

PARTE I

DEMOCRAZIA, DEMOCRAZIE

- **Democrazia, cosa è: premessa e definizioni.**
- **La teoria della democrazia, tre tradizioni storiche (la tradizione storica delle tre forme di governo, la tradizione romano-medievale della sovranità popolare, la tradizione repubblicana moderna); democrazia, liberalismo e socialismo.**
- **Il modello democratico in J. A. Schumpeter.**
- **Contesti e significati democratici in G. Sartori.**
- **Kelsen e la democrazia.**
- **I percorsi storici della democrazia in Barrington Moore.**
- **Tra democrazia, libertà e diritti. I diritti di cittadinanza e integrazione di classe in R. Bendix.**
- **La democrazia ideale in R. H. Dahl e nei pluralisti.**
- **Tipologie di democrazie:**
 - a) **dalla cultura politica della stabilità democratica in Almond e Powell a Lijphart e la democrazia consociativa;**
 - b) **le condizioni socio-economiche in S. M. Lipset;**
 - c) **la democrazia legale;**
 - d) **aspetti della democrazia partecipativa;**
 - e) **la teoria economica della democrazia in A. Downs.**
- **Dalla stabilità alla crisi? Il problema della qualità e il futuro delle democrazie (la qualità democratica, democrazia e diritti - le sfide di oggi e il futuro della democrazia -, P. Hirst e la democrazia associativa).**

Democrazia, cosa è: premessa e definizioni

La democrazia è un fenomeno davvero complesso sul cui significato si discute da secoli, e la cui analisi ha impegnato nel corso del tempo i filosofi (che propongono modelli ideali di democrazia), gli storici (che ne analizzano lo sviluppo, il declino), i politologi (che tentano una spiegazione empirica delle condizioni del suo sviluppo, mantenimento, funzionamento, diffusione e suo eventuale crollo).

Fra l'altro, la democrazia è la forma politica che ha mostrato nel corso del tempo le maggiori capacità di adattamento a condizioni diverse, le maggiori capacità di apprendimento e le maggiori potenzialità di trasformazione.

I regimi democratici attualmente esistenti presentano una grande varietà di strutture e modalità di funzionamento, richiedendo una traduzione in termini di analisi specifica dei regimi politici democratici. Tuttavia, un conto sono le democrazie reali, un conto alquanto diverso sono le teorizzazioni sulla democrazia. La distanza fra teorizzazioni e realtà misura lo spazio che, di volta in volta, tenendo conto dei tempi e dei sistemi politici, si deve o si può tentare di colmare. Questa distanza indica altresì, le distanze spesso comprensibili e giustificate, dell'insoddisfazione nei confronti delle democrazie esistenti, e spiega perché è nei regimi democratici che si assiste ai tentativi più frequenti e incisivi di riforme istituzionali, politiche e socio-economiche. La tensione fra la cosiddetta democrazia formale (poiché basata sul rispetto delle regole e delle procedure), e la democrazia cosiddetta sostanziale (poiché interessata agli esiti dei procedimenti formali in termini di eguaglianza e di benessere per i cittadini), rappresenta la linfa del discorso filosofico, teorico, politico, empirico sulla democrazia.

Poiché le recenti ondate di democratizzazione hanno portato alla costruzione del maggior numero di regimi democratici mai esistiti, il materiale grazie al quale è possibile formulare ipotesi e teorie è aumentato in maniera tale da permettere fruttuose analisi comparate (si vedano Przeworski¹; Le Duc, Niemi e Norris²; Held³).

In generale, tutta la scienza politica degli anni '70 si è caratterizzata per un generale ripensamento della teoria liberal-democratica e per la predisposizione di un nuovo approccio all'analisi dei rapporti tra governo e interessi privati. Infatti, in netto contrasto con quegli studiosi che, negli anni '50 e '60, si avvicinano alla democrazia sottolineandone gli aspetti di integrazione, consenso e stabilità, i politologi degli anni '70 sono portati a valutarne gli aspetti opposti e a parlare di collasso del consenso, crisi della democrazia e instabilità. In secondo luogo, l'analisi delle condizioni che rendono possibile l'instaurazione e il consolidamento di un regime democratico slitta progressivamente dai fattori economici ad un'accentuazione del peso delle variabili culturali che, a partire dai lavori di Almond e Verba⁴ e di Eckstein⁵, vengono sempre più utilizzate per spiegare il carattere, il funzionamento e le diversità tra le democrazie. Inoltre, la constatazione per cui nel mondo contemporaneo esistono democrazie compiute, democrazie che soccombono e che vivono una democrazia difficile, spinge alcuni ricercatori a fare i conti con modelli e teorie ereditate dal passato e ad escogitare nuovi modelli e teorie più articolate. E' in fondo da questo orientamento che derivano le teorie della democrazia consociativa⁶ e competitiva⁷.

¹ Przeworski A., "Sustainable democracy", New York, Cambridge University Press, 1995.

² Le Duc, Niemi, Norris, "Comparing democracies. Elections and voting in global perspective", Thousand Oaks, Sage, 1996.

³ Held D., "Modelli di democrazia", Bologna, Il Mulino, 1997.

⁴ Almond e Verba, "The civic culture: political attitudes and democracy in five nations", Princeton, Princeton University Press, 1963.

⁵ Eckstein H., "Division and cohesion in democracy. A study of Norway", Princeton, Princeton University Press, 1966.

⁶ Dovuta a Lijphart, tale teoria rovescia l'impostazione degli anni '50 – dove si pensava che una democrazia fosse tanto più stabile quanto meno fosse frammentata – e sostiene al contrario che una frammentazione della cultura politica, caratterizzata da fratture ideologiche spesso antagoniste, non comporta necessariamente l'instabilità delle istituzioni democratiche.

⁷ La teoria della democrazia competitiva trova nell'italiano Giovanni Sartori il suo più rilevante esponente, e tende a creare una dimensione prescrittiva e descrittiva, dando una definizione di democrazia come di procedura che genera una

Stabilito che democrazia significa una forma di governo nella quale è il popolo a governare (sebbene sia una definizione molto imprecisa e generica), essa indica anche uno Stato in cui sia presente una qualche forma di eguaglianza politica. Da quest'accezione originaria si ricava anche un significato di democrazia sociale, dove sono l'insieme delle democrazie primarie – piccole comunità e associazioni volontarie concrete – che innervano e alimentano la democrazia a livello di base, a livello di società civile. In questo riferimento una dizione pregnante è quella di società multigruppo, strutturata in gruppi volontari che si autogovernano. Qui, dunque, democrazia sociale sta per l'infrastruttura di microdemocrazie che fa da supporto alla macrodemocrazia d'insieme, alla sovrastruttura politica. A detta di G. Burdeau⁸, la democrazia sociale mira all'emancipazione dell'individuo da tutte le catene che lo opprimono.

Per S. e B. Webb⁹, dal momento che la democrazia politica fa perno sull'eguaglianza giuridico-politica, e che la democrazia sociale verte primariamente sull'eguaglianza di status, in questa sequenza democrazia economica sta per eguaglianza economica, per il pareggiamento degli estremi della povertà e della ricchezza, e quindi per redistribuzioni che perseguono un benessere generalizzato. Sempre questi autori sviluppano un'altra idea di democrazia, detta industriale, dove la democrazia viene a configurarsi come l'autogoverno del lavoratore nella propria sede di lavoro, dell'operaio nella propria fabbrica: un autogoverno locale che dovrebbe essere integrato a livello nazionale da una democrazia funzionale, e cioè da un sistema politico fondato su criteri di rappresentanza funzionale, di rappresentanza per mestieri e competenze (in pratica questo tipo di democrazia ha trovato la sua espressione concreta nell'autogestione jugoslava, un'esperienza che è ormai da ritenere fallita in chiave economica e fallace in chiave politica).

Tra le possibili opzioni che sono state commentate, J. Lively¹⁰ ha utilmente sintetizzato il fenomeno democratico in questo modo:

- 1) Tutti dovrebbero governare, nel senso che tutti dovrebbero essere coinvolti nell'attività legislativa, nelle decisioni sulla politica generale, nell'applicazione delle leggi e nell'amministrazione pubblica;
- 2) Tutti dovrebbero essere coinvolti personalmente nei fondamentali processi decisionali, cioè nelle decisioni che riguardano le leggi generali e le materie di politica generale;
- 3) I governanti dovrebbero essere responsabili nei confronti dei governati: essi, in altre parole, dovrebbero essere obbligati a giustificare le proprie azioni di fronte ai governati ed essere amovibili da parte di questi ultimi;
- 4) I governanti dovrebbero essere responsabili verso i rappresentanti dei governati;
- 5) I governanti dovrebbero essere scelti dai governati;
- 6) I governanti dovrebbero essere scelti dai rappresentanti dei governati;
- 7) I governanti dovrebbero agire nell'interesse dei governati.

La democrazia è stata difesa perché essa realizza uno o più dei seguenti valori o beni fondamentali: l'eguaglianza, la libertà, lo sviluppo morale dell'individuo, l'interesse comune, gli interessi privati, l'utilità sociale, la soddisfazione dei bisogni, l'efficienza delle decisioni. Ma la democrazia, allo stesso tempo di come difende questi ideali diversificati, non si è mai identificata con una specifica corrente di pensiero: essa indica sia un insieme di ideali che un sistema politico (caratteristica che condivide con i termini comunismo e socialismo), ed è un prodotto di tutto lo sviluppo della civiltà occidentale.

In ogni caso, è evidente che la democrazia, essendo ormai considerata una buona cosa per tutti, corrisponda a un regime largamente accettato. Oggi infatti non è più in discussione che siano democrazie le liberaldemocrazie di massa, ovvero quei regimi contraddistinti dalla garanzia reale di

poliarchia aperta, la cui competizione sul mercato elettorale conferisce potere al popolo e specificamente induce i governanti alla ricettività verso i governati.

⁸ Burdeau G., "Democrazia", in *Enciclopedia del Novecento*, Roma, 1977.

⁹ Webb S, Webb B., "A constitution for the socialist commonwealth of Great Britain", London, 1920; "Democrazia industriale", Roma, 1985.

¹⁰ J. Lively, "Democracy", Oxford, Basil Blackwell, 1975.

partecipazione politica della popolazione adulta maschile e femminile e dalla possibilità di dissenso, opposizione e anche competizione politica. In questi termini, la democrazia configura quel tipo di regime in cui ai diritti della tradizione liberale si sono aggiunte le concezioni democratiche della sovranità popolare ed essi sono stati estesi al numero più ampio di cittadini.

In effetti, si può dire che oggi il termine democrazia è un'abbreviazione che sta per liberal-democrazia; volendone separare tre aspetti, si può dire che per il primo la democrazia è un principio di legittimità (legittimità che si fonda sul consenso dei cittadini ed è condizionato da libere e ricorrenti elezioni); per il secondo è un sistema politico chiamato a risolvere problemi di esercizio (titolarità) del potere (che si attuava per i classici ateniesi tramite la democrazia partecipativa diretta – autogoverno -; democrazia partecipativa rappresentativa nel mondo moderno, secondo cui l'influenza dei cittadini è collegata a meccanismi rappresentativi di trasmissione del potere) ; per il terzo, la democrazia rimane un ideale (concretamente assume il nome di poliarchia).

Da tutto ciò che si è detto, e anche considerando il regime democratico come un sistema etico-politico nel quale l'influenza della maggioranza è affidata al potere di minoranze concorrenti che l'assicurano attraverso il meccanismo elettorale, è possibile dare una definizione minima di democrazia, laddove democratici sono tutti i regimi che presentano almeno: a) il suffragio universale, maschile e femminile; b) elezioni libere, competitive, ricorrenti e corrette; c) più di un partito; d) diverse e alternative fonti di informazione.

Da questa definizione minima, e fondandosi sempre su un'approccio della democrazia liberal-democratica, resta empiricamente corretto sostenere che il regime democratico è quello che consente la maggiore incertezza in ordine al contenuto delle decisioni che gli organi eletti o elettoralmente responsabili possono assumere, dove tale incertezza è sempre relativa e non può su parere certi confini definiti dalla salvaguardia della proprietà privata; questi confini sono, inoltre, fissati dal fatto che alla base di un sistema democratico vi è un accordo-compromesso che riconosce le regole, collettivamente accettate, di risoluzione pacifica dei conflitti tra le parti sociali, politicamente rappresentate e rilevanti; i confini sono superati non solo quando si cerca di assumere decisioni che contravvengono a quelle regole, ma anche quando si assumono decisioni che toccano interessi percepiti come vitali da attori sociali rilevanti per l'accordo-compromesso politico.

Queste conclusioni spingono a un'altra definizione empirica di democrazia (prettamente procedurale) come quell'insieme di norme e procedure che risultano da un accordo-compromesso per la risoluzione politica dei conflitti tra attori sociali, politicamente rilevanti, e gli altri attori istituzionali presenti nell'arena politica.

La definizione appena proposta permette di cogliere meglio un aspetto di fondo di qualsiasi regime democratico, troppo spesso trascurato e sottovalutato: la democrazia è un regime caratterizzato da regole e istituzioni che contemperano ovvero bilanciano principi diversi. Dunque la democrazia necessita dell'esistenza di qualche accordo di fondo sulle regole e al tempo stesso deve accettare il dissenso e il conflitto sui contenuti; deve ammettere l'incertezza dei risultati decisionali, ma ha bisogno della certezza delle regole in modo tale che quella stessa incertezza sia relativa e limitata; deve applicare la regola di maggioranza come regole decisionale principale ai fini del funzionamento concreto dei suoi organi decisionali, ma deve proteggere i diritti delle minoranze e dunque, in certi casi ha bisogno di ricorrere a maggioranze più ampie o anche all'unanimità; si deve caratterizzare per la più ampia rappresentanza degli interessi e identità nelle sedi decisionali opportune (come il Parlamento e le assemblee regionali o locali) ma al tempo stesso non può rinunciare a qualche grado di efficacia decisionale e funzionalità.

Le domande cui bisogna rispondere in materia di democrazia sono essenzialmente cinque: cosa è effettivamente una democrazia? Quali sono i tipi principali di democrazia? Perché la democrazia sembra un assetto politico difficile, concentrato in determinate aree? Quali sono le condizioni sociali, economiche, culturali più favorevoli per quell'assetto politico, contribuendo alla qualità democratica? Quali, infine, le dinamiche interne delineabili?

Tra le tante teorizzazioni che sono state fatte per il termine democrazia (Sartori ricorda che il termine democrazia indica sia un insieme di ideali, sia un sistema politico – caratteristica che condivide con i termini comunismo e socialismo -, essendo non l'identificazione di una specifica corrente di pensiero, ma il prodotto di tutto lo sviluppo della civiltà occidentale. Nel suo *Democrazia e definizioni*, sempre Sartori definisce tale fenomeno come quel sistema politico nel

quale l'influenza della maggioranza è affidata al potere di minoranze concorrenti che l'assicurano¹¹; per May¹² la democrazia è quel regime politico che postula una necessaria corrispondenza tra gli atti del governo e i desideri di coloro che ne sono toccati; ovvero un regime politico caratterizzato dalla continua capacità di risposta – responsiveness – del governo alle preferenze dei suoi cittadini, considerati politicamente eguali¹³; ancora, Schmitter¹⁴ e Karl aggiungono un altro aspetto, riferendosi alla cooperazione, insieme alla competizione, per evidenziare l'importanza di una adesione collettiva a valori, regole e istituzioni all'interno dei quali non solo si compete, ma anche si collabora), è necessario partire da un approccio storico, che parte dalla tradizione aristotelica, passando per la tradizione romano-medievale, repubblicana moderna, fino a giungere al sec. XIX con il liberalismo e il socialismo, soprattutto concentrando l'attenzione sui politologi del '900, attraverso le teorizzazioni dei più vari studiosi (Sartori, Lijphart, Dahl¹⁵, Lipset, Moore, Kelsen, Downs, Held ecc..)

La teoria della democrazia: tre tradizioni storiche.

Nella teoria contemporanea della democrazia confluiscono tre grandi tradizioni di pensiero politico:

- a) la teoria classica, tramandata come teoria aristotelica, delle tre forme di governo, secondo cui la democrazia come governo del popolo, di tutti i cittadini, ovvero di tutti coloro che godono dei diritti di cittadinanza, viene distinta dalla monarchia, come governo di uno solo, e dall'aristocrazia, come governo di pochi;
- b) la teoria medievale, di derivazione romana, della sovranità popolare, in base alla quale si contrappone una concezione ascendente a una concezione discendente della sovranità secondo che il potere supremo derivi dal popolo e sia rappresentativo o derivi dal principe e venga trasmesso per delega dal superiore all'inferiore;
- c) la teoria moderna, iniziata come teoria machiavellica, nata col sorgere dello Stato moderno nella forma delle grandi monarchie, secondo cui le forme storiche di governo sono essenzialmente due, la monarchia e la repubblica, e l'antica democrazia non è che una forma di repubblica (l'altra è l'aristocrazia), onde trae origine lo scambio caratteristico del periodo pre-rivoluzionario tra ideali democratici e ideali repubblicani.

A ciò va aggiunto il dibattito nel XIX sec. tra democrazia e liberalismo, e democrazia e socialismo, fino ad arrivare ai significati contemporanei della democrazia elitistica, formale, enunciando le diverse tipologie dei regimi democratici (e avvalendosi del contributo di autori come Mosca, Pareto, Schumpeter, Dahl, Sartori, Lijphart, Bobbio, Almond, Lipset ecc..).

¹¹ Sartori insiste sul termine democrazia, contrapponendolo a quello di autocrazia, dove sostiene che l'assioma democratico è che il potere dell'uomo sull'uomo può essere attribuito soltanto dal riconoscimento e investiture altrui: in democrazia nessuno può scegliersi da sé, nessuno può autoinvestirsi del potere di comandare, e quindi nessuno può avocare a sé il potere senza condizioni né limiti. L'antitesi tra democrazia e no è che mentre in democrazia il potere è diffuso, limitato, controllato ed esercitato per rotazione, in una autocrazia il potere è concentrato, incontrollato, indefinito e illimitato.

In una formulazione più precisa e articolata (in "Democrazia, cosa è", Milano, Rizzoli, 1993), Sartori definirà come democratico il meccanismo che genera una poliarchia aperta la cui composizione nel mercato elettorale attribuisce potere al popolo, e specificamente impone la responsività degli eletti nei confronti dei loro elettori.

¹² May J. D., "Defining democracy: a bird for coherence and consensus", in *Political studies* 26, 1978.

¹³ Dahl R. H., "Poliarchia, partecipazione e opposizione", Milano, Angeli, 1980.

¹⁴ Schmitter P. C., "Neo-Corporatism and the State", Florence, European University Institute, Working Paper, 1984.

¹⁵ In particolare per Dahl sono democrazie tutti i regimi contraddistinti dalla garanzia reale di partecipazione politica e più ampia della popolazione adulta maschile e femminile e dalla possibilità di dissenso e opposizione.

a) la tradizione aristotelica delle tre forme di governo

Il termine democrazia compare per la prima volta in Erodoto e sta per dire, traducendo letteralmente dal greco, potere del popolo. Ma dal III sec. a.C. al XIX sec., la democrazia ha subito una lunga eclisse.

Lo sviluppo della democrazia in Atene è stato una fonte di ispirazione fondamentale per il pensiero politico moderno, dove i suoi ideali politici – uguaglianza tra i cittadini, libertà, rispetto per la legge e la giustizia – hanno forgiato il pensiero politico occidentale nel corso dei secoli, anche se alcune sue idee fondamentali (per esempio la moderna nozione liberale secondo la quale gli esseri umani sono individui che hanno diritti) non derivano essenzialmente da Atene.

Comunque, la democrazia greca rappresenta il massimo concepibile rendimento di una micro-democrazia, dando l'idea di una città-stato impegnata in un processo di autogoverno tramite una cittadinanza attiva, dove tutti i cittadini si incontravano per discutere, decidere, emanare le leggi, attraverso un principio governativo retto dalla partecipazione diretta. Certo, questa democrazia consisteva in larga misura di decisioni prese per acclamazione, ma la parte sostanziale consisteva in un esercizio del potere largamente e effettivamente condiviso mediante una rapida rotazione delle cariche pubbliche.

La filosofia greca non amò la democrazia, anzi, se ne tenne lontana, spingendosi a guardare alla massa con distacco, disprezzo, come una semplice quantità priva di qualità, postulando in genere un governo dei migliori. Pericle guarda all'eccellenza della costituzione (politeia) e all'eguaglianza di tutti di fronte alla legge, nel coinvolgimento politico di tutte le classi sociali al processo democratico. Nelle cinque forme di governo descritte da Platone nella Repubblica (aristocrazia, timocrazia, oligarchia, tirannide, democrazia) una sola (l'aristocrazia) è buona, mentre della democrazia si dice che è un regime che in realtà corrode sé stesso, trapassando in anarchia, dal momento che il rifiuto democratico di qualsiasi autorità porterà a considerare relative anche le leggi: la libertà diverrà licenza del popolo che per essere protetto contro le ingiurie della sua parte più spregiudicata, si consegnerà alla tirannide. Praticamente Platone giunse alla convinzione che il controllo politico dovesse essere affidato a una minoranza, essendo particolarmente sarcastico nei confronti della democrazia, che definiva come una forma di società distributrice una certa uguaglianza agli eguali, dove ognuno si farà in essa un proprio modo di vita. La posizione di Platone, in breve, è che i problemi del mondo non possono essere risolti se non sono i filosofi a governare, perché soltanto essi (se adeguatamente formati e preparati) hanno la capacità di armonizzare gli elementi della vita umana sotto il governo della saggezza. E' significativo inoltre, che nel Politico e nelle Leggi, Platone afferma che in uno Stato reale il governo non possa essere mantenuto senza una qualche forma di consenso e di partecipazione popolare, affermando l'importanza del governo della legge come un modo per circoscrivere la sfera di coloro che detengono il potere pubblico, cioè i filosofi-re. E' significativo, inoltre, che venga introdotta una teoria dello Stato misto, in cui sono combinati alcuni elementi della monarchia e della democrazia, che anticipa le idee sviluppate più tardi da Aristotele e, in senso più generale, da Montesquieu, concependo addirittura un sistema di votazione proporzionale che si ritroverà in seguito negli scritti di autori come John Stuart Mill.

Nella tipologia aristotelica si ha la più vasta fenomenologia delle forme di Costituzione, identificate con le forme di governo. La classificazione che segue è la costruzione di sei forme dove, alle tre forme buone (regno, aristocrazia, politia) corrisponderanno le tre forme cattive (tirannide, oligarchia, democrazia), notando che, quando il potere è detenuto dai poveri, si ha a che fare con una democrazia. Della democrazia intesa nel senso più ampio, Aristotele distingue cinque forme: 1) ricchi e poveri partecipano al governo in condizioni di parità, dove la maggioranza è popolare unicamente perché la classe popolare è più numerosa; 2) le cariche pubbliche sono assegnate in base a un censo molto basso; 3) sono ammessi alle cariche pubbliche tutti i cittadini tranne quelli privati dei diritti civili in seguito a procedimento

giudiziario; 4) sono ammessi alle cariche pubbliche tutti i cittadini senza distinzione; 5) quali che siano i diritti politici, sovrana è la massa e non la legge.

Si ricorda comunque che quel “tutti” non possiede in Aristotele la carica universalistica che assumerà in seguito, ma rappresentava una democrazia di patriarchi: tutti sono i cittadini, e dunque non gli schiavi né le donne, la cui condizione è da Aristotele ricondotta a una situazione di inferiorità naturale: tutti costoro infatti, abitano nella città ma non formano la città. In ogni caso, per il principio democratico aristotelico, i criteri indissolubilmente legati sono libertà e eguaglianza, dove la libertà è data dal governare ed essere governato a turno, e dal vivere ciascuno come vuole. Mentre l’eguaglianza invece è possibile perché la partecipazione è retribuita finanziariamente, cosicché i cittadini non subiscono un danno a causa del loro impegno politico; i cittadini hanno un uguale potere di voto; le possibilità di adire alle cariche pubbliche sono in linea di principio uguali.

b) la tradizione romano-medievale della sovranità popolare.

Al di là dei contributi politici dei singoli, vi è qualcosa che Roma lascerà in eredità al mondo occidentale lungo tutto il suo sviluppo, ed è la giuridicizzazione della politica, il riconoscimento che la politica assume la forma del diritto. Polibio si fa portavoce della necessità di una forma mista di governo per Roma, accettando la divisione in sei forme delle costituzioni, comprendenti le tre rette (monarchia, aristocrazia, democrazia) e le loro rispettive corruzioni (tirannide, oligarchia, oclocrazia); da quest’assunto, egli muove dalla constatazione che Roma non corrisponde ad alcuna forma pura: i consoli infatti sembravano esercitare un potere monarchico, mentre il ruolo del Senato sembrava rimandare all’aristocrazia, e l’indubbia autorità del popolo alla democrazia. Lo stesso Cicerone riprese questa teorizzazione, sostenendo la necessità della Costituzione mista già riconosciuta da Polibio, ponendo tuttavia un freno alla volontà popolare (che, a suo avviso, quando governava anche in modo giusto e moderato, finiva sempre per imporre un’ingiusta eguaglianza, non lasciando sussistere alcuna gradazione di dignità): così, egli si basò su una serie di pesi e contrappesi, facendo sì che, pur essendo libero, poche furono le cose regolate per mezzo del popolo, lasciando una maggiore autorità al Senato, la cui durata doveva essere però ridotta a un anno.

Andando verso l’età medioevale, le preferenze per San Tommaso andavano verso un principato della virtù, un governo del migliore che fosse però allo stesso tempo un principato di tutti, sia perché tutti possono essere eletti, sia perché sono eletti da tutti. Il principato elettivo era una forma mista, in quanto prevedeva uno che comandava, ma gli affiancava sia il riconoscimento delle esigenze aristocratiche, sia di quelle democratiche, dato che è il popolo che sceglieva i governanti.

Nel *defensor pacis* di Marsilio da Padova invece, è affermato espressamente il principio che il potere di fare le leggi, in cui consiste il potere sovrano, spetta unicamente al popolo o alla sua parte prevalente, il quale attribuisce ad altri nulla più che il potere esecutivo, cioè di governare nell’ambito delle leggi. Una volta stabiliti questi principi, la funzione di governo per Marsilio deve essere elettiva (una monarchia di tal genere è sempre preferibile a quella ereditaria), ma soprattutto deve essere unica per imprimere una direzione unitaria allo Stato.

La teoria di Marsilio, secondo cui i due poteri fondamentali dello Stato, il legislativo e l’esecutivo – il primo in quanto appartenente esclusivamente al popolo è il potere principale, mentre il secondo, che il popolo delega ad altri sotto forma di mandato revocabile, è il potere derivato – rappresentano uno dei cardini della sua impostazione, farà da base per le teorie politiche degli scrittori del sei-settecento, che verranno a ragione considerati come i padri della democrazia moderna (in particolare Locke e Rousseau, anche se tra loro vi è una differenza essenziale riguardo al modo di concepire il potere legislativo, che per Locke è esercitato da rappresentanti, da Rousseau direttamente dai cittadini).

c) la tradizione repubblicana moderna.

In quest'epoca Machiavelli, interrogandosi sulla crisi della repubblica romana e sostenendo la necessità di entrare nei modi cattivi per salvare la civiltà dal baratro, si fa portavoce della necessità del principato nuovo (che è la forma politica capace di avere in sé l'energia attiva – la virtù – capace di agire efficacemente per difendere ed espandere il territorio portando a compimento la propria potenza), concentrando il potere in un solo uomo anziché nel popolo e nelle sue istituzioni, che deve armare i propri sudditi, agendo da uomo virtuoso in grado di arginare gli eventi della fortuna. A differenza di Platone e Aristotele (prima di lui) e di Hobbes e Locke (dopo), Machiavelli non credeva nell'esistenza di un principio di organizzazione preordinato e fisso (come la divisione del lavoro o i diritti individuali dell'individuo), ma era la politica che aveva il compito di creare un ordine nel mondo: quest'ordine era dato da un tipo di cultura che manteneva in sé, appunto, la virtù. Il governo misto (strutturato in modo tale che i difetti di ogni singola forma di governo venissero compensati dai pregi delle altre) era la forma di equilibrio esaltata da Machiavelli (che aveva consentito a Roma una notevole durata nel tempo) ma, a volte, per conservare la libertà e la stabilità politica, poteva divenire necessaria una forma di tirannia.

Intorno alla metà del 1500, quando in Europa si sviluppò un forte sentimento antimachiavellico, fu forte la necessità di ostacolare il potere del sovrano sconfinante in arbitrio tramite una serie di pesi e contrappesi (Gentillet vedrà la necessità di affrancare il “buon consiglio” degli Stati generali come premessa a una condivisione plurale del potere, mentre Althusius rappresenta un'alternativa federale, tramite l'appartenenza della sovranità al popolo riunito in associazioni, i quali affidano il governo a ministri da essi eletti: il tutto bilanciato dal controllo degli efori – specie di rappresentanti eletti dal popolo - sul sommo magistrato – eletto a sua volta dagli efori -).

Nel XVII sec., autori come Hobbes e Locke elaborano una teoria di democrazia tutta incentrata sul conflitto, dove, essendo lo stato di natura dal principio conflittuale, per garantire la pace e la vita gli uomini devono assoggettarsi al potere sovrano, con la differenza che in Hobbes l'uomo viene svuotato di ogni potere di incisione e controllo sull'autorità sovrana che esso sceglie attraverso il *pactum subjectionis* (il Leviatano è sovrano di un potere rappresentativo, indivisibile, incondizionato, irresistibile), mentre per Locke il corpo politico (suddiviso nella tripartizione del potere: il legislativo, come potere supremo ma non assoluto; l'esecutivo, cioè il governo che ha il potere di applicare le leggi; il federativo, ossia la gestione politica) elegge rappresentanti i quali a loro volta eleggono il sovrano, ferma restando l'ipotesi di ribellione popolare alla prerogativa regia. Dopo il dibattito sul conflitto di rappresentanza innescato dalla contrapposizione tra assolutismo regio e potere parlamentare, che condurrà alla rivoluzione francese, Montesquieu, nella sua tripartizione delle forme di governo (dispotica, dove un uomo solo governa arbitrariamente; monarchica, dove il Principe detiene il potere sovrano, esercitandolo secondo leggi stabilite; repubblicana – distinta in aristocratica e democratica - , dove il popolo detiene il potere sovrano) , si erge a difensore della funzione di controllo e limitazione svolta dai parlamenti nei confronti del potere monarchico. In definitiva, l'appoggio assicurato da Montesquieu ai parlamenti, va inserito all'interno della sua concezione dell'ideale di monarchia moderata, costituita da freni e contrappesi al potere, al fine di garantire la libertà dell'individuo.

L'età dei Lumi, nella sua esplosione di razionalità, vede a fondamento del potere un contratto stipulato per l'utilità consensuale della società, basato sulla tolleranza, difesa della proprietà e Stato delle leggi. In Voltaire si hanno i temi principali del contrattualismo, in cui il Sovrano viene scelto come delegato dalla società in funzione di vigilare sulla garanzia e conservazione istituzionale, agendo come garante della Costituzione. Sulle medesime affermazioni di concretezza si baseranno anche gli illuministi scozzesi utilitaristi (Smith, Adams, Ferguson) e, in misura più perfezionista e attenta, anche i federalisti americani (che opereranno per un bilanciamento madisoniano in senso federale e costituzionale tramite la separazione dei poteri, attraverso l'ideale repubblicano¹⁶).

¹⁶ In questo senso sono pensati il bicameralismo, il potere di veto del Presidente nei confronti del Congresso, il consenso del Senato per l'esercizio di determinati poteri presidenziali..

La democrazia protettiva

Principio di giustificazione

I cittadini vogliono essere protetti dai governanti, e l'uno dall'altro, per avere la garanzia che coloro che governano perseguono politiche che siano coerenti con gli interessi complessivi dei cittadini.

Caratteristiche fondamentali

La sovranità appartiene in ultima istanza al popolo, ma viene conferita a rappresentanti che possono esercitare legittimamente le funzioni statali.

Regolari elezioni, voto segreto, la competizione tra fazioni, potenziali leaders o partiti, e il governo della maggioranza, sono elementi che costituiscono le basi istituzionali per istituire la responsabilità delle persone che governano.

I poteri dello Stato devono essere impersonali, ossia legalmente limitati e divisi in esecutivo, legislativo e giudiziario.

Il costituzionalismo è fondamentale per garantire la libertà rispetto a trattamenti arbitrari e l'uguaglianza di fronte alla legge nella forma di diritti civili e politici, cioè le libertà, innanzitutto la libertà di parola, di espressione, di associazione, di voto e di fede religiosa.

Separazione dello Stato dalla società civile, cioè l'ambito dell'azione dello Stato, in genere, deve essere limitato alla creazione di un contesto che permetta ai cittadini di condurre la propria vita privata senza il rischio della violenza, del comportamento sociale inaccettabile e dell'indifferenza politica non voluta.

Conclusioni generali

Sviluppo di una società civile politicamente autonoma.

Proprietà privata dei mezzi di produzione.

Economia di mercato fondata sulla libera concorrenza.

Famiglia patriarcale.

Grande estensione territoriale dello Stato-Nazione.

Ma è soprattutto in Rousseau¹⁷, il grande teorico della democrazia moderna, che l'ideale repubblicano e quello democratico vengono a coincidere perfettamente: nel contratto sociale confluiscono sino a fondersi la dottrina classica della sovranità popolare cui compete, attraverso la formazione di una volontà generale inalienabile, indivisibile, infallibile, il potere di fare le leggi, e l'ideale della dottrina contrattualistica dello Stato fondato sul consenso e sulla partecipazione di tutti alla produzione delle leggi e l'ideale egualitario che ha accompagnato nella storia l'idea repubblicana ergersi contro l'inegualitarismo dei regimi monarchici e dispotici.

Partendo dall'iniziale armonia presente nello stato di natura, per passare alla perfettibilità che conduce gli uomini alla naturale disuguaglianza tramite l'avvento della società civile che determina a sua volta la proprietà privata, l'artificio del contratto sociale tramite il pactum unionis (effettuato per sfuggire alla alienazione e corruzione umane, tramite una concordia univoca di tutti i soggetti) produce come effetto concreto quello di determinare una supremazia del potere costituente del popolo sempre più forte rispetto ai poteri costituiti (garanzie costituzionali), cosicché qualunque forma di governo può essere modificata da qualunque maggioranza predominante e temporaneamente al potere (questo è ciò che avverrà nell'immaginario nazionalista dei rivoluzionari francesi come Sieyès e i giacobini di Robespierre).

L'idea che comunque il suddito rinunci a tutta la sua libertà per riaverla come cittadino è caratteristica, poiché questa distinzione tra suddito e cittadino indica il suddito come individuo isolato all'interno di una teoria individualistica, mentre il cittadino è il membro non indipendente,

¹⁷ Rousseau ritiene possibili tre forme di governo: quando il corpo sovrano rende depositario del governo tutto il popolo o la sua maggioranza, si ha la democrazia (adatta per gli Stati piccoli), che viene intesa da Rousseau come la forma di autogoverno popolare in cui legislativo ed esecutivo tendono a coincidere. Poiché è impensabile che il popolo resti riunito in Assemblea permanente, la conclusione è che il governo democratico è possibile unicamente a condizioni molto particolari (Stato di dimensioni limitate, comunità di uomini virtuosi, sostanziale uguaglianza economica). Poi si ha l'aristocrazia (adatta per gli Stati di media grandezza), in cui il governo è nelle mani di una minoranza, e la monarchia (adatta per i grandi Stati), in cui sta in uno solo. L'alternativa tra la politica della virtù (il piccolo Stato) e la politica della potenza (il grande Stato) è evitabile unicamente attraverso il sistema dei governi federali, il solo che riunisca i vantaggi dei grandi e piccoli Stati.

semplice elemento di un tutto profondamente organico dell'essere collettivo di una teoria universale della società.

Nella sua visione di sistema politico all'interno del quale le funzioni legislativa ed esecutiva fossero nettamente distinte (con il popolo che forma l'Assemblea legislativa e il governo – composto da uno o più amministratori/magistrati – che esegue le leggi del popolo), Rousseau non poneva alcun limite alla sfera delle decisioni di una maggioranza democratica.

Un modello radicale di democrazia di sviluppo

Principio di giustificazione

I cittadini devono godere di un'uguaglianza politica ed economica che faccia sì che nessuno possa essere padrone di altri e che tutti possano godere della stessa libertà e indipendenza nel processo di sviluppo collettivo.

Caratteristiche fondamentali

Separazione delle funzioni legislative ed esecutive.

La partecipazione diretta dei cittadini alle pubbliche assemblee costituisce la legislatura.

Sarebbe desiderabile l'unanimità sulle questioni pubbliche, ma in caso di disaccordo la votazione segue la regola della maggioranza.

Le posizioni di governo sono nelle mani di magistrati o amministratori.

I funzionari dell'esecutivo vengono nominati tramite elezione diretta o a sorte.

Condizioni generali

Piccola comunità non industriale.

Diffusione della proprietà privata nella maggioranza della popolazione: la cittadinanza dipende dalla proprietà, cioè è una società di produttori indipendenti.

Lavoro domestico delle donne per assicurare all'uomo l'accesso al mondo del lavoro (non domestico) e della politica.

Democrazia, liberalismo e socialismo.

Lungo tutto il sec. XIX la discussione attorno alla democrazia si venne svolgendo principalmente attraverso un confronto con le prevalenti dottrine politiche del tempo, il liberalismo da un lato e il socialismo dall'altro.

Dapprima, si venne affermando attraverso gli scrittori liberali, dapprima Locke e Montesquieu, passando per Constant e Toqueville, a John Stuart Mill, Madison, Hamilton, l'idea che la sola forma di democrazia compatibile con lo Stato liberale, cioè con lo Stato che riconosce e garantisce alcuni diritti fondamentali, quali i diritti di libertà, di pensiero, di religione, di riunione, di stampa, fosse la democrazia rappresentativa o parlamentare, ove il compito di fare le leggi spetta non a tutto il popolo riunito in Assemblea, ma a un corpo ristretto di rappresentanti eletti da quei cittadini cui vengano riconosciuti i diritti politici. In questa concezione liberale, la partecipazione al potere è sempre stata considerata l'elemento caratterizzante del regime democratico, espressione di quella particolare libertà che comprende il diritto di eleggere rappresentanti al Parlamento e di essere eletti.

John Stuart Mill ha soprattutto tracciato in larga misura il corso del moderno pensiero democratico liberale, aprendo le porte alla tutela dell'autonomia individuale, e a concetti come il suffragio universale, governo rappresentativo (basato sulla partecipazione del popolo attraverso la nomina di deputati periodicamente eletti), mandato libero, differenziazione nei criteri del peso del voto ai singoli elettori (dove la persona dotata di qualità superiori aveva diritto ad esercitare un'influenza superiore), e l'adozione del sistema proporzionale per l'Inghilterra.

Il tema della centralità della libertà era dunque fondamentale in Mill, dove un governo liberale, democratico e rappresentativo era visto come un aspetto fondamentale del libero sviluppo dell'individualità.

La democrazia di sviluppo

Principio di giustificazione

La partecipazione alla vita politica è necessaria non solo per la protezione degli interessi individuali, ma anche per la creazione di una cittadinanza informata, impegnata e capace di svilupparsi. Il coinvolgimento politico è essenziale per la più alta e armoniosa espansione delle capacità individuali.

Caratteristiche fondamentali

Sovranità popolare e suffragio universale (con un sistema di assegnazione proporzionale del voto).

Governo rappresentativo (elezione dei leader, elezioni periodiche, voto segreto ecc..).

Controlli costituzionali che garantiscono la limitazione e la divisione del potere statale e la promozione dei diritti individuali, soprattutto quelli che riguardano la libertà di pensiero, di opinione, di gusto, di discussione, di stampa, di associazione, e il perseguimento dei progetti di vita scelti dall'individuo.

Una netta separazione tra l'assemblea parlamentare e la burocrazia pubblica, ossia la separazione delle funzioni degli eletti da quelle degli amministratori specializzati (esperti).

Una cittadinanza coinvolta nelle diverse branche del governo attraverso il voto, un'ampia partecipazione al governo locale, dibattiti pubblici e la partecipazione alla funzione giudiziaria.

Condizioni generali

Una società civile indipendente in cui l'interferenza statale sia minima.

Un'economia di mercato fondata sulla libera concorrenza.

Proprietà privata e controllo dei mezzi di produzione e, insieme, sperimentazione di forme di proprietà cooperative o comunitarie.

Emancipazione politica delle donne, ma in genere conservazione della tradizionale divisione del lavoro domestico.

Un sistema di Stati-nazione con complessi rapporti internazionali.

Nel rapporto tra democrazia e socialismo, l'ideale democratico rappresenta un elemento integrante e necessario, ma non costitutivo. Integrante perché una delle mete che si sono sempre proposti i teorici del socialismo è stato il rafforzamento della base popolare dello Stato: necessario, perché senza questo rafforzamento non verrebbe mai raggiunta quella profonda trasformazione della società che i socialisti delle diverse correnti si sono sempre prospettati. Ma non costitutivo perché

l'essenza del socialismo in fondo è sempre stata l'idea del rivoluzionamento dei rapporti economici e non dei soli rapporti politici. Ciò che muta nella dottrina socialista rispetto alla dottrina liberale è il modo d'intendere il processo di democratizzazione dello Stato. Nella teoria marx-engelsiana il suffragio universale, che per il liberalismo nel suo svolgimento storico è il punto di arrivo del processo di democratizzazione dello Stato, costituisce soltanto il punto di partenza, in cui la società ideale sarebbe stata la più perfetta di tutte le società libertarie.

Marx ed Engels in effetti rappresentano un punto di rottura radicale con i termini di riferimento delle tradizioni liberale e liberale democratica; tradizioni che hanno nella loro visione la concezione materialista della conservazione della vita, libertà e proprietà. Partendo dalle disuguaglianze classiste generate all'interno dei rapporti produttivi del capitalismo (rapporti che specificano a loro volta qual è il modo dominante in cui il plusprodotto viene creato e appropriato), il superamento del modello borghese sarebbe stato dato da un nuovo ordine politico ed economico nel quale si sarebbero realizzati gli ideali di libertà ed eguaglianza: il comunismo. E il mezzo per raggiungere tale società equa, sarebbe dato dallo scavalco nei rapporti di produzione ad opera della dittatura del proletariato, fino ad arrivare all'edificazione di una società senza Stato¹⁸.

Ma l'approfondimento del processo di democratizzazione da parte delle dottrine socialiste avviene in due modi: attraverso la critica della cosiddetta democrazia soltanto rappresentativa e la conseguente ripresa di alcuni temi della democrazia diretta, e attraverso la richiesta che la partecipazione popolare, e quindi il controllo del potere dal basso, si estenda dagli organi di decisione politica agli organi di decisione economica, da alcuni centri dell'apparato statale all'impresa, dalla società politica alla società civile, onde si è venuto parlando (attraverso nuovi organi di controllo, i cosiddetti consigli operai) di passaggio dall'autogoverno all'autogestione. Nelle effimere istituzioni create dal popolo parigino insorto nella Comune di Parigi, Marx, com'è noto, ritenne di poter cogliere alcuni elementi di una nuova forma di democrazia che chiamò "autogoverno dei produttori". I caratteri distintivi di questa nuova forma di Stato rispetto al regime rappresentativo sono essenzialmente quattro: a) mentre il regime rappresentativo è fondato sulla distinzione tra il potere legislativo e quello esecutivo, il nuovo Stato della Comune deve essere non un organismo parlamentare, ma di lavoro, esecutivo e legislativo allo stesso tempo; b) mentre il regime parlamentare innestato sul tronco dei vecchi Stati assoluti ha lasciato sopravvivere accanto a sé organi non rappresentativi e relativamente autonomi (che sviluppatosi precedentemente all'istituzione dei parlamenti, continuano a costituire una parte essenziale dell'apparato statale, come l'esercito, la magistratura e la burocrazia, la Comune estende il sistema elettivo a tutte le branche dello Stato; c) mentre la rappresentanza nazionale caratteristica del sistema rappresentativo è contraddistinta dal divieto di mandato imperativo, la cui conseguenza è l'irrevocabilità dell'incarico per tutto il tempo della legislatura, la Comune è composta da consiglieri municipali eletti a suffragio universale nei diversi mandamenti di Parigi, responsabili e revocabili in qualunque momento; d) mentre il sistema parlamentare non è riuscito a distruggere l'accentramento politico ed amministrativo dei vecchi Stati (anzi lo ha confermato attraverso l'istituzione di un Parlamento nazionale), il nuovo Stato avrebbe dovuto decentrare al massimo le proprie funzioni in comuni rurali, che avrebbero inviato i loro rappresentanti a un'Assemblea nazionale, cui sarebbero lasciate poche ma importanti funzioni. Ciò che caratterizza la democrazia dei consigli rispetto alla democrazia parlamentare è il riconoscimento che nella società capitalistica è avvenuto uno spostamento dei centri di potere dagli organi tradizionali dello Stato alla grande impresa, e che pertanto il controllo che il cittadino è in grado di esercitare attraverso i canali tradizionali della democrazia soltanto politica non sono sufficienti a impedire quegli abusi di potere la cui abolizione è lo scopo finale della democrazia. Il nuovo tipo di controllo non può avvenire che sui luoghi stessi

¹⁸ Lo Stato in Marx è visto come una sovrastruttura che si sviluppa sulla base dei rapporti economici e sociali, essendo direttamente al servizio dell'interesse della classe economicamente dominante. In ogni caso la caratteristica dello Stato è quella di dipendere essenzialmente dalla società e da coloro che dominano l'economia: lo Stato è indipendente solo nella misura in cui è necessario risolvere conflitti tra diversi settori del capitale (per esempio, tra industriali e finanziari) e tra il capitalismo nazionale e le pressioni dei mercati capitalistici internazionali.

della produzione, e viene esercitato non dall'astratto cittadino della democrazia formale, ma dal cittadino in quanto lavoratore attraverso i consigli di fabbrica. Il consiglio di fabbrica diventa così il germe di un nuovo tipo di Stato, che è lo Stato o comunità dei lavoratori in contrapposizione allo Stato dei cittadini, attraverso un'espansione di questo tipo di organismo a tutti i luoghi della società in cui vi sono decisioni importanti da prendere. Il sistema statale nel suo complesso sarà una federazione di consigli unificati attraverso un raggruppamento ascendente di essi a vari livelli territoriali e aziendali. In particolare, per Marx il fine democratico viene raggiunto attraverso l'edificazione della società a-conflittuale che porta all'uguaglianza dei lavoratori, e raggiunge la sua armonia solo eliminando le cause che generano i conflitti (divisioni di classe, dominio borghese..): una volta eliminate tali cause, nell'ottica idealista marxista lo Stato si estingue, diventando un elemento superfluo e non avendo più ragione di esistere¹⁹.

La democrazia diretta e la fine della politica

Socialismo

Comunismo

Principio di giustificazione

Il libero sviluppo di tutti si può raggiungere solo con il libero sviluppo di ciascuno. Per realizzare la libertà è necessaria la fine dello sfruttamento e un'uguaglianza politica ed economica fondamentalmente completa; solo l'uguaglianza può garantire le condizioni per la realizzazione delle potenzialità di tutti gli esseri umani, in modo che ogni uomo o donna possa dare secondo le proprie capacità e ricevere ciò di cui ha bisogno.

Caratteristiche fondamentali

Gli affari pubblici sono regolamentati dalla Comune o Consiglio, organizzati in base ad una struttura piramidale.

Il governo e la politica in tutte le loro forme, sono sostituiti dall'autogoverno.

Il personale governativo, i funzionari della legge, gli amministratori, sono soggetti a frequenti rielezioni, ai mandati emessi dalla loro comunità e a revoca.

Tutti gli affari pubblici sono governati da tutta la collettività. Il principio su cui si basa la decisione in tutte le questioni pubbliche è il consenso.

I funzionari pubblici devono percepire stipendi che non siano superiori al salario dei lavoratori.

Tutti gli altri compiti amministrativi vengono distribuiti a rotazione o per elezione.

Il nuovo ordine politico, soggetto al controllo da parte della comunità, viene difeso da una milizia popolare.

Tutte le forze armate e coercitive vengono sostituite dall'auto controllo.

Condizioni generali

*Unità delle classi lavoratrici
Sconfitta della borghesia.*

*Scompaiono tutti i residui di classe.
Abolizione della scarsità e della proprietà privata.*

Eliminazione di tutti i privilegi di classe.

Eliminazione dei mercati, dei rapporti di scambio e del denaro.

*Ogni residuo di classe scompare.
Notevole sviluppo delle forze di produzione in modo che siano soddisfatti tutti i bisogni primari*

Fine della divisione sociale del lavoro.

¹⁹ Inutile sottolineare come nell'approccio storicista dei rapporti evolutivi che ha in mente Marx, questo passaggio avverrà tramite un rovesciamento dei rapporti di produzione (visti come rapporti di contrapposizione tra due forze, delle quali una sola diverrà dominante), abolizione delle classi e della proprietà privata.

*e che le persone abbiano tempo
libero sufficiente per intraprendere
attività non lavorative.*

*Progressiva integrazione tra Stato e
società.*

Per A. de Toqueville invece, il principale contributo alla democrazia consiste da una parte nell'aver sfatato il luogo comune settecentesco secondo cui la democrazia era una forma politica adatta soltanto a repubbliche di piccole dimensioni; dall'altra nell'aver impostato una riflessione sulla democrazia intesa non tanto come forma di governo, ma come insieme di dinamiche politiche fondate su di uno Stato sociale. La democrazia per Toqueville è considerata come uno Stato sociale, che deve portare necessariamente a una uguaglianza delle condizioni. L'uguaglianza delle condizioni (abbattimento dei privilegi, partecipazione soggettiva individuale attiva in politica, uguale sottomissione alla legge) porterà per Toqueville ad un livellamento delle differenze, che attraverso il conformismo di un potere dispotico che sorge dal basso, porterà alla forma dispotica della tirannide della maggioranza: per Toqueville il rischio della mediocrità democratica può essere scongiurato tramite tutta una serie di accorgimenti (divisione federale della sovranità, decentramento amministrativo, forza delle autonomie locali, carattere elettivo delle Corti di giustizia e autonomia del potere giudiziario).

IL MODELLO DEMOCRATICO IN J. A. SCHUMPETER

Insieme a Michels, Mosca e Pareto, Schumpeter è comunemente annoverato tra i pensatori che più hanno contribuito, nel nostro secolo, ad approfondire e articolare il concetto di democrazia. La quarta parte di Capitalismo, Socialismo e Democrazia è una lettura obbligata per ogni studioso del regime democratico, non importa se mosso da intenti prescrittivi o descrittivi.

Come tutte le grandi teorizzazioni, la riflessione schumpeteriana sulla democrazia ha originato nell'ultimo quarantennio un acceso dibattito sostanzialmente incentrato sulla contrapposizione tra la dottrina classica della democrazia, e l'altra dottrina basata sulla libera competizione tra élites per il voto popolare. Questo dibattito è iniziato negli anni '50 ed ha raggiunto il suo culmine a cavallo tra gli anni '60 e '70, vedendo schierate essenzialmente due posizioni: i sostenitori dell'altra dottrina di Schumpeter (ridefinita come teoria competitiva della democrazia, e polemicamente bollata come élitismo democratico dai suoi detrattori) e i fautori della dottrina classica (ridefinita come teoria partecipativa, o anti-élitista della democrazia).

Com'è noto, secondo Schumpeter la dottrina classica settecentesca (derivata da Rousseau) concepisce la democrazia come quell'insieme di accorgimenti costituzionali per giungere a decisioni politiche che realizza il bene comune²⁰ permettendo allo stesso popolo di decidere attraverso l'elezione di singoli individui tenuti a riunirsi per esprimere la sua volontà (volontà generale del popolo). La critica schumpeteriana a tale concezione si basa essenzialmente su di una duplice obiezione: non esiste un bene comune (dal momento che nessuno potrà concordare univocamente, ma il bene comune avrà significati diversi per individui e gruppi diversi: questo perché gli individui sono mossi da una molteplicità di valori e principi ultimi, situati al di là della sfera logica), e non esiste una volontà del popolo o volontà generale (dal momento che, se è vero che dalla interazione infinitamente complessa di situazioni, volizioni, influenze, azioni e reazioni individuali o di gruppo che caratterizza il processo democratico scaturisce qualche sorta di volontà comune o opinione pubblica, questa è lungi dall'essere frutto di decisioni prese da individui

²⁰ Laddove per bene comune si intendeva (secondo la concezione classica) un gruppo di cittadini che condividesse opinioni simili, mentre oggi la nozione di bene comune si fa molto più sottile per poter racchiudere al suo interno le diverse ed eterogenee posizioni, fedi e opinioni che nascono in una comunità di cittadini diversi caratterizzata da una molteplicità di fratture e conflitti.

autonomi e perfettamente razionali: in politica infatti, i cittadini tendono a decidere in base ad impulsi in larga misura irrazionali o extra-razionali, e sono sottoposti alla forte e continua pressione della propaganda, essendo la volontà comune e l'opinione pubblica inevitabilmente il prodotto di una manipolazione).

Allora, alle illusioni e ai miti della dottrina classica, Schumpeter contrappone un'altra dottrina, che capovolge le parti tra il popolo e i suoi rappresentanti e sposta l'enfasi dall'uno agli altri. La nuova definizione proposta da Schumpeter è dunque: “il metodo democratico è lo strumento istituzionale per giungere a decisioni politiche in base al quale i singoli individui ottengono il potere di decidere attraverso una competizione che ha per oggetto il voto popolare”. I leaders, e non più il popolo sono il perno della nuova definizione schumpeteriana (che si erge così a difensore dell'élitismo competitivo) e la competizione elettorale e non più l'espressione della volontà generale o la realizzazione del bene comune diventato l'elemento distintivo della formula democratica. Ma l'essenza della sua democrazia consisteva anche nella facoltà dei cittadini di sostituire un governo con un altro, e quindi di proteggersi dal rischio che i decisori politici si trasformassero in una forza inamovibile. Se i governi possono essere cambiati e se l'elettorato può scegliere tra i programmi (almeno due) ampiamente diversi dei partiti, allora la minaccia della tirannia può essere evitata. Nella definizione di Schumpeter la democrazia, al massimo, può comportare solo un coinvolgimento politico minimo; cioè quel tanto di coinvolgimento che può essere considerato sufficiente a legittimare il diritto di governare delle élites politiche in competizione.

Rispetto alla dottrina classica, questa nuova concezione ha per Schumpeter notevolissimi vantaggi. Innanzitutto essa fornisce un criterio ragionevolmente pratico per distinguere i governi democratici dai governi che non sono tali: riducendo la democrazia ad un semplice *modus procedendi* senza implicazioni relative al bene comune o alla volontà generale, l'osservazione empirica risulta estremamente avvantaggiata e facilitata. Inoltre essa riconosce l'importanza primaria della leadership; sia della sua capacità di comando che dell'attivazione delle volontà di gruppo e della loro trasformazione in strumenti di azione politica. Nel sistema democratico il popolo non governa, ma si limita a creare un governo attraverso il singolo atto dell'elezione, nel quale si sommano la selezione di un capo o gruppo di capi e il loro controllo²¹.

La cosa più importante da notare è che Schumpeter dice metodo democratico, spostando così la messa a fuoco su una definizione procedurale del concetto di democrazia. Il *demos*, concepito come un terzo che gode dei benefici che gli vengono promessi dai concorrenti che ne corteggiano il voto, riesce semmai ad avere una sua influenza solo al momento delle votazioni, mentre in tutto l'arco di tempo tra un'elezione e l'altra, il rischio è che il rappresentante faccia il sordo e serva soprattutto sé stesso.

La nuova concezione consente anche un utile confronto tra la sfera politica e la sfera economica. Schumpeter stabilisce infatti una diretta analogia tra concorrenza economica e competizione politica: tra le due esiste una sorta di isomorfismo, che affianca il leader politico all'imprenditore, l'elettore al consumatore, il partito e gli uomini politici di partito alle associazioni fra commercianti e industriali.

Occorre inoltre aggiungere che Schumpeter suggerisce una sorta di legge della razionalità decrescente, secondo cui gli individui scelgono tanto meno razionalmente quanto più gli oggetti di scelta diventano astratti e lontani.

Inoltre, stabilito che per Schumpeter il metodo democratico crea dei politici di professione e poi li trasforma in amministratori e statistici, le condizioni che permettono il mantenimento del metodo democratico sono quattro (elevata qualità degli eletti al Parlamento; limitato raggio della decisione politica, al fine di evitare il blocco legislativo su soluzioni di particolare entità; Governo dotato di

²¹ Infatti, all'epoca in cui vive Schumpeter, in una sola democrazia il voto degli elettori assolve alla funzione di creare e decidere chi sarà il Primo Ministro: gli Stati Uniti. In tutti gli altri casi, il voto degli elettori non crea direttamente il Governo, ma un organo intermedio, chiamato Parlamento, al quale devolve il compito di produrre il Governo.

una burocrazia esperta²², prestigio e forte senso del dovere; autocontrollo democratico, con un elevato livello intellettuale e morale per resistere alle tentazioni di rovesciare o mettere in difficoltà il Governo tutte le volte che ne avrebbero la possibilità). In pratica, rispetto al reclutamento, una classe politica si può chiamare democratica quando il suo personale viene assunto attraverso una libera competizione elettorale e non, ad. es., attraverso la trasmissione ereditaria o la cooptazione. Rispetto all'estensione, quando questo personale è tanto numeroso da dividersi in maniera stabile in classe politica al governo e classe politica all'opposizione e da ricoprire l'arca del governo centrale e del governo locale nelle sue molteplici articolazioni.

Seguaci e critici di Schumpeter.

Sebbene la definizione procedurale proposta dall'economista J. A. Schumpeter abbia guadagnato molto consenso in questi decenni, su di essa è possibile sviluppare considerazioni e teorizzazioni più raffinate e approfondite, nonché numerose voci critiche²³. La definizione di Schumpeter è valida poiché consente di individuare con precisione quali regimi sono democratici e quali no, ma anche di valutare come un regime democratico accresca o riduca la sua democraticità.

Per tutti questi aspetti dunque, la teoria di Schumpeter (procedurale e competitiva) fornisce la prima risposta della scienza politica contemporanea alla domanda sui connotati essenziali del regime democratico. Non stupisce, di conseguenza, che i contributi immediatamente successivi abbiano percorso essenzialmente il suo tracciato, accentuando magari alcuni aspetti piuttosto che altri.

Almeno tre grandi filoni speculativi e di ricerca possono essere ricondotti ad una comune matrice schumpeteriana: gli studi behavioralisti sulla partecipazione politica (questi studi hanno insistito e teorizzato sul carattere extra-razionale delle decisioni e del comportamento elettorale, dimostrando come tale comportamento sia una risposta alle iniziative dei leaders, in base a stimoli e identificazioni emotive); la cosiddetta teoria economica della democrazia (che trova in Downs il suo più eloquente esponente, e arriva anch'essa a conclusioni schumpeteriane, dimostrando come l'elettore, essendo razionale, tende comunque ad essere disinformato e apatico e di fatto manipolabile dalle immagini e dagli stimoli forniti dai leaders) ; la teoria pluralista (il cui più autorevole esponente è senz'altro Dahl dove, nei suoi studi sul funzionamento dei regimi e istituzioni, è giunto alla conclusione di come le élites siano composte da costellazioni mutevoli che entrano in coalizione o conflitto tra loro a seconda delle aree decisionali: insomma, mentre per Schumpeter ciò che contava era la competizione tra élites per il voto popolare al momento delle elezioni, per Dahl e i pluralisti è altrettanto importante la competizione tra élites sui problemi tra le elezioni).

Pur seguendo Schumpeter, Sartori²⁴ preferisce mettere l'accento non solo sulla competizione, ma anche sui valori, sull'esistenza di maggioranze e minoranze e sul relativo rapporto, scrivendo così "definirò la democrazia così: un sistematico-politico nel quale l'influenza della maggioranza è affidata al potere di minoranze concorrenti che l'assicurano, appunto attraverso il meccanismo elettorale". Egli fa emergere dunque la centralità della competizione e l'esistenza di un'opposizione; poi, l'esistenza di più minoranze; infine, il ruolo chiave del voto popolare.

²² Da questo punto di vista Schumpeter crede, come Weber, in una concezione tecnocratica, e cioè che il capitalismo sia una forza propulsiva del processo di razionalizzazione, e che la razionalizzazione si raggiunge solo con governanti esperti che riescono a dirigere gli apparati amministrativi dello Stato nel complesso mondo di regolamentazione e controllo.

²³ Tra le voci polemiche più dure, in particolare il Plamenatz e la Pateman. Secondo il primo, il discorso Schumpeteriano è ignorante e inetto e non si comprende neppure quale sia il suo obiettivo. Più pacato e rispettoso il giudizio della Pateman, per cui Schumpeter avrebbe confuso elementi essenziali della tradizione benthamita con le tesi roussoviene, non accorgendosi oltretutto della propria vicinanza ai teorici dell'utilità. Per Bachrach invece Schumpeter si porrebbe del tutto al di fuori della tradizione democratica, ribaltando il rapporto tra governanti e governati, e considerando l'élite politica quale soggetto e il popolo quale oggetto delle scelte collettive.

²⁴ Sartori G., "Democrazia e definizioni", Bologna, Il Mulino, 1969.

Anche A. Downs²⁵ nella seconda metà degli anni '50 svilupperà con coerenza l'analogia schumpeteriana tra sfera economica e sfera politica. In particolare Downs sollecita la riproposizione integrale di una parte della modellistica microeconomica allo scopo di interpretare i comportamenti strategici degli attori principali (partiti ed elettori) che si muovono sulla scena democratica. Ed è soprattutto attraverso questo varco che le teorie della scelta razionale, assertrici della piena assimilazione della logica politica a quella economica, hanno avuto modo di penetrare via via con sempre maggior successo nel territorio della scienza politica.

Anche R. Dahl, per la verità piuttosto restio a fare esplicito riferimento all'opera dello studioso austriaco, accetta sostanzialmente la lezione schumpeteriana, trascurando però il suo lato strettamente economicistico e integrandola con la considerazione dell'importanza della partecipazione politica. Dahl, interessato piuttosto al problema della ricettività, asserisce che una migliore corrispondenza tra outputs e preferenze, ossia una migliore qualità della democrazia, dipende anche dalla capacità dei cittadini (sostenuta da adeguati assetti istituzionali), di prendere parte attivamente e incisivamente al processo decisionale. Questo diverso accento è evidenziato nitidamente dalle due dimensioni che egli utilizza per dare corpo alla sua tipologia dei sistemi politici: la contestazione pubblica (che indica il livello di competitività) e l'inclusività (che designa appunto il livello di partecipazione).

I lavori di Downs e Dahl esemplificano al meglio i principali sviluppi generati dall'approccio schumpeteriano rispetto al problema connotativo, che consiste nell'individuare i tratti distintivi dei regimi democratici enucleandone i meccanismi di funzionamento fondamentali. Tale approccio ha lasciato scoperto, tuttavia, il secondo versante problematico in cui si imbattono le ambizioni di una teoria generale della democrazia: quello relativo all'origine, alla stabilità e al crollo di questo tipo di regimi. Da questo punto di vista Lipset, attraverso una ricerca empirica e meticolosa, ha cercato di verificare l'ipotesi secondo cui i sistemi liberal-democratici dipendono nella loro origine e stabilità, dal livello di sviluppo socio-economico raggiunto.

L'approccio schumpeteriano sarà importante perché influenzerà anche la cultura politica al cui interno si colloca lo sforzo del teorico G. Almond nello spiegare l'insorgenza della democrazia come esito di un determinato sviluppo delle due dimensioni principali su cui fonda la sua tipologia dei sistemi politici: la differenziazione strutturale e la secolarizzazione culturale.

Ma l'attacco schumpeteriano muove in particolar modo soprattutto dalla critica anti-élite, il quale si è scagliato contro il presunto realismo della teoria competitiva schumpeteriana, che implicava:

- 1) la perdita della dimensione normativa del concetto di democrazia, per la quale la democrazia non è soltanto una tecnica decisionale per la produzione di outputs politici, ma un processo partecipativo che dispiega e arricchisce la personalità dei cittadini;
- 2) la conseguente accettazione e giustificazione del sistema esistente e dei suoi caratteri apatetico-élite.

Ad un livello più generale, le critiche più frequentemente sollevate contro la definizione di Schumpeter riguardano: 1) la presunta riduzione della democrazia a competizione elettorale; 2) con un mandato o una delega a una squadra (team) di persone che; 3) acquisirebbero un potere enorme; 4) per tutta la durata della loro carica. Il popolo, per citare Rousseau, sarebbe libero soltanto una volta ogni quattro o cinque anni, l'intervallo fra un'elezione e la successiva: per il resto del tempo, esso sarebbe soggetto passivo delle decisioni della squadra politica vincente.

Ma i critici della definizione di Schumpeter e della sua concezione della democrazia sono stati alquanto miopi e piuttosto sbrigativi. Sono stati miopi perché non vi hanno saputo vedere tutto il complesso contenuto del procedimento elettorale che porta una squadra di persone alla competizione e alla vittoria. Sono stati sbrigativi perché non hanno saputo interrogarsi né sulle modalità di governo della squadra vincente, né sulle possibilità dei cittadini di influenzare quella squadra anche in corso d'opera, quando governa, e quindi anche prima della successiva tornata

²⁵ Downs A., "Teoria economica della democrazia", Bologna, Il Mulino, 1988.

elettorale. Qualche volta, i critici hanno contrapposto alla teoria di Schumpeter (considerata puramente procedurale, come già sottolineato), una democrazia considerata, invece, sostanzialmente *partecipativa* (soprattutto la Pateman²⁶), nella quale i cittadini partecipano attivamente, intensamente, continuamente alla produzione delle decisioni politiche a tutti i livelli²⁷. Anche se è molto difficile valutare in che modo la democrazia partecipativa possa essere concretamente costruita e fatta praticamente funzionare, nessuna democrazia partecipativa è concepibile in assenza di un solido fondamento di democrazia procedurale ed elettorale²⁸.

Inoltre, come ha fatto opportunamente notare Sartori, il metodo di Schumpeter va coniugato al principio delle reazioni previste individuato da Friedrich, e quindi non è affatto del tutto scollegato dalle potenzialità di partecipazione incisiva dei cittadini. Al contrario, i cittadini attivamente partecipanti obbligheranno l'intera squadra di governanti a essere maggiormente ricettiva e responsabile. In sostanza, sappiamo che per ragioni diverse – e sono le reazioni previste da Friedrich: ad es., per il desiderio di essere rieletti, per gusto del potere, per amore del prestigio, dei privilegi e della popolarità derivanti dalle cariche, persino per genuina lealtà alle promesse elettorali e per ambizione di passare alla storia – la maggior parte dei governanti si sforzerà di interpretare al meglio le preferenze degli elettori. Pertanto, in un regime democratico i cittadini-elettori possono effettivamente fare conto sulla responsabilizzazione complessiva dei loro governanti. E, proprio grazie alle procedure elettorali della democrazia, hanno la possibilità sia di rendere quei governanti rappresentativi e responsabili, sia di sostituirli nel caso in cui siano insoddisfatti delle loro capacità e delle loro prestazioni, essendosi convinti delle migliori capacità e delle più credibili promesse di un'altra squadra di potenziali governanti.

²⁶ Pateman C., "Participation and democratic theory", Cambridge, Cambridge University Press, 1970.

²⁷ La teoria partecipativa non è altro che un'impostazione anti-élitista dei critici schumpeteriani. In particolare la Pateman presenta una teoria partecipativa della democrazia che ricava dalle opere di Rousseau e Mill, e il cui punto centrale è appunto la partecipazione intesa come strumento di educazione dei cittadini. La partecipazione sviluppa le capacità sociali e politiche di ogni individuo. Solo perché si raggiunge questo scopo, si ottiene anche l'altro risultato di consolidare le istituzioni democratiche. La democrazia si impara partecipando, e l'educazione che si sprigiona dalla partecipazione rafforza la democrazia. Questa interazione reciproca tra uomini e istituzioni assicura la stabilità del sistema democratico partecipativo. Ma la partecipazione, per essere efficace, non può limitarsi al governo centrale: un sistema democratico partecipativo funziona solo se è integrale, e deve perciò cominciare dove gli interessi degli uomini sono in gioco nel modo più diretto e più chiaro, cioè nel governo locale, nel luogo di lavoro, la fabbrica.

²⁸ Oltretutto, c'è da dire che, in società complesse, uno dei problemi maggiori connessi alla democrazia partecipativa riguarda aspetti quali l'inefficacia o paralisi decisionale a livello collettivo.

CONTESTI E SIGNIFICATI DEMOCRATICI IN G. SARTORI.

In G. Sartori si notano diverse correlazioni, per es. tra democrazia e benessere (sebbene ciò avvenga più per il fatto che, se benessere viene prodotto, ciò avviene probabilmente perché le democrazie non disturbano i processi economici più di tanto, e cioè lasciano fare il mercato), ma soprattutto si ha la tutela della liberaldemocrazia come spazio per la libertà individuale.

Alla domanda cosa è la democrazia, spesso Sartori si domanda innanzitutto quanta democrazia e rispetto a quali caratteristiche, enunciando che la caratteristica prescelta può essere la partecipazione, oppure principio maggioritario, o ancora eguaglianza, e poi anche consenso, competizione, pluralismo, costituzionalismo e così via.

Ad ogni modo, la democrazia non si è mai identificata con una precisa corrente di pensiero: essa è piuttosto un prodotto di tutto lo sviluppo della civiltà occidentale. Sartori scompone il concetto quanto più analiticamente possibile, come nello schema qui sotto:

1. La democrazia come legittimità:
 - a) legittimità presuntiva
 - b) legittimità procedurale
2. La dimensione prescrittiva:
 - a) normativismo oppositivo
 - b) normativismo realistico
 - c) normativismo perfezionistico
 - d) normativismo futuristico
3. La dimensione descrittiva:
 - a) descrittivo-strutturale
 - b) descrittivo-procedurale
 - c) descrittivo-comportamentistico
4. La dimensione evolutiva:
 - a) tipo iniziale-embrionale
 - b) tipo normale-medio
 - c) tipo avanzato
5. La dimensione numerica:
 - a) micro-democrazia
 - b) macro-democrazia
6. Significati secondari o derivati:
 - a) democrazia sociale
 - b) democrazia economica
 - c) democrazia industriale
 - d) democrazia popolare

La democrazia come criterio di legittimità. Democrazia è innanzitutto un principio di legittimità. La democrazia così intesa è il minimo e l'unico comun denominatore di qualsiasi dottrina democratica. La democrazia come principio o criterio di legittimità si presta infatti a due interpretazioni divergenti: a) che il consenso del popolo può essere una semplice presunzione, una presunzione non soggetta a verifica; oppure b) che non esiste consenso democratico senza che esso venga controllato mediante procedure ad hoc.

Il contesto prescrittivo. Da un punto di vista normativo, la nozione di democrazia deriva strettamente dal significato letterale del termine potere del popolo. Vi sono peraltro tre diversi

approcci normativi: oppositivo, realistico e perfezionistico (o utopistico). Usato come concetto oppositivo, il termine democrazia indica ciò che dovrebbe non essere (da questo punto di vista, tra i possibili negativi di democrazia, forse il più calzante è autocrazia, come autoinvestitura nel proclamarsi capo da sé); il normativismo realistico indica ciò che potrebbe essere; mentre il normativismo perfezionistico presenta l'immagine della perfetta società che deve essere (inoltre, poiché l'orientamento normativo è fondamentalmente volto verso il futuro, esso si trasforma in futurismo, diventando una proiezione a lungo termine).

Il contesto descrittivo. Il punto di vista descrittivo porta a definizioni che hanno scarsa o anche nessuna somiglianza con le definizioni normative di democrazia. Come osserva Dahl, nella realtà le democrazie sono poliarchie. E la definizione di rito fornita dalla maggioranza degli autori descrive la democrazia come un sistema basato su partiti competitivi nel quale la maggioranza che è al governo rispetta i diritti delle minoranze. La discussione è centrata sui concetti di rappresentanza, principio maggioritario, opposizione, competizione, governo alternativo, controllo e simili: difficilmente sull'idea di un popolo che si autogoverna.

Grado, tipo e grandezze. La democrazia è anche un tipo di sistema politico fra altri, e da questo punto di vista il problema diventa di individuare le proprietà o caratteristiche che differenziano un sistema democratico da sistemi non democratici (i parametri più precisi in genere vengono dati dall'esistenza di istituzioni rappresentative e di un governo costituzionale), mentre per le grandezze la questione diventa scegliere il tipo di elementi adatti a seconda che si abbia a che fare con una micro-democrazia (che può ad es. richiedere il tema del consensualismo) o una macro-democrazia (che può ad es. implicare una qualche forma di federalismo).

Significati secondari.

Democrazia sociale. Per democrazia sociale si intende di solito uno stato e uno stile spontaneo della società. Pertanto questa dizione non deve essere confusa con quella di democrazia socialista, che indica invece una politica imposta dallo Stato sulla società. La democrazia sociale investe un'atmosfera da ciò che Bryce chiamava eguaglianza di stima, vale a dire eguale trattamento e eguale rispetto per ciascun uomo (riconoscimento delle differenze di status).

Democrazia economica. Così intesa l'etichetta indica una democrazia la cui politica ha per obiettivo primario la redistribuzione della ricchezza e l'egualizzazione delle opportunità economiche. Ma se la democrazia economica è concepita così, è chiaro che essa presuppone la democrazia politica. Diverso è invece il significato marxista, dove la democrazia economica non presuppone la democrazia politica; semplicemente la sostituisce (e questo consegue dalla concezione materialistica della storia, dove per Marx la democrazia politica non ha valore in sé e per sé: è solo la sovrastruttura dell'oppressione borghese e capitalistica).

Democrazia industriale. Tale forma di democrazia si esprime nell'autogoverno dei lavoratori nella propria fabbrica: un autogoverno diretto che dovrebbe essere coronato a livello nazionale da una democrazia funzionale, e cioè da un sistema politico fondato su criteri di rappresentanza funzionale (in pratica è un modello che si è realizzato solo su piccola scala mediante varie formule di partecipazione operaia alla conduzione dell'azienda).

Democrazia popolare. Le etichette democrazia popolare e comunista non sono del tutto equivalenti, essendo la prima attribuita ai Paesi dell'Est europeo (specie nell'immediato secondo dopoguerra), mentre la seconda spetta soltanto all'Unione Sovietica, ma sono sempre versioni di una stessa teoria marxista-leninista, che non contiene elementi strutturali e procedurali atti ad assicurare la sussistenza di un demopotere.

Ad ogni modo, premesso che democrazia come governo del popolo implica che il popolo diventa governante solo nell'intervallo elettorale in cui le elezioni (libere, corrette e competitive) determinano un governo che corrisponde alla maggioranza della pubblica opinione, occorre tuttavia distinguere fra tre oggetti e livelli di consenso: a) l'accettazione di valori ultimi (dati dalle credenze a livello di comunità); b) l'accettazione di regole del gioco (date dal livello di regime su regole procedurali); c) l'accettazione dei governi (dato dal consenso sulle politiche governative).

Per Sartori (che, come detto più volte, vede la democrazia coincidente con il liberalismo, essendo essa un prodotto dello Stato liberal-costituzionale, respingendo dunque l'impostazione marxista di Stato socialista), mentre una cultura politica omogenea non è condizione necessaria di democrazia (egli dunque respinge in pratica il consensualismo lijphartiano come forma più giusta e equa di meccanismo democratico); ciò che è necessario è invece l'omogeneità del consenso procedurale sulle regole del gioco. In democrazia i conflitti sono da risolvere pacificamente (senza violenza né ricorso alla forza) e la loro soluzione pacifica è affidata al criterio maggioritario.

Del resto, la democrazia non dà tutto il potere a nessuno, e lo distribuisce variamente a maggioranze e minoranze che trapassano l'una nell'altra proprio in funzione del principio (regola) maggioritario.

Sartori e la democrazia competitiva.

Per Sartori, Schumpeter va interpretato come il padre della teoria competitiva della democrazia, in cui l'elezione dei rappresentanti è resa secondaria allo scopo principale di investire l'elettorato del potere di decidere le questioni politiche, mentre la verità è che la decisione delle issues da parte dell'elettorato è secondaria rispetto alla elezione delle persone alle quali viene demandato il decidere.

Da questa premessa si ha la notissima definizione secondo cui il metodo democratico è quell'accorgimento istituzionale per arrivare a decisioni politiche, nel quale alcune persone acquistano il potere di decidere mediante una lotta competitiva per il voto popolare. Schumpeter dice metodo democratico, e dunque la sua è una definizione strettamente procedurale di democrazia. E poiché la lotta competitiva produce responsiveness (ricettività, responsività), è proprio questa responsività che fa girare tutta la macchina in rispondenza-corrispondenza alle preferenze del demos.

Schumpeter comunque non può essere visto come continuatore di Mosca e Pareto, poiché questi ultimi negano la possibilità della democrazia, mentre Schumpeter spiega come sia possibile. Né i tre autori possono essere aggregati come elitisti, perché non c'è definizione di elitismo che li accomuni tutti e tre.

Ad ogni modo, la tesi di fondo da cui parte Sartori per tracciare i lineamenti di una teoria della democrazia competitiva, che trova la sua più compiuta formulazione nel libro *The theory of democracy revisited* (1987), è nell'assunto che la democrazia, termine complesso che fa riferimento tanto a un regime politico quanto ad un insieme di valori, ha bisogno contemporaneamente di idealismo e realismo. Ciò significa che una teoria della democrazia deve contenere una consapevolezza empirica dei fatti e delle condizioni che ne favoriscono o ne precludono l'insorgenza e il funzionamento ma, al contempo, non deve dimenticare i valori e gli ideali, che possono far pressione sulle procedure e sulle organizzazioni finendo per orientare il processo di governo e i comportamenti politici in genere.

Viceversa, i regimi instaurati negli ultimi due secoli hanno insegnato, quantomeno, a distinguere tra *democrazia orizzontale* e *democrazia verticale*. La prima, la più simile all'esperienza della polis greca, richiama la dimensione egualitaria della politica e attribuisce una notevole importanza alla pubblica opinione e alla partecipazione ai processi elettorali. La democrazia verticale intesa come sistema di governo implica una visione della politica come visione anarchica: appunto, il non comando. Ma l'anarchia non è mai esistita come sistema politico: al massimo ne indica solo il collasso.

L'accusa che si fa da sempre alla democrazia (verticale) è come mai il comando della maggioranza si trasformi in comando della minoranza o minoranze. Questo è il punto affrontato dagli elitisti e, in una certa misura, anche da Dahl, il quale a tal proposito parla di poliarchia²⁹.

²⁹ Si ricordi la tesi di Gaetano Mosca secondo cui la democrazia controllata da una minoranza al singolare, dove la classe dei governanti (meno numerosa) monopolizza il potere. Il succo di questa tesi è dunque che al comando c'è sempre una minoranza (relativamente omogenea e solidale).

Dopo Mosca, l'autore più influente nel ribadire questa tesi è stato Mills (1957), dove secondo lui gli Stati Uniti erano dominati da una élite al potere, in una coesione tra grandi ricchi, managers delle grosse corporazioni, capi militari e un piccolo gruppo di partiti chiave.

La seconda sottolinea invece la dimensione verticistica della politica, evidenziando la disuguaglianza dei rapporti di potere – chi comanda e chi è comandato – e considerando la democrazia principalmente come un sistema di governo e un metodo di selezione della classe politica.

Secondo Sartori, ancora oggi, la deontologia e la pressione dei valori democratici si rivolgono soltanto alla dimensione orizzontale della politica, mentre la costruzione verticale della democrazia su vasta scala – la democrazia rappresentativa – non è stata accompagnata da ideali consoni e corrispondenti. Ne consegue uno stato di profonda confusione che, nella vita di tutti i giorni, sovraccarica la democrazia reale di valori spesso in conflitto tra loro: libertà e eguaglianza, delega e partecipazione, comando e ricettività. Negli studi politici tale confusione ha prodotto due teorie contrarie e alternative: da un lato si è affermata la teoria élitistica della democrazia, teoria che ha il suo punto di forza nella constatazione che in qualunque regime, compresi quelli democratici, esistono e continueranno a esistere delle oligarchie, delle minoranze che monopolizzano il potere, con la conseguenza di vanificare la partecipazione popolare, allentare i legami di rappresentanza e attenuare la responsabilità di chi governa. D'altro canto, si è fatta strada una teoria contrapposta, spesso rafforzata da istanze prescrittive, che ha individuato come elemento centrale della democrazia la partecipazione popolare e ha sostenuto che una forma di governo democratica è una forma di governo controllata dalla maggioranza dei cittadini-elettori.

Volendo prendere le distanze da entrambe queste configurazioni e, al contempo, proponendosi di predisporre una teoria che tenga conto dei fatti ma anche dei valori, Sartori escogita una strategia che lo conduce nel campo estremamente complesso e delicato in cui la democrazia verticale viene ad essere definita in modo assiologico e prescrittivo.

La scelta del politologo italiano è parallela e divergente da quella di Dahl. La strategia di quest'ultimo consiste nel riservare la parola democrazia al sistema ideale e nell'adoperare il termine poliarchia per il mondo reale; Sartori accetta invece il termine democrazia anche per il mondo reale, ma ne divide in due metà il significato, distinguendo tra dimensione prescrittiva o normativa e dimensione descrittiva o denotativa. Da questa impostazione, la democrazia come potere del popolo è frutto di una concezione normativa, mentre la democrazia come poliarchia rimanda ad una concezione descrittiva. A partire da queste specificazioni, Sartori rielabora la teoria competitiva della democrazia. In primo luogo, sotto il profilo descrittivo, egli preferisce adoperare l'espressione poliarchia elettorale che, mentre nel modello di Dahl costituisce una tautologia (dal momento che la poliarchia comprende per definizione elezioni libere e competitive), a suo giudizio invece serve a mettere in evidenza l'esistenza di una molteplicità di gruppi di potere che fanno ricorso sistematico a procedure elettorali per selezionare chi avrà il comando.

Il punto cruciale di un regime democratico consiste nella possibilità che il demos possa limitare, controllare e influenzare i leaders e, di conseguenza, possa sceglierli senza restrizioni ed eventualmente cambiarli ad intervalli regolari.

Sul piano descrittivo, la definizione minima di democrazia, proposta da Sartori nel saggio "Democrazia competitiva ed élites politiche" (1977), è la seguente: la democrazia è una procedura e/o un meccanismo che genera una poliarchia aperta, la cui competizione sul mercato elettorale conferisce potere al popolo e specificamente induce i governanti alla ricettività verso i governati.

Un discorso assiologico sulla democrazia verticale si trova a fare i conti con concetti come eguaglianza, disuguaglianza e meritocrazia e a utilizzare parole come elezione, selezione e élites. Dato che nella maggior parte dei casi si producono tensioni e conflitti espressi da domande del tipo: come si può avere una democrazia fondata sulla disuguaglianza?, come si conciliano eguaglianza ed

Più tardi, Dahl rovescia la tesi di Mosca secondo cui prevale lo stesso gruppo identificabile come tale (è questa l'ipotesi dell'oligarchia aristotelica) perché, se questo gruppo varia (e varia poiché è assoggettato da un controllo popolare che ne giudica l'operato nel tempo, con diritto di revocare gli esponenti nelle scadenze elettorali) e non prevale regolarmente, allora sono Mosca e i suoi seguaci ad avere torto: la democrazia non è sconfitta dall'oligarchia, ma esiste e funziona (seppure chi governa è sempre una minoranza, ma in questo caso una minoranza non fissa) nella dizione di Dahl come poliarchia.

élites?, che senso ha parlare di meritocrazia in un mondo di eguali?, Sartori stabilisce come prima definizione in chiave assiologica che la democrazia dovrebbe essere un sistema selettivo di minoranze elette in competizione.

La conclusione è quindi duplice: descrittivamente, la democrazia è una poliarchia elettiva; prescrittivamente, una poliarchia selettiva. Ciò significa che i vocaboli élites, eccellenza e capacità non debbono essere banditi dalla teoria democratica, dal momento che occorrono dei parametri che consentano di distinguere tra fatto e merito, tra chi è al potere (la classe politica) e chi merita il potere (le potenziali élites politiche). Il sottinteso di Sartori è che non necessariamente chi occupa le posizioni di potere lo merita, e quindi gli elettori debbono disporre di una bussola che li metta in grado non solo di scegliere ed eleggere, ma anche di giudicare e selezionare il personale politico.

Il recupero della dimensione prescrittiva trova il suo completamento nell'esame di alcuni caratteri di fondo dei sistemi politici dell'Occidente. Due problemi, in particolare, attirano l'attenzione dello studioso. Il primo concerne il ruolo dei cittadini nei processi di selezione democratica; il secondo si traduce nei due interrogativi: come vengono prese le decisioni nei sistemi democratici? E soprattutto, quali tecniche sono più adatte per arrivare ad una decisione che possa ottenere un ampio consenso?

Per quanto concerne il primo punto, Sartori fa proprio l'assunto secondo cui la rappresentanza elettorale è centrale nei sistemi politici contemporanei e caratterizzante di quelli democratici, e individua la stretta connessione che esiste tra rappresentanza e responsabilità. L'idea di responsabilità presenta due facce. La prima, personale, si configura nell'obbligo del rappresentante di rispondere al rappresentato. La seconda riguarda la capacità di raggiungere un adeguato livello di prestazione, in termini di capacità ed efficienza. Di qui due modi alternativi di governare: responsabilmente, ovvero rispondendo di quello che si fa, oppure ricettivamente, ossia operando con efficienza ed efficacia in risposta alle domande provenienti dalla società. E' pressoché impossibile avere un governo, o un gruppo dirigente, al tempo stesso responsabile e ricettivo. Solitamente, osserva Sartori, tanto più un governo diventa ricettivo, tanto meno si trova in condizione di agire responsabilmente.

Alla luce di questo schema trovano così spiegazione sia la perdita di forza governante che affligge, con gradi e misure diverse, le democrazie occidentali, sia il sovraccarico di domande che porta i governi e i parlamenti a prediligere le leggi settoriali, dispensatrici a pioggia di favori e privilegi, e a rifuggire le leggi generali, o comunque i provvedimenti ritenuti o previsti impopolari. Nel momento in cui il governante-rappresentante sceglie la ricettività a scapito della rispondenza, egli si trasforma in un soggetto eterodiretto, non solo dagli interessi e dalle richieste dei suoi elettori ma anche, e forse più, dalle immagini e dalle suggestioni prodotte dai mass-media. Per questo Sartori può concludere che, alle soglie del duemila, le democrazie occidentali sembrano trasformarsi in media-crazie, ossia in sistemi in cui l'informazione e la disinformazione, veicolate dalla stampa, dai sondaggi, dalle inchieste di mercato e soprattutto dalla televisione, prendono il posto del popolo e dell'opinione pubblica di ottocentesca memoria.

L'analisi dei processi decisionali all'interno di un sistema politico democratico – affrontata da Sartori a partire dall'articolo "Tecniche decisionali e sistema dei comitati" (1974) -, prende in considerazione tanto le sedi in cui le decisioni sono formulate quanto le tecniche che vengono adottate. Sotto il primo profilo, si distinguono assemblee di ampie dimensioni (come per es., il Parlamento) che decidono sulla base del principio maggioritario, e gruppi più ridotti come le commissioni o i comitati, in cui è più logico seguire la regola decisionale dell'unanimità³⁰.

Rispetto a chi le prende, le decisioni possono essere individuali, di gruppo o collettive.

³⁰ Questo perché un sistema di piccoli gruppi, istituzionalizzati e durevoli, non funziona sulla base di regole maggioritarie. Al contrario, l'accordo è frutto dell'applicazione della regola del *do ut des*, ovvero del meccanismo delle compensazioni reciproche viste in un'ottica conciliativa. L'unico presupposto per una corretta applicazione di questo processo di scambio, in cui chi chiede oggi si aspetta di essere ricambiato nel futuro, è la fondata aspettativa di durata del comitato stesso, sia sotto il profilo della stabilità, sia sotto quello dell'esistenza di un flusso continuo di questioni su cui decidere.

Una decisione è collettiva se è assunta da un agglomerato di persone più ampio di un gruppo: è quindi la decisione di molti. Una decisione si può invece dire collettivizzata quando, indipendentemente dal numero di decisori – può essere anche una persona –, è vincolante nei confronti dell'intera collettività alla quale è indirizzata. Le decisioni collettivizzate sono qualificate dalla loro destinazione, mentre quelle collettive sono contrassegnate soprattutto dal numero dei decisori.

Riassumendo, la definizione di una poliarchia elettiva non implica un buon funzionamento del sistema, perché la competizione elettorale non garantisce la qualità dei risultati, ma soltanto il loro carattere democratico. Il resto dipende dalla qualità della leadership. Sartori propone una teoria del riferimento alle élites, e insiste su due definizioni tra loro complementari: che la democrazia dovrebbe essere a) una poliarchia elettiva, e b) una poliarchia di merito.

Per Sartori comunque è sbagliato ritenere che la democrazia occidentale modernizzata sia un paradiso terrestre che l'Occidente deve imporre al resto del mondo. Così come è sbagliato confondere la liberaldemocrazia (che impone uno Stato regolatore garantista nel rispetto delle leggi) con la democrazia capitalista (che è invece dominata dall'ordine economico che produce gerarchia). Ma i problemi non mancano, e mentre in passato la legittimazione democratica del potere si imbatteva in tre nemici (un nemico escatologico, vale a dire il comunismo come regno dei fini; il diritto divino, o comunque ereditario-tradizionalistico; la pura e semplice forza, cioè i regimi di spada), oggi la vittoria della democrazia si arresta grosso modo ai confini dell'Africa, escludendo una grossa parte del continente asiatico, e imbattendosi nel rigetto dei Paesi islamici nei quali politica e religione sono tutt'uno.

D'Alimonte e la teoria della democrazia competitiva.

D'Alimonte si fonda sul concetto secondo cui a parità di condizioni, un sistema di partiti è democratico nella misura in cui è competitivo.

Ponendosi l'obiettivo di accertare se un regime non è solo democratico, ma quanto democratico, D'Alimonte parte da Dahl, in riferimento al quale un'organizzazione è democratica solo se il processo di determinazione delle scelte politiche è compatibile con le condizioni della sovranità popolare e dell'uguaglianza politica (aggiungendo che la condizione della sovranità popolare è soddisfatta se – ogni qual volta è percepita l'esistenza di politiche alternative – la soluzione scelta e attuata come politica di governo è l'alternativa maggiormente preferita dai membri dell'organizzazione).

Sulla base di queste definizioni si può affermare che un sistema politico è democratico nella misura in cui le decisioni collettive (cioè quelle che interessano tutta la collettività) sono quelle maggiormente preferite da tutti i suoi membri, dove l'esistenza di un'alternativa di maggioranza è condizione necessaria di equilibrio di un sistema politico democratico.

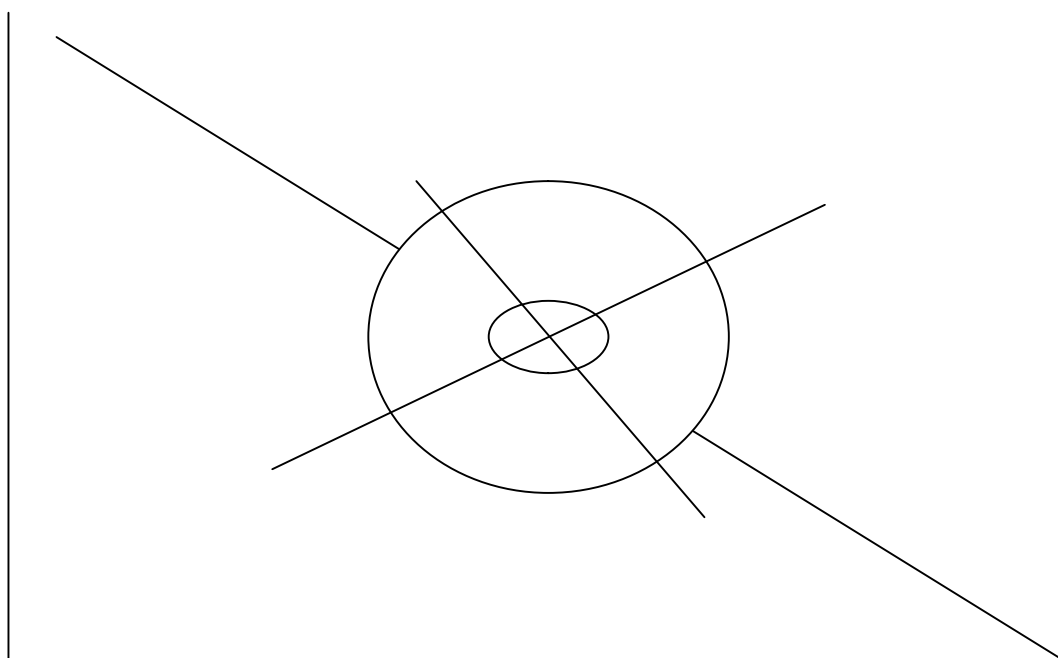
Sempre sulla scia di Dahl, D'Alimonte ridefinisce la democrazia come un sistema politico nella misura in cui è minima la distanza fra le scelte politiche e le preferenze dei suoi membri, considerati politicamente uguali.

Per quanto riguarda poi il problema della competizione (inteso come meccanismo di controllo e di limitazione del potere), un sistema partitico è competitivo nella misura in cui sono affermati i diritti politici e sono omogenee le preferenze degli elettori. Da questo punto di vista il problema è che, se le preferenze individuali sono troppo diverse, nel senso di essere troppo eterogenee tra loro, la competizione tra partiti non può produrre una maggioranza stabile, ma tutt'al più una serie di maggioranze cicliche, rendendo la democrazia non funzionante nel momento in cui fosse incapace di avere una maggioranza possibile.

Supponendo invece che la democrazia funzioni, cioè che il sistema dei partiti sia in equilibrio, a quel punto che differenza fa che le preferenze individuali siano più o meno omogenee ai fini del grado di competizione e quindi del grado di democrazia del sistema? Nessuna, se si fa dipendere il grado di democrazia esclusivamente dalla maggiore o minore osservanza di certe regole o certi diritti, dal momento che l'unica preoccupazione è che tali regole producano un risultato, cioè che la

democrazia funzioni. Sul come funziona, invece, non interessa per chi guarda la democrazia da un punto di vista procedurale, in cui importa che venga garantita la massima democraticità delle regole (è il caso di teorici quali Dahl, dove la democrazia è definita in chiave di riconoscimento dei diritti politici e dell'estensione del godimento di questi diritti alle masse³¹). Per chi invece, guarda anche a questi risultati, importa come essi siano stati ottenuti. Da questo punto di vista si ha una concezione dinamica, dove la democrazia è un processo i cui esiti sono più o meno democratici nella misura in cui sono più o meno aderenti alle preferenze individuali, cioè nella misura in cui è minima la distanza tra scelte dei governanti e preferenze dei governati. Insomma, le regole, anche le migliori, non producono da sole i risultati migliori, i quali dipendono anche dalla struttura delle preferenze individuali.

Per capire in che modo la struttura delle preferenze individuali possa influenzare la competizione tra partiti e quindi il grado di democraticità, il metodo si basa sulla teoria dell'equilibrio, in cui le preferenze soggettive si collocano in un ambito bidimensionale da un estremo all'altro, e, in una competizione perfetta, la soluzione di equilibrio sta nel mezzo, cioè nello spazio politico che rappresenta il punto di ottimo dell'elettore mediano. Questo modello viene definito modello euclideo.



Legenda: esempio semplificato di modello euclideo, dove tra l'asse orizzontale e verticale, la scelta ipotetica si colloca nel mezzo, che rappresenta l'esito di una competizione ottimale.

In altre parole, se le preferenze dei cittadini soddisfano determinate condizioni di omogeneità (vale a dire se esiste una qualche forma di consenso di fondo su quello che gli elettori vogliono), le scelte collettive corrispondono alle scelte dell'elettorato mediano. In tal caso, l'esito della competizione politica è ottimale.

Ma è sempre vero che in democrazia è il centro che governa? Questo è vero solo dove l'equilibrio è la risultante di un sistema di maggioranze controbilancianti, che a sua volta è il prodotto di una struttura di preferenze omogenea. Ma esistono anche democrazie non coincidenti col massimo di

³¹ L'impostazione di Dahl concepisce la democrazia dunque come un processo non dinamico bensì statico: la democrazia non è tanto un processo, quanto una situazione, e in quanto tale la si può definire indipendentemente dall'esito: è sufficiente che le regole di formazione delle preferenze politiche siano democratiche.

democrazia possibile perché non è il centro che governa: sono le democrazie poco competitive dove, non essendo soddisfatta la condizione di minimo, la competizione diventa di tipo monopolistico. Infatti, quando si è in presenza di un sistema a maggioranza egemonica, tale partito è nelle condizioni di avere un margine autonomo di decisione e quindi di non essere vincolato alle preferenze dell'elettorato mediano nella stessa misura in cui lo sarebbe se il sistema fosse più competitivo.

Ricapitolando, se non esiste in minimo di consenso tra le diverse componenti dell'elettorato, se le preferenze politiche non sono riducibili ad un qualche denominatore comune, e se la società è divisa per linee di conflitto non componibili, la democrazia non può reggere. Se invece la comunità politica è divisa, ma tra le sue componenti esiste una frazione maggioritaria dominante, la democrazia funziona. Resta però il fatto che l'eterogeneità della cultura politica riduce la competitività del sistema e, con essa, il controllo dei governanti sulla classe dirigente. In questo caso, l'assenza della aspettativa del ricambio dell'élites al potere determina una situazione in cui un partito, o una coalizione di partiti, godono di un potere di mercato che si traduce in una rendita di posizione e quindi in un minor controllo democratico e in una minore aderenza delle scelte politiche alle preferenze dei cittadini³².

A tirar delle somme, la competizione politica come meccanismo di controllo del potere e di massimizzazione della democrazia funziona meglio laddove esiste una qualche forma di consenso fra i cittadini sulle scelte politiche da adottare. Vale a dire, laddove il sistema politico è integrato a livello di cultura politica. In mancanza di questa integrazione culturale la democrazia non funziona o funziona male. Il che non significa che il buon governo non sia possibile anche in comunità politiche non integrate. Certo, è molto più difficile. E diventa impossibile in quelle comunità invertebrate dove mancano anche forme alternative di controllo del potere.

³² Questo in fondo è il significato di egemonia e maggioranza egemonica, essendo essa il risultato di un potere monopolistico che consente un certo grado di indipendenza dalla volontà dell'elettorato.

KELSEN E LA DEMOCRAZIA.

Chiedendosi su quali siano più in dettaglio gli aspetti che sostanziano il metodo democratico, si devono indicare: l'insieme di regole formali o procedurali che disciplinano il voto a suffragio universale; elezioni libere, corrette, competitive e periodiche; strutture di intermediazione e organizzazione rappresentate da partiti in competizione; esistenza di una struttura decisionale e di controllo eletta con le norme già menzionate (il Parlamento); esistenza di un I Ministro e di un governo responsabili verso il parlamento. A proposito di questo insieme di regole formalizzate o procedure che caratterizzano le liberaldemocrazie reali, si è parlato di democrazia formale, universali procedurali e democrazia procedurale. Sull'importanza sostanziale di queste forme mettono l'accento diversi autori: da Schumpeter a Kelsen che afferma: "come metodo o procedura, la democrazia è una forma. Infatti, la procedura attraverso la quale si cerca e si attua in pratica un ordinamento sociale è considerata formale per distinguerla dal contenuto dell'ordinamento che è un elemento sostanziale o materiale". Inoltre, sempre per Kelsen, se la democrazia è soprattutto una forma di Stato o di governo, si deve tener presente che l'antagonismo tra forma e sostanza o tra forma e contenuto è soltanto relativo, e che una stessa cosa può sembrare forma da un punto di vista e contenuto o sostanza da un altro.

Da ciò occorre fissare allora che il metodo democratico è quello che consente la maggiore incertezza in ordine al contenuto concreto delle decisioni assumibili dagli organi eletti o elettoralmente responsabili; tale incertezza è sempre relativa e non può superare certi confini; questi confini sono fissati dal fatto che alla base di un sistema democratico vi è un accordo-compromesso che riconosce le regole, collettivamente accettate, di risoluzione pacifica dei conflitti tra le parti sociali, politicamente rappresentate e rilevanti; quei confini sono superati non solo quando si cerca di assumere decisioni che contravvengano a quelle regole, ma anche quando si assumono decisioni che tocchino interessi percepiti come vitali da attori sociali rilevanti per l'accordo-compromesso politico. Lo stesso Kelsen ricorda che l'intera procedura parlamentare tende a giungere a un compromesso, e il compromesso è ciò che rappresenta il punto di equilibrio all'interno del quale un Parlamento eletto democraticamente fornisce una sorta di Camera di compensazione dei conflitti.

Infatti per Kelsen la democrazia non funziona quando l'antagonismo tra maggioranza e minoranza è così forte da rendere impossibile ogni compromesso: la democrazia la si ha allora in una situazione intermedia fra i due estremi, costituiti dalla condivisione di valori oggettivi e assoluti.

Kelsen, che inizialmente ha una concezione relativistica di democrazia (in cui, in assenza di un bene comune, si può solo mediare tra diversi valori in conflitto), tende poi a spostare l'importanza delle funzioni statali sulla legislazione, sostenendo che l'ideale della legalità, la certezza del diritto trova una sua giustificazione razionale nella legittimità.

Ad ogni modo, in Kelsen si ritrovano una concezione della democrazia: *parlamentarista* (tutta concentrata sul primato del Parlamento); *partitica, consociativistica e proporzionalistica* (concezione per la quale i partiti sarebbero gli autentici soggetti della vita democratica, il cui obbiettivo sarebbe il compromesso assicurato da un sistema proporzionale³³); *pacifistica* (dove la democrazia si presenta come strumento per risolvere pacificamente i conflitti sociali e nei rapporti fra Stati); *liberale* (dove l'assunto di fondo del liberalismo politico è dato dal principio per cui il governo non deve interferire in certe sfere di interessi proprie dell'individuo³⁴).

³³ Tuttavia, è anche vero che parlando di libertà come forma democratica, Kelsen sottolinea come il principio di maggioranza assoluta (e non qualificata) rappresenta l'approssimazione relativamente maggiore dell'idea di libertà. Su quest'assunto si ha l'idea che, se non tutti gli individui, almeno il più gran numero di essi sono liberi: certamente questo ragionamento presuppone l'uguaglianza come postulato fondamentale della democrazia.

Ma è anche vero che Kelsen, d'altra parte, ammette il sistema proporzionale attraverso la necessità di proteggere la minoranza contro la maggioranza stessa, in un meccanismo di distribuzione dei seggi in proporzione alla forza numerica, in cui non ci sarebbero vinti. Il tutto ruota sempre sulle garanzie costituzionali dove siano rispettati i diritti fondamentali.

³⁴ Da questo punto di vista Kelsen rifiuta l'ideale marxista secondo cui la democrazia proletaria garantirebbe agli individui non soltanto una partecipazione formalmente uguale alla formazione della volontà collettiva, ma anche una uguale quantità di ricchezze, e pone al centro il valore di libertà come ideale di democrazia.

Per Kelsen, la democrazia (intesa come indiretta, in cui i diritti politici – cioè la libertà – si riducono ad un semplice diritto di voto) può esistere solo se gli individui si raggruppano secondo le loro affinità politiche, allo scopo di indirizzare la volontà generale verso i loro fini politici, cosicché fra l'individuo e lo Stato si inseriscano quelle formazioni collettive che, come partiti politici, riassumono le uguali volontà dei singoli individui.

Per quanto riguarda il problema del parlamentarismo³⁵, Kelsen intendeva riformarlo attraverso la possibilità popolare di dare suggerimenti per progetti di legge, facendo scomparire le immunità parlamentari davanti ai tribunali, intesi come la roccaforte del sistema parlamentare, e un vincolo elettorale tradotto nell'eliminazione del mandato imperativo³⁶: tutto questo sulla base che il Parlamento è per il popolo e deve porsi al suo servizio. Inoltre, per fare buone leggi, ammette anche la possibilità di Parlamenti tecnici per i diversi campi della legislazione (non eletti dall'intero corpo elettorale ma da gruppi di tecnici, vale a dire professionisti), che ad avviso di Kelsen non dovrebbero essere visti come un tentativo di sopprimere la democrazia, ma come una riforma nel senso di una organizzazione corporativa della formazione della volontà dello Stato. In tale ottica, il principio corporativo non potrebbe abolire il parlamentarismo, ma soltanto affiancarsi ad esso, in funzione unicamente consultiva e mai deliberativa³⁷.

I PERCORSI STORICI DELLA DEMOCRAZIA IN BARRINGTON MOORE.

In “Le origini sociali della dittatura e della democrazia”, Barrington Moore pone in evidenza come alcune condizioni socio-economiche siano state più favorevoli allo sviluppo della democrazia.

Infatti, la domanda che egli si pone è: è possibile affrontare il problema delle condizioni più favorevoli per un assetto democratico collocandosi in un quadro storico ben preciso?

Basandosi sulle ricerche dello studioso tedesco Hintze, Barrington Moore individua le condizioni di fondo che in Paesi come l'Inghilterra, la Francia o anche gli Stati Uniti, portano al risultato democratico.

Intanto, Moore parte dall'individuazione di tre vie che hanno condotto alla società moderna:

la prima ha unito insieme il capitalismo e la democrazia parlamentare attraverso una serie di rivoluzioni: la Rivoluzione puritana, la Rivoluzione francese, la Guerra civile americana. La seconda strada è anch'essa una strada capitalistica, ma in mancanza di una forte ondata rivoluzionaria, essa è passata attraverso diverse forme di reazione politica per culminare nel fascismo. La terza via è quella comunista.

Solo nel primo percorso la modernizzazione passa attraverso lo sviluppo della democrazia, definito come una lotta lunga e mai completamente vittoriosa per realizzare questi tre obiettivi strettamente interconnessi: 1) controllare i governi arbitrari; 2) sostituire le leggi arbitrarie con leggi giuste e razionali; 3) fare partecipare la popolazione alla formazione delle leggi. La decapitazione dei re è stata l'aspetto più drammatico e certamente non il meno importante della lotta per realizzare il primo obiettivo. Della lotta per realizzare gli altri due obiettivi, aspetti familiari e famosi sono stati gli sforzi per instaurare il governo della legge, il potere della legislatura, e più tardi l'utilizzazione dello Stato come strumento per l'attuazione del benessere sociale.

In particolare, nei fattori che favorirono l'affermarsi della democrazia nell'Europa occidentale, Moore vede un unico processo di cambiamento, i cui fattori esplicativi essenziali sono i seguenti:

- *primo fattore*: esistenza di un equilibrio tale che impedisca l'affermazione di una monarchia troppo forte o di una aristocrazia terriera troppo indipendente. Più esattamente, un'esperienza di monarchia assoluta è un elemento favorevole al risultato democratico in quanto il potere del monarca pone un freno ed è in grado di controllare il possibile strapotere

³⁵ Notare che Kelsen definisce il parlamentarismo come formazione della volontà normativa dello Stato mediante un organo collegiale eletto dal popolo in base al suffragio universale ed eguale per tutti, cioè democraticamente, secondo il principio della maggioranza.

³⁶ Facendo sì cioè che il deputato perda il suo mandato nel momento in cui lasci il partito e il vincolo con l'elettore che lo ha eletto.

³⁷ Questo perché Kelsen vuole lasciare intatto il principio elettivo del parlamento ed evitare che tramite le organizzazioni corporative si abbia un predominio in senso antidemocratico dei tecnici e personale professionale.

della aristocrazia terriera. D'altra parte, una persistente e forte esperienza di potere monarchico assoluto alla lunga indebolisce le possibilità e capacità di azione autonoma della nobiltà, e in questo senso dà un contributo negativo al risultato democratico. Del rapporto feudale di vassallaggio, tipico dell'Europa medievale, si mantennero sia l'idea del diritto di resistenza all'autorità ingiusta, che la concezione di un contratto, come impegno reciproco liberamente sottoscritto tra liberi. Ciò permise in Europa quel delicato equilibrio tra troppo e troppo poco del potere del monarca, che diede un'importante spinta alla democrazia parlamentare. Infatti, agli inizi dei tempi moderni uno dei prerequisiti della democrazia è stato l'emergere di un equilibrio tra la Corona e la Nobiltà, in cui il potere regio predominava ma lasciava un grado di sostanziale indipendenza alla nobiltà.;

- *secondo fattore*: svolta verso una forma appropriata di agricoltura mercantile o da parte dell'aristocrazia terriera o da parte della classe contadina. Se la trasformazione economica prima in senso mercantile, poi in direzione dell'industrializzazione è essenziale per le trasformazioni politiche in esame, tuttavia Moore non fa dell'industrializzazione, ma dell'emergere di un'economia mercantile, il requisito cruciale della trasformazione democratica. In ogni caso, è sempre pur vero che l'esistenza di una borghesia urbana numerosa e vigorosa ebbe una certa influenza nel favorire la democrazia; infatti, come concordano diversi studiosi, la borghesia ha interesse allo sviluppo di una serie di diritti individuali – primi fra tutti, i diritti alla proprietà privata e a firmare contratti – che possono indirettamente favorire lo sviluppo di diritti politici;
- *terzo fattore*: indebolimento dell'aristocrazia terriera. L'esistenza di una nobiltà indipendente con una propria base economica è un elemento essenziale, ma è importante che tale nobiltà si trasformi parzialmente abbracciando attività mercantili o industriali. E' altrettanto decisivo che l'egemonia politica dell'aristocrazia terriera sia spezzata o trasformata e che gli stessi contadini siano integrati in un meccanismo economico volto alla produzione per il mercato. Insomma, il bisogno di trovare soldi per pagare tasse crescenti e lo sviluppo del commercio con la città spinsero l'aristocrazia inglese verso una forma di agricoltura mercantile che nei fatti liberò i contadini da molti vincoli di assoggettamento ai signori e creò solidarietà con gli interessi della borghesia emergente nelle città;
- *quarto fattore*: mancanza di una coalizione aristocratico-borghese contro i contadini e i lavoratori. Un considerevole antagonismo tra elementi mercantili e industriali, da una parte, e aristocrazia terriera, dall'altra, favorisce la competizione per acquistare un più ampio appoggio popolare che alla fine integra anche la classe operaia nel regime democratico. In pratica, se l'alleanza tra città e campagna aiutò l'evoluzione democratica, condizione necessaria allo sviluppo della democrazia è comunque l'assenza di una coalizione aristocratico-borghese contro i contadini e i lavoratori;
- *quinto fattore*: una rottura rivoluzionaria col passato. Moore interpreta così positivamente, considerandole indispensabili alla democratizzazione, le rivoluzioni inglese, americana e francese. Indicando molto sinteticamente solo gli aspetti centrali, la Rivoluzione inglese servì a limitare l'assolutismo regio; quella francese ed americana a spezzare in modi diversi il potere di un'aristocrazia agraria che sarebbe stata di ostacolo alla trasformazione democratica. Infatti, nell'esperienza storica di Gran Bretagna, Francia e Stati Uniti, le rivoluzioni violente furono parte del processo di industrializzazione e democratizzazione che passò attraverso l'indebolimento del potere dell'élite agraria e la distribuzione della società contadina³⁸. La rottura rivoluzionaria col passato viene, dunque, vista come un'altra caratteristica necessaria allo sviluppo della democrazia.

³⁸ In particolare la democrazia inglese è il risultato delle pressioni della classe operaia organizzata in diversi sindacati e più tardi nel partito laburista, in combinazione con un'aristocrazia terriera inserita in un'agricoltura commercializzata e con una forte borghesia industriale, all'inizio del XX sec. perfino più potente dell'aristocrazia, che accetta una democrazia di massa in quanto non vi percepisce minacce ai propri interessi. La politica francese della Terza Repubblica (1877) è caratterizzata da un'alleanza tra classi medie urbane e borghesia industriale, un'alleanza

L'analisi di Moore merita particolare attenzione perché, al di là di numerose critiche che sono state avanzate da diversi autori, la rottura rivoluzionaria non è un elemento indispensabile alla successiva democratizzazione. Proprio il restringere l'analisi ai tre casi sopra indicati (Inghilterra, Francia, Stati Uniti) inganna Moore circa questo aspetto, poiché non considera che le vie seguite dalle piccole e medie democrazie europee ha mostrato con evidenza che tale rottura rivoluzionaria non sempre ha luogo. Se però questo aspetto viene riformulato e indicato come ruolo della violenza nel mutamento politico, è possibili avanzare altre importanti considerazioni. Si può infatti notare che effettivamente la I Guerra mondiale e, in misura minore, la II, sono state di per sé stesse un fattore decisivo nel passaggio alla democrazia di massa.

Sugli altri punti evidenziati, le indicazioni di Moore sono assai interessanti e possono essere proficuamente seguite. Il quesito più specifico da porre è: perché le classi sociali proprietarie e privilegiate e le loro espressioni politiche, a un dato momento accettano di trasformare i regimi liberali e oligarchici (cioè con diritti limitati a gruppi ristretti e benestanti) in democrazie di massa, ammettendo nell'arena politica le classi sociali inferiori e i partiti e sindacati che li rappresentano e ne esprimono le domande? Ovvero perché si sentono costrette ad accettare o addirittura a promuovere tale trasformazione? La risposta ruota intorno a una maggiore articolazione e arricchimento del quarto fattore suggerito da Moore, l'assenza di una coalizione aristocratico-borghese. Più esattamente, guardando anche all'esperienza delle cosiddette piccole democrazie europee, si può ritenere che le élites politiche accettano l'allargamento della cittadinanza e l'ingresso delle classi inferiori nell'arena nazionale come soluzione di accomodamento e compromesso che può evitare problemi più gravi in presenza delle seguenti condizioni: 1) se esiste un'unità territoriale e nazionale; 2) se non vi sono minacce immediate e palesi provenienti dall'esterno, che in sé stesse possono impedire pacifici processi evolutivi; 3) se la struttura statale non dispone di un forte apparato repressivo; 4) se sono ormai consolidati e radicati nella cultura politica i diritti e le libertà proprie dell'oligarchia competitiva; 5) se, al tempo stesso, vi sono pressioni per un allargamento di quei diritti provenienti dalle classi sociali inferiori, organizzate almeno di fatto attraverso i partiti, se non anche a livello sindacale, e tali pressioni hanno aspetti potenziali di minaccia e violenza il cui costo sarebbe stato mal sopportato dalle élites civili; 6) se le espressioni politiche dell'aristocrazia e della borghesia urbana competono per l'appoggio di aree sempre maggiori della popolazione.

Allora le élites politiche possono accettare l'allargamento della cittadinanza e l'ingresso delle classi inferiori nell'arena nazionale come soluzione di accomodamento e compromesso che può evitare problemi e minacce più gravi.

Ancora, le oligarchie competitive, che sono caratterizzate da un certo grado di competizione politica ma da una partecipazione molto ristretta, possono avere una logica interna che per sé stessa spinge verso il suffragio universale e la democrazia di massa, soprattutto in presenza di trasformazioni economiche³⁹.

sostanzialmente subita da una classe operaia uscita sconfitta dall'esperienza utopica della Comune parigina (1870). Mentre l'aspetto della democrazia negli Stati Uniti è diviso in tre fasi principali: fino alla guerra civile e alla metà dell'Ottocento quando il Nord e la parte occidentale del Paese si democratizzano raggiungendo quasi completamente il suffragio universale maschile bianco; dalla guerra civile alla seconda guerra mondiale; dagli anni '40 fino alla fine degli anni '60, quando finalmente i neri del Sud acquistano la piena cittadinanza. Nelle prime due fasi esiste un'alleanza tra proprietari terrieri e settori della borghesia industriale, mentre dopo la seconda guerra mondiale una più completa democratizzazione diventa possibile grazie all'affrancamento dei neri del Sud e a una classe operaia maggiormente organizzata e politicamente riconosciuta.

³⁹ Rustow, "A world of nations", Washington D. C., the Brookings Institutions, 1967.

TRA DEMOCRAZIA, LIBERTA' E DIRITTI. I DIRITTI DI CITTADINANZA E INTEGRAZIONE DI CLASSE IN R. BENDIX.

Democrazia non è solo conquista del suffragio universale. Nella concezione moderna di democrazia, i diritti politici si accompagnano ai diritti sociali formando un insieme di diritti di cittadinanza. Il XIX sec. è stato considerato come il periodo in cui giunge a compimento lo sviluppo dei diritti di cittadinanza, cioè quell'insieme di diritti (civili, politici e sociali) di cui godono coloro che sono a tutti gli effetti membri di una comunità. Lo sviluppo di questi diritti è stato il frutto di circostanze complesse, ma soprattutto di fortissime mobilitazioni da parte dei gruppi esclusi.

Reinhard Bendix ha studiato il processo di ingresso delle masse nella storia, sottolineando la dimensione autonoma delle lotte per i diritti politici condotte dagli esclusi.

Questo lungo processo di accesso ai diritti politici iniziò ben due secoli fa. Secondo Bendix, il XVIII sec. rappresenta un rottura di grandi dimensioni nella storia dell'Europa Occidentale. Prima di quel momento le masse erano sbarrate fuori dall'esercizio dei diritti pubblici. Da quel momento, esse sono diventate cittadini e in questo senso membri della comunità politica.

Più precisamente, il sommario programmatico da cui parte Bendix per spiegare l'analisi dei rapporti che hanno condotto ai diritti di cittadinanza tramite una maggior democrazia, è l'evoluzione sociale dall'esperienza europea al moderno Stato nazionale. Il denominatore comune di tale approccio è la formazione e la trasformazione delle comunità politiche, che oggi chiamiamo Stati nazionali.

Il concetto di Stato nazionale è fondamentale per l'odierna società democratica, perché, a partire dalla rivoluzione francese, si è imposto il principio della rappresentanza funzionale a coloro che precedentemente ne erano esclusi, e il principio plebiscitario, in base al quale tutti i poteri che si frappongono fra l'individuo e lo Stato devono essere distrutti (es, i ceti e le corporazioni) in modo che tutti i cittadini, in quanto individui, abbiano diritti uguali di fronte all'autorità nazionale sovrana.

Il fatto centrale della formazione di una nazione è l'esercizio regolato di un'autorità pubblica estesa a tutta la nazione.

I temi fondamentali di questi studi possono essere così sintetizzati:

1) le società europee occidentali si sono trasformate, dalle società feudali di ceti del medioevo, nei regimi assolutisti del XVIII sec, e quindi nelle società classiste della democrazia plebiscitaria e negli Stati nazionali del XX sec. Prendendo le mosse dal tipo di autorità pubblica caratteristico della comunità politica medievale, all'interno di tale struttura si possono individuare i tradizionali rapporti di autorità (che sono un aspetto della stratificazione sociale della società medievale) in cui l'ordine politico e sociale dell'Europa medievale subì enormi trasformazioni che sfociarono alla fine nello Stato nazionale e in un crescente egualitarismo⁴⁰;

⁴⁰ Partendo da un'impostazione della vita politica medievale che presentava schematicamente la logica di un re e della nobiltà terriera (in cui il re esercitava una duplice funzione rappresentativa: in quanto patriarca aveva l'autorità assoluta dei suoi sottoposti, ma per principio anche la responsabilità di proteggerli e di provvedere al loro benessere; in quanto sovrano consacrato al nome di Dio, la sua autorità assoluta trovava un limite nella legge divina) si passa da una situazione in cui il potere regio viene limitato dalla nobiltà terriera nel momento in cui il re è costretto a chiedere l'aiuto dei notabili locali dal punto di vista finanziario e militare, ed essi a loro volta rispondono a tali pretese esigendo ulteriori garanzie per i loro diritti e privilegi in compenso dei maggiori servizi richiesti. Questa forza dei ceti locali verso le pretese regie porterà ad una loro maggiore autonomia basata sul potere di ceti locali, facendo della vita politica medievale una lotta per il potere tra giurisdizioni più o meno autonome e fondate da una gerarchia sociale costituita e su un rapporto di fedeltà al sovrano secolare. Nel corso dei secoli (attraverso la rivoluzione francese e la sua appendice napoleonica che distrugge questo sistema di privilegi costituiti, dando origine alle democrazie di massa del mondo moderno) tale modello viene sostituito da un sistema di governo assolutista nel quale il re esercita alcuni poteri a livello nazionale attraverso funzionari designati, mentre altri importanti poteri giuridici e amministrativi sono acquistati per diritto di prelazione su base ereditaria dai ceti privilegiati. Notare come l'assolutismo regio produrrà poi dei tipi di fermento sociale in risposta al potere di superiorità del sovrano, quali il *banditismo sociale* e il *legittimismo populista*, che si proclamavano ribelli sulla base degli abusi del re.

2) rapporti d'autorità individualistici subentrano ai tradizionali rapporti tra padroni e servi⁴¹. Sollecitati dalle possibilità economiche e dalle idee egualitarie di una nascente società industriale, i datori di lavoro rifiutano esplicitamente la visione paternalistica del mondo: il mondo stesso in cui le forze sono articolate fa sorgere però nuove forme di protesta sociale. Si può contrapporre la protesta tipica della comunità politica medievale a quella delle società occidentali nel periodo dell'industrializzazione e della democratizzazione. Di questo problema si interessò particolarmente Marx.

Partendo da una condizione della società in cui la grande maggioranza della gente veniva considerata oggetto di governo, le società occidentali si sono costantemente mosse verso una condizione nella quale i diritti del cittadino diventano universali. Là dove tali diritti non sono ancora stati concessi, si verificano conflitti evidenti, e spesso violenti;

3) esaminando le risultanti caratteristiche dello Stato nazionale occidentale, e sviluppando un sistema di autorità pubblica che si estende a tutta la nazione, i governi subiscono un processo di burocratizzazione, interconnesso da un'analisi degli esiti politici determinati dai conflitti dei gruppi di pressione, sviluppo che è diventato uno degli aspetti più caratteristici del moderno Stato del benessere⁴².

Per Bendix, le società industrializzate odierne si assomiglieranno sempre più, pur conservando aspetti della loro struttura sociale tradizionale. Queste società altamente industrializzate, hanno anche governi relativamente stabili, e questo le distingue dalle società in via di sviluppo.

Differentemente dalla scuola marxista, Bendix sottolinea il carattere prima di tutto politico dei movimenti sviluppatisi per conseguire la cittadinanza. I movimenti operai non avrebbero reagito solo allo sfruttamento economico, ma prima ancora e innanzitutto alla alienazione politica, alla mancanza di un riconoscimento pieno di appartenenza alla comunità politica.

L'estensione dei diritti di cittadinanza alla classi basse è certamente legata alla definizione dello Stato come nazione, e dei sudditi come cittadini. L'appartenenza alla comune nazione richiedeva l'affermazione di diritti e doveri comuni a tutti gli appartenenti alla stessa comunità nazionale.

Il percorso di allargamento della cittadinanza – cioè dei gruppi considerati come membri a tutti gli effetti della comunità – è stato tuttavia un percorso lento e graduale: a parte qualche notevole eccezione, la cittadinanza all'inizio esclude tutte le persone dipendenti socialmente ed economicamente. Nel corso del XIX sec. queste massicce restrizioni sono gradualmente ridotte, finché alla fine tutti gli adulti sono classificati come cittadini.

⁴¹ In particolare Tocqueville nota come nella società medievale dell'Europa occidentale, l'ineguaglianza di rango è una condizione della vita sociale universalmente accettata; in questa struttura politica, l'individuo gode di diritti e adempie i doveri propri del suo rango: l'ancien régime e la rivoluzione francese distruggono questo sistema, creando tra i cittadini una condizione di astratta uguaglianza, ma senza fornire garanzie per la tutela della libertà. La crisi nei rapporti tra padroni e servi è data dal diffondersi delle idee egualitarie, dal momento che diminuendo la distanza sociale tra padroni e servi (dati appunto dall'eguaglianza) aumentano in larga misura i punti di disaccordo personale.

⁴² Nel moderno Stato nazionale di tipo occidentale, l'amministrazione governativa è caratterizzata da un orientamento verso una regolamentazione legislativa e amministrativa. In senso weberiano un'amministrazione patrimoniale appare caratterizzata da: 1) diritti e doveri definiti, prescritti da regolamenti scritti; 2) rapporti gerarchici tra uffici, rigidamente regolati; 3) nomine e promozioni, regolate e basate su accordi contrattuali; 4) preparazione specializzata come condizione preliminare di assunzione; 5) stipendio fisso in danaro; 6) netta separazione tra ufficio e funzionario, nel senso che l'impiegato non ha in proprietà i mezzi di amministrazione e non può appropriarsi dell'ufficio; 7) lavoro amministrativo come occupazione a tempo pieno.

Come si vede dunque, si passa da un sistema (quello medievale) in cui le cariche erano attribuite per rango sociale e gerarchico (sulla base di fedeltà parentali e ceti ereditari privilegiati), ad uno (la burocrazia moderna) in cui conta la preparazione specializzata e le competenze acquisite.

Nel XIX sec., in alcuni casi (Stati Uniti) si è cercato di limitare i poteri dei funzionari impedendo che potessero distorcere il meccanismo parlamentare attraverso una sua burocratizzazione (pertanto gli si è impedito di svolgere loro una propaganda elettorale e fare attività politica, e la costituzione liberale americana non li tutelava con la garanzia del posto di lavoro), mentre in altri casi (Germania) si è preferito tutelarli attraverso una legislazione che li proteggeva dal licenziamento o allontanamento arbitrari.

I diritti di cittadinanza emergono con la presenza di diritti eguali davanti alla legge, ma l'eguaglianza legale si accompagna tuttavia a disuguaglianze sociali ed economiche, portando a pressioni per un ingresso pieno delle classi basse nell'arena della politica nazionale. L'ingresso delle masse nella storia passa attraverso la lenta estensione di tre tipi di diritti che, secondo Marshall, influente scienziato sociale inglese, compongono i diritti di cittadinanza:

- i **diritti civili**, cioè quei diritti necessari per la libertà individuale: libertà della persona, libertà di parola, pensiero e fede, associazione⁴³, il diritto alla proprietà e a concludere contratti validi, e il diritto alla giustizia;

- i **diritti politici**, soprattutto il diritto di partecipare all'esercizio del diritto politico come membro di un corpo investito di autorità politica o come un elettore dei membri di tale corpo. Da questo punto di vista la rivoluzione francese provocò un cambiamento fondamentale nella concezione della rappresentanza, poiché l'unità di base non fu più la famiglia, la proprietà o la corporazione, ma il singolo cittadino, e la rappresentanza non fu più incanalata attraverso corpi funzionari separati, ma tramite un'Assemblea nazionale unificata di legislatori. In particolare, il diritto di voto non fu concesso a tutti, ma regolato in base al censo (valore di beni e proprietà terriere), alla capacità (saper leggere e scrivere); alla residenza (poteva votare chi era residente nella circoscrizione elettorale)⁴⁴;

- i **diritti sociali**, comprendenti la vasta gamma dal diritto ad un modo di benessere economico e sicurezza, al diritto a partecipare in pieno alla eredità sociale e a vivere la vita di un essere civilizzato secondo gli standard prevalenti nella società. Un fondamentale diritto sociale è quello all'istruzione elementare⁴⁵, visto come diritto di unione, emancipandosi e slegandosi dalla tradizionale concezione dell'istruzione concessa solo ai ceti privilegiati ed essendo esercitata esclusivamente dal clero: si afferma la laicità dell'insegnamento (l'Olanda da questo punto di vista insegna come i suoi tre sistemi scolastici separati (cattolico, calvinista e secolare umanista) possano vivere conciliati).

Le istituzioni più strettamente associate ai diritti civili sono le corti di giustizia; quelle più legate ai diritti politici sono i parlamenti nazionali e locali; quelle più strettamente connesse ai diritti sociali sono il sistema educativo e i servizi sociali.

Se spesso l'affermazione di questi tre tipi di diritti è stata considerata strettamente intrecciata, quasi effetto naturale dello sviluppo economico e politico, Marshall ci ha mostrato invece che il loro percorso è differente, spesso divergente, soggetto a involuzione e ritorni indietro.

Per un lungo periodo, mentre si estendono i diritti civili, e poi quelli politici, i diritti sociali tendono a scomparire insieme al villaggio e alla comunità. Come rileva Marshall, quando i tre elementi della cittadinanza si separarono, essi ben presto non comunicarono più l'uno con l'altro. Così completo è stato il divorzio tra loro che è possibile, senza fare troppa violenza all'accuratezza storica, assegnare il periodo formativo della vita di ciascuno ai diversi secoli – i diritti civili nel XVIII, i diritti politici nel XIX, e quelli sociali nel XX.

⁴³ In particolare il diritto di associazione unifica il principio plebiscitario e funzionale, perché ognuno possiede la stessa capacità giuridica di agire. Tuttavia, nella pratica solo alcuni gruppi di cittadini traggono vantaggio da queste possibilità, mentre una larga maggioranza resta non organizzata. Così, nei nascenti Stati nazionali d'Europa occidentale, le associazioni private costituiscono un esempio del principio funzionale di rappresentanza sulla base degli interessi comuni.

⁴⁴ Allorché il diritto di voto dipese dal livello del reddito, della capacità fiscale, proprietà o istruzione, si ebbero differenziazioni sociali nella popolazione votante, che provocheranno ineguaglianze. Il sistema crollerà nel momento in cui i sistemi totalitari della storia recente si spingeranno a favore della realizzazione esclusiva del principio plebiscitario sotto l'egida di uno Stato a partito unico, al fine di voler eliminare le disuguaglianze e farsi rappresentante diretto e univoco della volontà popolare.

⁴⁵ Gli insegnanti, come gruppo, si contrappongono ai genitori come individui, e l'istruzione pubblica contribuisce ad articolare le divisioni residenziali esistenti all'interno della comunità, giacché i bambini verranno assegnati alle scuole più vicine alla loro area di residenza, e la popolazione scolastica rifletterà le caratteristiche sociali delle varie aree.

La stessa espansione dei diritti civili seguì un percorso tortuoso. I primi diritti ad affermarsi furono quelli legati alle libertà individuali, come il diritto alla proprietà privata e a firmare contratti. La rivoluzione francese portò a una diffidenza verso i corpi intermedi tra l'individuo e lo Stato, considerati come possibili fonti di frazionismo, inteso come dominio di pochi a danno del bene comune. La rivoluzione francese affermò infatti i principi dell'individualismo e il diritto individuale di stabilire contratti, vendere e comprare merce, inclusa la forza lavoro: tutto ciò entrò inizialmente in conflitto con il diritto di associazione. Insomma, la rivoluzione francese e i regimi che se ne erano ispirati avevano conosciuto come moderna libertà il diritto al lavoro, l'accesso senza restrizioni alla professione, svincolato da privilegi aristocratici e barriere legali, bandendo però al contempo ogni forma di gruppo professionale (unioni professionali non meno di associazioni di operai e artigiani). L'eguaglianza formale di fronte alla legge aveva così inizialmente giustificato il divieto di formare sindacati. Questo divieto entrava però in contrasto con altri diritti legalmente sanciti, quali il diritto di parola, pensiero e fede, definibili come diritti di associazione. Furono infatti proprio i diritti di associazione a permettere l'organizzazione di proteste per la legalizzazione dei sindacati come strumento di organizzazione dei lavoratori salariati. L'intervallo tra l'ottenimento del diritto di associazione e del diritto di formare sindacati è variato comunque enormemente nei diversi Paesi europei, e in alcuni casi le lotte per la legalizzazione dei sindacati durarono oltre un secolo, passando attraverso periodi di riduzione degli stessi diritti di associazione.

Anche la conquista dei diritti politici, attraverso l'estensione del diritto di voto, fu un processo lento di superamento di una serie di vincoli che limitavano le dimensioni del corpo elettorale. All'inizio la partecipazione derivava dal possesso di territorio, capitale o status; la rappresentanza non era individuale, ma di gruppo. La rivoluzione francese affermerà un diritto di voto individuale, che verrà però ristretto sulla base di una serie di principi, prima della conquista del suffragio universale.

Nella ricostruzione di Bendix funzionarono, talvolta intrecciati insieme, cinque diversi criteri di limitazione del suffragio:

- 1) tradizionali criteri di status, con la restrizione del diritto di voto ai capi delle unità all'interno di gruppi di status definiti per legge;
- 2) regime censitario, con restrizioni basate sul valore del reddito, o della terra o del capitale posseduto o sulla quantità di tasse pagate annualmente o sul reddito;
- 3) regime di capacità, con restrizioni sulla base del grado di alfabetizzazione;
- 4) responsabilità di famiglia, con estensione del voto ai soli capi-famiglia;
- 5) criteri di residenza, con restrizione ai cittadini registrati come residenti o nella comunità locale, o nel distretto elettorale o nel territorio nazionale per un certo numero di mesi o anni.

Nel XIX sec, nelle prime fasi dello sviluppo del capitalismo, l'eguaglianza dei diritti civili e politici sanciti dal concetto di cittadinanza non era considerata configgente con le disuguaglianze sociali prodotte dal mercato, nonostante queste ultime indebolissero lo stesso godimento dei diritti civili e politici: i diritti civili offrivano poteri legali il cui uso era drasticamente limitato dai pregiudizi di classe e dalla mancanza di opportunità economiche. I diritti politici davano potenzialmente un potere il cui esercizio richiedeva esperienza, organizzazione e un mutamento nella concezione delle funzioni di governo. Tutto questo ebbe bisogno di tempo per svilupparsi. I diritti sociali erano al minimo storico e non collegati alla fabbrica della cittadinanza.

Nel XX sec., la crescita del benessere economico, la diffusione dell'istruzione e la stessa utilizzazione dei diritti civili e politici mutarono questo equilibrio, facendo aumentare le richieste di partecipazione alla distribuzione della ricchezza prodotta.

Come spiegare la diffusione della democrazia? Lo stato sociale.

Nel corso del XX sec. i diritti sociali sono diventati, a poco a poco, parte integrante dei diritti di cittadinanza. Proprio nel secolo appena concluso, si è assistito alla cosiddetta evoluzione del Welfare State (Stato sociale o assistenziale) alla cui base c'è proprio il concetto di cittadinanza

sociale come diritto per i cittadini di raggiungere un certo standard di vita indipendentemente dalla loro posizione sul mercato. Una prima tappa che contribuì a tale affermazione fu appunto l'acquisizione dell'istruzione come preconditione del godimento dei diritti di cittadinanza, fenomeno che fu appoggiato dall'Illuminismo come strumento di educazione, ma anche dalla borghesia che era interessata ad una forza-lavoro più qualificata, e dai lavoratori che vedevano nell'istruzione uno strumento per la propria emancipazione.

Nel corso del XX sec., mentre la spesa pubblica aumentava esponenzialmente, programmi di assicurazione sociale si svilupparono, prima sugli incidenti sul lavoro, poi su malattia, pensionamento e disoccupazione. Nel dopoguerra i programmi sociali furono trasformati in sistemi universali di benefici, volti a garantire ai lavoratori almeno uno standard minimo di vita. La seconda guerra mondiale facilitò lo sviluppo del welfare attraverso sia la creazione di legami di solidarietà nazionali, sia l'accettazione di un forte intervento pubblico nel mercato. Infatti, sotto l'influenza della scuola economica keynesiana, la maggiore espansione dei programmi di assicurazione avvenne tra il 1945 e il 1960, tramite la capacità della spesa pubblica di ridurre, attraverso un sostegno alla domanda, le cicliche instabilità del capitalismo.

Riassumendo, e fermo restando il mutamento intervenuto nel contesto internazionale dopo la seconda guerra mondiale (con l'alleanza Nato e la Comunità europea, nonché il Concilio Vaticano II nei primi anni '60), il Welfare State è stato reso possibile da uno sviluppo dell'economia, dell'istruzione, crescita delle organizzazioni sindacali, e fallimenti democratici degli anni '20 e '30 che hanno costituito una lezione importante nel ricordo pesante degli esiti catastrofici di altri regimi non democratici.

Allora l'importanza del welfare state (inteso come espansione dei servizi pubblici, imposta progressiva, difesa dei diritti dei lavoratori tramite l'assistenza pensionistica e la politica di piena occupazione) si colloca, oltre che come momento culminante della estensione dei diritti di cittadinanza, come fenomeno che accompagna la trasformazione degli stati assolutisti in democrazie di massa.

Nell'analisi del Welfare State, se la crescente produttività permette di investire più risorse per il benessere dei cittadini, la riduzione di fonti di solidarietà (come la famiglia allargata e la chiesa), la maggiore longevità legata alla ricchezza, l'urbanizzazione, lo sviluppo tecnologico, il bisogno di forza-lavoro qualificata sono tutti elementi che premono per un maggiore intervento dello Stato. Simile in un certo senso è l'ipotesi marxista che richiede che lo Stato si faccia carico della riproduzione sociale, a fini sia di accumulazione che di legittimazione.

Secondo una certa interpretazione lo sviluppo del Welfare State è stato determinato dalla lotta delle classi più deboli sul mercato, potendo essere spiegato a partire dalla forza dei sindacati e dei partiti della sinistra, e in particolare del potere che essi sono riusciti a gestire. La creazione di potenti organizzazioni sindacali (si veda il caso svedese) è stata definita come una preconditione per ridurre le divisioni interne ai lavoratori ed accrescere il loro potere, mettendoli in grado di sfidare il funzionamento delle democrazie capitaliste. Secondo questa ipotesi, Welfare State forti sono stati storicamente costruiti da partiti politici di sinistra in alleanza con le organizzazioni dei lavoratori. A sua volta la forza delle organizzazioni dei lavoratori rafforza la classe operaia, sottraendola al ricatto del mercato. E' soprattutto quando la classe operaia, attraverso i suoi partiti, conquista un accesso diretto alle istituzioni, che lo Stato può essere trasformato in uno strumento di redistribuzione di beni e servizi e di regolamentazione delle condizioni di lavoro.

Pur nelle diverse tipologie e modelli di Stato del benessere realizzati (nei Paesi scandinavi si è posto maggiormente l'accento alla tutela assistenziale del settore agricolo e del movimento operaio, mentre nell'Europa meridionale una forte presenza della Chiesa ha permesso uno sviluppo del Welfare in direzione della protezione delle categorie familiari tradizionali), alcuni studiosi hanno considerato il Welfare State come effetto della tendenza all'espansione delle burocrazie pubbliche, basate su principi di specializzazione, gerarchia, spersonalizzazione, competenza tecnica e universalismo. La possibilità di sviluppare le funzioni dello Stato è collegata, in questo caso, alla crescita qualitativa e quantitativa della burocrazia.

LA DEMOCRAZIA IDEALE IN R. H. DAHL E NEI PLURALISTI.

La democrazia è potere dal popolo, del popolo e per il popolo: esso deriva dal popolo, appartiene al popolo, e deve essere usato per il popolo. Il potere dei governanti deriva dunque dall'investitura popolare.

Giungere a stabilire cosa sia o possa essere una democrazia ideale è utile specialmente quando l'analisi si sposta sulla qualità democratica. Per May⁴⁶ tale concetto si esprime come una necessaria corrispondenza tra gli atti del governo e i desideri di coloro che ne sono toccati.

Uno degli scienziati politici più influenti sul tema, Robert Dahl, ha definito la caratteristica fondamentale della democrazia come la capacità dei governi a soddisfare, in misura continuativa, le preferenze dei cittadini, in un quadro di eguaglianza politica. Questa definizione sottolinea un elemento normativo: si afferma cioè ciò che la democrazia dovrebbe essere (in particolare, la corrispondenza necessaria tra decisioni dei politici e desideri della popolazione). Questo tipo di definizioni presenta problemi di applicazione alla ricerca empirica:

come vedere fino a che punto certi problemi reali si avvicinano, o si discostano, dall'ideale corrispondenza o responsiveness postulata come necessaria? Come è possibile individuare i desideri o le preferenze dei cittadini? Chi ha titolo ad esprimerle senza tradirle o modificarle? Valgono solo le preferenze della maggioranza? Ma un regime democratico non dovrebbe proteggere anche le minoranze? Come misurare poi la corrispondenza o la responsiveness, ovvero l' congruenza?

Lo stesso Dahl ha suggerito che a garanzia della capacità di risposta delle democrazie sta una serie di procedure – da cui la definizione di nozione procedurale – che devono permettere ai cittadini di formulare e far pesare le proprie preferenze.

Un governo in grado di rispondere ai cittadini dovrebbe garantire che ciascuno possa:

- 1) formulare le proprie preferenze⁴⁷;
- 2) presentarle ai concittadini e al governo mediante il ricorso ad un'azione individuale e collettiva;
- 3) fare in modo che esse abbiano lo stesso peso sulla condotta del governo, o che, in altri termini, non vi siano discriminazioni a seconda dei contenuti o dell'origine di tali preferenze⁴⁸.

Perché queste condizioni si realizzino, sono necessarie otto garanzie costituzionali:

- a) libertà di costituire organizzazioni e di aderirvi;
- b) libertà di espressione e associazione;
- c) diritto di voto (universalità del suffragio);
- d) diritto di competere per il sostegno e i voti;
- e) eleggibilità delle cariche politiche (elettorato attivo e passivo);
- f) fonti alternative di informazione;
- g) elezioni libere e corrette;
- h) istituzioni che rendano il governo dipendente dal voto e dalle altre forme di espressione di preferenze politiche.

In altre parole, Dahl traduce in due precisi assunti la sostanza di quanto è stato sostenuto dalla dottrina liberale costituzionale sulla corrispondenza responsabilità-rappresentanza-elezione; e assume che la responsabilità sia fatta valere attraverso la capacità di sanzione di chi vota, il quale potrà valutare autonomamente la congruità delle riposte governative alle proprie preferenze, vale a dire, dal suo punto di vista, il grado di responsiveness⁴⁹ di quel particolare regime democratico.

⁴⁶ May J. D., "Defining democracy: a bid for coherence and consensus", in *Political Studies*, 26.

⁴⁷ Il tutto implica una partecipazione effettiva (laddove deve essere incluso nel *demo* ogni persona soggetta a un sistema politico e alle sue leggi – cioè cittadino, secondo un principio categorico -), in cui deve essere garantita l'uguale e adeguata possibilità di inserire le questioni che desiderano nell'agenda ed esprimere le ragioni per appoggiare un risultato piuttosto che un altro.

⁴⁸ Infatti nella fase decisionale di opzioni collettive, ad ogni cittadino deve essere garantita uguale possibilità di esprimere una scelta che sarà considerata di peso uguale a quella della scelta espressa da qualunque altro cittadino.

⁴⁹ Responsiveness e relativa responsabilità sono dunque elementi importanti per la qualità democratica, ma come è possibile farli valere concretamente? Grosso modo, si può affermare che il cittadino-votante può far valere quella responsabilità e spingere i governanti alla responsiveness se esiste concretamente e oggettivamente la possibilità di

Sulla domanda “perché la democrazia?”, R. Dahl risponde che una democrazia è migliore rispetto a eventuali alternative non democratiche perché presenta almeno dieci vantaggi⁵⁰:

- 1) ostacola la tirannia;
- 2) diritti essenziali;
- 3) libertà generale;
- 4) autodeterminazione (cioè vivere sotto le leggi scelte dai cittadini);
- 5) autonomia morale;
- 6) progresso umano;
- 7) tutela di interessi personali essenziali;
- 8) uguaglianza politica⁵¹;
- 9) tendenza alla pace;
- 10) prosperità⁵².

Ovviamente la democrazia, che da Dahl è concepita come tanto desiderabile al punto dall'ammettere tutti a condividere il potere sovrano dello Stato, non può durare se i suoi cittadini non riescono a creare e mantenere una cultura politica che sostenga quelle idee e quella pratica.

I criteri che fanno parte del processo democratico ideale per Dahl riguardano determinate regole e leggi che soddisfino certi criteri ragionevoli:

* il processo deve garantire che prima che una legge venga promulgata i cittadini abbiano la possibilità di rendere noto il proprio punto di vista;

* dovranno essere garantiti la discussione, la scelta, il negoziato e la possibilità di giungere a un accordo in modo che si possa arrivare a una legge che, in condizioni ottimali, tutti considerino soddisfacente;

* nel caso in cui non si possa giungere all'unanimità, sarà promulgata la legge che conta il maggior numero di sostenitori.

Allora le condizioni essenziali alla democrazia riguardano:

- i funzionari eletti controllano la polizia e l'esercito;
- idee e cultura politica democratiche;
- assenza di ingerenze esterne da parte di Paesi ostili alla democrazia;
- un'economia di mercato e una società moderna;
- scarso pluralismo subculturale (fenomeno tuttavia risolvibile attraverso il consenso, soppiantando il principio maggioritario a quello dell'unanimità⁵³).

alternanza tra partiti o coalizioni di partiti al governo. E' tuttavia ipotizzabile una responsiveness senza alternanza? La risposta a questa domanda può essere positiva solo se una democrazia ha una larga diffusione di strutture e sedi di partecipazione e contrattazione tra i diversi interessi (compromesso consociativo).

⁵⁰ Sulla scia di tali vantaggi, anche Neubauer, nell'articolo “Some conditions of democracy” (1967), proporrà di calcolare un indice di rendimento-efficienza sulla base di quattro parametri che riguardano:

- a) la percentuale di popolazione adulta rieleggibile;
- b) il grado di eguaglianza nella rappresentanza politica;
- c) il grado di eguaglianza nelle informazioni;
- d) il grado di competizione politica.

⁵¹ In riferimento all'uguaglianza politica, Dahl è sostenitore delle idee egualitarie di Tocqueville e Jefferson, e ammette l'adozione del principio di uguaglianza in base a canoni morali (è giusto considerare il bene di qualsiasi essere umano come uguale a quello di qualsiasi altro), etici e religiosi (in quanto tutti uguali davanti a Dio), debolezza di un principio alternativo (ogni alternativa all'uguaglianza non può essere considerata plausibile e convincente): da ciò ne deriva l'accettabilità di tale forma, e l'inclusione delle persone soggette alle leggi dello Stato che essi stessi contribuiscono (indirettamente) a formare.

⁵² Qui si ha un'impostazione di Dahl che è simile a quella di Lipset (e che verrà sviluppata nel paragrafo dedicato a quest'autore), secondo cui i Paesi dove vige un governo democratico tendono a essere più ricchi dei Paesi dove vige un Governo non democratico.

⁵³ Sul punto si rinvia a Lijphart, ma è chiaro che le condizioni per un sistema consensuale riguardano: un'alta capacità di conciliazione; alta tolleranza per il compromesso; leaders affidabili in grado di negoziare soluzioni ai conflitti con il consenso e la convergenza; identità nazionale che scoraggi le spinte separatiste, tramite un impegno a procedere democraticamente che impedisca l'uso di mezzi violenti o rivoluzionari.

Com'è noto, Dahl è conosciuto soprattutto per aver coniato il termine *poliarchia* (sistema politico dove sussistono tali istituzioni: 1) amministratori eletti; 2) libere, eque e frequenti votazioni; 3) libertà di espressione; 4) accesso a fonti alternative di informazione; 5) autonomia associativa; 6) cittadinanza allargata) e distinguendo dunque la democrazia poliarchica dalla democrazia rappresentativa a suffragio ristretto, tipica del XIX secolo.

Ora, in che modo i cittadini possono partecipare effettivamente quando il loro numero diviene troppo grande e sono geograficamente troppo dispersi affinché possano prendere parte all'attività legislativa riunendosi in Assemblea, ovvero come possono esercitare un controllo sull'agenda del Governo? L'unica soluzione praticabile, sebbene assolutamente imperfetta, consiste nel dare ai cittadini la possibilità di eleggere i vertici e nel rendere questi ultimi in qualche misura affidabili con la minaccia di una mancata rielezione.

Dahl si schiera contro la democrazia assembleare (adatta ad un governo di piccole dimensioni), che a suo avviso pone alcuni problemi seri:

^ le opportunità di partecipare decrescono rapidamente con l'aumentare del corpo dei cittadini;

^ il numero massimo dei partecipanti a una singola riunione è molto limitato;

^ niente garantisce a pieno titolo che i partecipanti rappresentino effettivamente gli altri.

Per queste ragioni egli è fautore della necessità di istituire un sistema di governo democratico che garantisca il massimo raggio d'azione per occuparsi effettivamente dei problemi più pressanti dei cittadini, individuato in un insieme tanto vasto da richiedere un sistema rappresentativo: più un insieme è vasto, maggiore è la capacità di affrontare questioni importanti e maggiore il bisogno di delegare le decisioni ai rappresentanti

Ovviamente il lato oscuro di questo sistema è dato dal fatto che i cittadini soggetti ad un governo rappresentativo spesso delegano un'enorme autorità discrezionale in merito a decisioni di straordinaria importanza. A quel punto le élites politiche e burocratiche operano tra loro delle transazioni: in linea di principio si accordano entro i limiti stabiliti dalle istituzioni e dal sistema democratico; ma questi limiti sono spesso ampi, la partecipazione e il controllo popolare non sempre sono robusti, le élites politiche e burocratiche dispongono di grande discrezionalità.

Sul rapporto tra democraticità e assetti costituzionali, Dahl sostiene che in Paesi che vantano una costituzione scritta, con diritti sociali, economici e referendari, in sistemi federali e in presenza di parlamenti solitamente bicamerali, una costituzione può influire sulla democrazia di un Paese in diversi modi:

intanto la *stabilità* delle istituzioni politiche, la *protezione dei diritti fondamentali* (sia della maggioranza che della minoranza), la *neutralità* verso i cittadini del Paese, *responsabilità* (nel senso che la costituzione deve consentire ai cittadini di rendere i loro leaders politici responsabili delle proprie decisioni), *consenso informato* (i cittadini devono essere a conoscenza delle leggi e politiche) e *governo efficiente* (intendendo come tale la capacità di un governo di occuparsi delle questioni e dei problemi che i cittadini considerano prioritari, tramite la trasparenza ed elasticità/adattabilità alle domande sociali). Una costituzione che soddisfi questi criteri sarà certamente sulla buona strada per avere sufficiente legittimità e obbedienza presso i suoi cittadini e presso le élites politiche per poter sopravvivere.

Tutte quelle condizioni di cui si è detto in precedenza hanno portato al trionfo democratico: il fascino della dittatura militare è diminuito essendo diventato evidente che tali governi non sono in grado di affrontare le sfide di una società moderna; il pericolo da parte di una potenza ostile alla democratizzazione è scemato con la fine degli imperi coloniali; molti Paesi sono abbastanza omogenei da evitare seri conflitti culturali.

Dahl enumera inoltre altri fattori che sono alla base dello sviluppo delle democrazie nel mondo:

- dispersione e neutralizzazione dei mezzi violenti di coercizione;
- relativa omogeneità culturale in caso di eterogeneità, assenza di segmentazione in forti subculture o, in caso contrario, successo dei leaders nel favorire soluzioni consociative;

- diffusione di un insieme di credenze a sostegno della democrazia soprattutto tra gli attivisti politici;
- assenza di interventi stranieri esterni non favorevoli a soluzioni democratiche.

Sul tema del capitalismo invece, Dahl afferma che la democrazia poliarchica resiste solo nei Paesi capitalisti con un'economia prevalentemente di mercato, laddove l'esperienza storica dimostra che un sistema in cui innumerevoli decisioni economiche vengono prese da innumerevoli agenti indipendenti spinti dall'incentivo dell'interesse privato e in competizione tra loro, ciascuno produce beni e servizi in modo più efficiente rispetto a qualsiasi alternativa nota. Il capitalismo inoltre favorisce la democrazia anche in virtù delle sue conseguenze sociali e politiche. Crea un vasto ceto medio di proprietari che di solito sono interessati all'istruzione, all'autonomia, alla libertà personale, ai diritti di proprietà, al rispetto della legge, alla partecipazione al governo.

Ma è anche vero tuttavia che il capitalismo dal punto di vista democratico ha due facce. Infatti, oltre alle ragioni positive menzionate precedentemente, il capitalismo senza un intervento regolatore dello Stato, nuoce alla democrazia per due ragioni:

in primo luogo, le stesse istituzioni fondamentali del capitalismo hanno bisogno di un estensivo intervento del governo e di una regolamentazione legislativa, per evitare quegli squilibri che altrimenti un'economia di mercato autoregolamentata produrrebbe inevitabilmente; in secondo luogo, senza una regolamentazione e senza l'intervento del governo, inevitabilmente l'economia di mercato danneggia gravemente alcune persone, dove coloro che sono danneggiati chiederanno al governo di intervenire.

Insomma, il capitalismo favorisce fortemente lo sviluppo della democrazia fino al limite della democrazia poliarchica. Ma, a causa delle sue conseguenze negative a livello dell'uguaglianza politica, influisce negativamente sul passaggio dalla democrazia alla poliarchia.

La democrazia madisoniana, populista e poliarchica in R. H. Dahl.

Modelli ideali più che tipi storici sono le tre forme di democrazia analizzate da Dahl nel suo libro "Prefazione alla teoria democratica", in cui afferma che la democrazia madisoniana consiste soprattutto nei meccanismi di freno del potere, e quindi coincide con l'ideale costituzionalistico dello Stato limitato dal diritto o del governo della legge contro il governo degli uomini (in cui si è sempre manifestata storicamente la tirannia); la democrazia populista, il cui principio fondamentale è la sovranità della maggioranza; la democrazia poliarchica (già affrontata nella parte relativa alle democratizzazioni) che cerca le condizioni dell'ordine democratico non in espedienti di carattere costituzionale, ma in prerequisiti sociali, cioè nel funzionamento di alcune regole fondamentali che permettono e garantiscono la libera espressione del voto, la preferenza delle decisioni che hanno avuto il maggior numero di voti, il controllo delle decisioni da parte degli elettori ecc..

Nella **democrazia madisoniana**, l'argomentazione che viene presa in considerazione sono i rischi derivanti da una tirannia di maggioranza, ed è proprio contro l'intrigante ambizione del legislativo che il popolo dovrebbe usare ogni precauzione.

Dato l'assioma madisoniano, il problema diventa: quali condizioni sono necessarie per raggiungere lo scopo di una Repubblica non tirannica? Per far ciò sono necessarie almeno due condizioni:

- evitare l'accumulazione di tutti i poteri, legislativo, esecutivo e giudiziario, nelle mani di uno, di pochi o di molti, sia che questi poteri siano ottenuti per eredità, per elezione o per autoattribuzione;
- si devono controllare le fazioni affinché non possano agire contro i diritti degli altri cittadini o gli interessi permanenti e complessivi della comunità.

E' qui che Madison e poi alcuni successori hanno dedotto l'indispensabilità di tutto il complicato intreccio dei controlli e contrappesi costituzionali: la diversa formazione del corpo elettorale per l'elezione del Presidente, dei senatori e dei rappresentanti, il potere di veto presidenziale, il Congresso bicamerale, il controllo presidenziale delle nomine, la conferma del Senato e, in parte, il federalismo. E con il passare degli anni, nel sistema politico si sono sviluppati ulteriori controlli e contrappesi che sono stati razionalizzati con gli stessi argomenti: la revisione giudiziaria, i partiti

politici decentrati, l'ostruzionismo al Senato, la cortesia senatoriale, il potere dei presidenti di commissione e, per la verità, quasi tutte le tecniche organizzative che promettano di assicurare un controllo esterno aggiuntivo su qualsiasi gruppo identificabile di dirigenti politici.

Passando alla seconda condizione (vale a dire il controllo delle fazioni), Madison cerca di controllare gli effetti delle fazioni in modo da controllare la tirannia mediante l'adozione del principio repubblicano del voto in ambito legislativo: la maggioranza, cioè, può battere la minoranza con il voto⁵⁴, e inoltre lo sviluppo di una fazione di maggioranza può essere limitato se l'elettorato è numeroso, esteso e con interessi eterogenei.

Riassunto dell'argomento madisoniano e definizioni di base.

DEFINIZIONE 1: il controllo esterno consiste, per un individuo, nell'applicazione di premi e punizioni, o nella previsione che questi saranno applicati da una fonte diversa dall'individuo stesso.

DEFINIZIONE 2: E' tirannia ogni grave privazione di un diritto naturale.

DEFINIZIONE 3: Una repubblica è un governo che deriva, direttamente o indirettamente, tutto il proprio potere dalla gran massa del popolo ed è amministrato da persone che restano in carica finché sono gradite, per un periodo limitato o finché la loro condotta è buona.

DEFINIZIONE 4: Una fazione è un certo numero di cittadini (che può corrispondere sia a una maggioranza sia a una minoranza del tutto) uniti e spinti da un impulso comune, di passione o d'interesse, avverso ai diritti di altri cittadini o agli interessi permanenti e complessivi della comunità.

Assioma fondamentale: lo scopo da raggiungere, almeno negli Stati Uniti, è una repubblica non tirannica.

L'argomento:

Ipotesi 1: se non è tenuto a freno da controlli esterni, ogni individuo o gruppo di individui ne tiranneggerà altri.

Ipotesi 2: L'accumulazione di tutti i poteri, legislativo, esecutivo e giudiziario, nelle stesse mani implica l'eliminazione dei controlli esterni.

Ipotesi 3: se non è tenuta a freno da controlli esterni, una minoranza di individui tiranneggerà una maggioranza.

Ipotesi 4: se non è tenuta a freno da controlli esterni, una maggioranza di individui tiranneggerà una minoranza.

Ipotesi 5: per l'esistenza di una repubblica non tirannica sono necessarie almeno due condizioni: 1) si deve evitare l'accumulazione di tutti i poteri (legislativo, esecutivo e giudiziario) nelle stesse mani (di uno, di pochi o di molti), sia che questi poteri siano ottenuti per eredità, elezione o autoattribuzione; 2) si devono controllare le fazioni affinché non possano agire contro i diritti di altri cittadini o gli interessi permanenti e complessivi della comunità.

Ipotesi 6: consultazioni popolari frequenti non assicurano un controllo esterno sufficiente a impedire la tirannia.

Ipotesi 7: se le fazioni vanno controllate e la tirannia evitata, ciò dovrà essere fatto controllando gli effetti delle fazioni; in particolare, lo sviluppo di una fazione può essere limitato se l'elettorato è esteso e con interessi eterogenei.

⁵⁴ A tal fine, Madison è abbastanza riluttante all'idea della maggioranza qualificata, perché in tal modo si consentirebbe all'opposizione di praticare lo strumento ostruzionistico tramite il veto nel voto, tiranneggiando e bloccando la maggioranza stessa. Per cui la sua idea è quella di una maggioranza numerica semplice, anche solo di uno in più.

Nella **democrazia populista** (che si coniuga col principio del governo della maggioranza⁵⁵), Madison parte inizialmente dalla considerazione secondo cui un'organizzazione è democratica solo se il processo di formazione delle politiche governative è compatibile con le condizioni della sovranità popolare e dell'uguaglianza politica → a sua volta la condizione della sovranità popolare è soddisfatta solo se ogni volta che si avverte l'esistenza di un'alternativa politica la soluzione prescelta è quella maggiormente preferita dai membri dell'organizzazione → purchè nella scelta della soluzione da porre in vigore come politica governativa si assegni un uguale valore alla preferenza di ogni membro = da ciò ne discende che la sola regola compatibile con i processi decisionali di una democrazia populista sia il principio di maggioranza.

Le critiche più frequentemente addotte contro questo tipo di democrazia riguardano diversi aspetti: per es., che se ogni cittadino ha una preferenza per una e una sola alternativa, molti di essi potrebbero essere indifferenti a quello che accadrà, non venendo coinvolti nel processo democratico; o ancora, il principio di maggioranza non dà una soluzione nei casi in cui ogni alternativa è preferita (o votata) da un egual numero di cittadini (questo avviene quando i cittadini sono divisi in due blocchi grosso modo uguali); una terza obiezione (derivante dalla seconda) è che, nei casi di divisione delle preferenze, il rischio è lo stallo dell'azione governativa; la quarta obiezione afferma che, se anche una maggioranza esiste su una certa alternativa, può essere impossibile trovare un metodo di votazione che soddisfi la regola (si può avere un voto singolo con il quale ognuno esprime un solo voto che indica la sua alternativa preferita; il metodo del voto singolo seguito dal ballottaggio tra le alternative più votate al primo turno; il metodo del doppio voto, con il quale ognuno indica due alternative e viene scelta la più votata..); un'ultima obiezione etica postula che la democrazia populista abbia due soli fini da massimizzare: l'uguaglianza politica e la sovranità popolare (ma nessuno, tranne un fanatico, vorrebbe questi due fini a spese di tutti gli altri).

⁵⁵ Notare come questo principio non trovi conforto con la tesi di Mosca secondo cui le dottrine miranti ad affermare la sovranità assoluta del popolo e il governo della maggioranza costituiscono la più debole di tutte le forme di controllo dei governanti perché, posto che la maggioranza non governerà in nessun caso, in realtà esse concedono un potere illimitato alla minoranza che governa. In nessuna società, perciò, la tirannia è più probabile che in quelle in cui il sistema costituzionale e l'ideologia dominante legittimano il potere costituzionale illimitato della maggioranza.

Alla base della teoria di Mosca c'è l'esplicita assunzione che l'idea stessa di tirannia di maggioranza sia fasulla: la maggioranza non governa mai (in effetti anche Dahl riconosce che le politiche specifiche siano tendenzialmente un prodotto del governo di più minoranze), e di conseguenza non può mai essere tirannica; solo le minoranze governano, e di conseguenza sono sempre loro a perpetuare la tirannia.

Altre teorie che si riallacciano al "chi domina?" fanno riferimento a Marx (che si riferisce alla classe borghese o capitalista), Pareto (che utilizza invece il termine classe governante) e appunto Mosca (che usa il termine classe dirigente o politica): per ciascuno dei tre il dominio della maggioranza presentata è strumentale ai propri fini ideologici. Secondo Pareto, ad es., il moderno governo popolare è in realtà una plutocrazia di speculatori e altri individui che traggono profitti dalla vita politica: ma la sua plutocrazia è un governo non tanto di uomini, quanto piuttosto di politici predatori che si servono del governo a proprio vantaggio personale.

A parere di Dahl, il risultato sulle teorie del dominio della minoranza è che, nel momento in cui vi è disuguaglianza per differenti risorse politiche, la poliarchia non risponde ai normali criteri del processo democratico: a quel punto un elevato grado di ineguaglianza politica porta le società al dominio di gruppi minoritari. Per quanto riguarda poi i mezzi della dominazione, i sostenitori sono tendenzialmente d'accordo sul fatto che le minoranze governano tanto con la coercizione quanto con la persuasione (influenza e indottrinamento), sebbene Gramsci sostenga che una classe dirigente non potrebbe mantenere a lungo il proprio dominio con la forza e neppure con incentivi come la corruzione (questo perché il dominio della minoranza richiede l'egemonia culturale e intellettuale di certe idee e credenze che siano ampiamente condivise, cementando un'alleanza tra classi, un blocco storico con un'ideologia comune e una comune cultura).

Da ciò ne deriva che:

- 1) la minoranza dominante controlla direttamente lo specifico delle decisioni e delle opzioni politiche del governo dello Stato;
- 2) determina quali questioni debbano o meno entrare nell'ordine del giorno;
- 3) pone un confine tra le sfere di azione governativa e non governativa;
- 4) crea e mantiene convinzioni sulla legittimità, auspicabilità o accettabilità di certe strutture politiche, sociali ed economiche.

Insomma, mentre l'approccio madisoniano asseriva (come conseguenza etica delle sue assunzioni di base) che l'accordo con le preferenze del maggior numero di cittadini debba essere condizione necessaria ma non sufficiente della politica governativa – dal momento che il fatto che una maggioranza preferisca una certa politica a tutte le alternative conosciute non implica che questa venga realmente adottata dal governo; infatti i controlli esterni sulla maggioranza possono impedire che quest'alternativa venga messa in atto come politica governativa - , la tesi essenziale della democrazia populista è che, date come uniche mete la sovranità popolare e l'uguaglianza politica, per la politica governativa deve essere condizione necessaria e sufficiente l'accordo con le preferenze del maggior numero di cittadini (elettori o membri del legislativo).

Per quanto riguarda invece la **democrazia poliarchica**, l'argomento è analizzato meglio nella parte relativa alle democratizzazioni.

Qui basterà fare alcuni brevi cenni, ricordando che le mutate dimensioni e le conseguenze che ne derivavano – il governo rappresentativo, una maggiore eterogeneità, un aumento delle fratture e dei conflitti – contribuirono a far sviluppare un insieme di istituzioni politiche che, prese nel loro insieme, costituiscono i segni distintivi della moderna democrazia rappresentativa rispetto a tutti gli altri sistemi politici, siano essi non democratici o democratici arcaici. Questo tipo di ordinamento politico è stato chiamato *poliarchia*.

Si può giudicare la poliarchia da diverse angolazioni: come un risultato storico degli sforzi di democratizzazione e di liberalizzazione delle istituzioni politiche degli Stati nazionali; come una specie particolare di ordinamento o regime politico nettamente distinto non solo dai sistemi non democratici, ma anche dalle prime forme di democrazia su piccola scala; come un sistema di controllo politico alla Schumpeter, in cui le più alte cariche dello Stato, essendo in competizione politica con altri candidati, partiti o gruppi, vengono indotte a modificare il loro comportamento per poter vincere le elezioni; o come un sistema di diritti politici, o infine come un insieme di istituzioni necessarie a un processo democratico su larga scala.

Parallelamente all'aumento di dimensioni della struttura politica e alle conseguenze sin qui esaminate – eterogeneità, conflittualità - , nasce nelle poliarchie un consistente numero di gruppi e organizzazioni sociali che sono relativamente autonome, sia le une dalle altre, sia rispetto al sistema politico: è quello che è stato chiamato pluralismo (e che verrà affrontato nella parte relativa ai pluralisti).

Nella nazioni governate da poliarchie, la quantità e varietà dei diritti individuali riconosciuti dalla legge ed effettivamente applicati sono andate crescendo con il passare del tempo. Inoltre, poiché nelle poliarchie la cittadinanza è stata estesa a quasi tutta la popolazione adulta, tutti gli adulti sono praticamente autorizzati a usufruire dei diritti politici primari (gli schiavi, i meteci, le donne, che non godevano di piena cittadinanza nelle democrazie greche, sono così divenuti nei sistemi democratici moderni cittadini a tutti gli effetti). Infine, molti diritti dell'individuo, come quello di essere giudicati dopo un regolare processo, non sono più limitati ai soli cittadini, bensì si estendono anche agli altri abitanti, in alcuni casi all'intera popolazione dello Stato in questione.

La poliarchia è un ordinamento politico caratterizzato da due elementi: la cittadinanza è estesa a una percentuale piuttosto alta della popolazione adulta, e tra i diritti che ne derivano compare anche la possibilità di opporsi alle alte cariche dello Stato e di bocciarle tramite il voto.

Benché la poliarchia non offra ai cittadini la possibilità di partecipare alla vita politica con la stessa facilità e immediatezza di cui, almeno in linea di principio, potevano usufruire i cittadini di una piccola città-Stato, e nonostante che non possano assicurare uno stretto controllo dei cittadini sul governo, né garantire che le decisioni politiche coincidano sempre con le aspirazioni della maggioranza dei cittadini, tali istituzioni rendono però estremamente improbabile che un governo insista per lungo tempo nel perseguire politiche che suscitano l'opposizione della maggior parte dei cittadini.

Come la poliarchia si è sviluppata in alcuni Paesi e non in altri.

La poliarchia ha visto tre periodi di crescita: dal 1776 al 1930 (periodo che ebbe inizio con le rivoluzioni francese e americana, e che si concluse dopo la fine della I guerra mondiale), dal 1950 al 1959 (dopo la fine della II guerra mondiale il numero delle poliarchie crebbe in misura considerevole), e infine negli anni '80 (con la diminuzione degli autoritarismi nel mondo).

Un ostacolo incontrato dalla poliarchia in molti Paesi europei fu la dipendenza del I Ministro e del governo dall'approvazione del re o della regina o, in alcuni casi, di una seconda camera.

Storicamente la poliarchia è sempre stata legata ad una società caratterizzata da numerosi tratti distintivi connessi fra di loro: un livello relativamente alto e un continuo incremento del reddito e della ricchezza pro-capite, un notevole grado di urbanizzazione, una popolazione agricola relativamente ridotta o in rapido declino, una grande diversificazione occupazionale, una diffusa alfabetizzazione, una percentuale abbastanza alta di individui che hanno frequentato istituti di istruzione superiore, un sistema economico in cui la produzione è affidata soprattutto ad aziende più o meno autonome le cui decisioni sono fortemente orientate verso il mercato nazionale e internazionale ecc..

In genere si è sostenuto che un Paese dinamico-pluralista⁵⁶ favorisca la poliarchia. Caratteristico di una società dinamico-pluralista è un decentramento delle risorse politiche, quali denaro, conoscenza, status e accesso alle organizzazioni; di posizioni strategiche, soprattutto negli affari economici, scientifici, educativi e culturali; e di posizioni contrattuali, nell'economia come nella scienza, nelle comunicazioni come nell'istruzione o in altri campi. La crescita economica tipica di una società dinamico-pluralista stimola l'opinione che si possa ottenere un profitto comune tramite un incremento della produttività; nella vita politica, il gioco politico non deve per forza essere a somma zero, gli avversari politici non sono necessariamente nemici implacabili; quindi, negoziati e trattative possono portare a compromessi vantaggiosi per entrambe le parti.

Prospettive per il futuro della poliarchia.

Sulla base della considerazione secondo cui il processo democratico promuove la libertà come non fa nessun'altra alternativa (libertà di autodeterminazione, umano-individuale e collettiva) e presuppone l'uguaglianza (intesa dal punto di vista morale di tutte le persone dove vi è il diritto a determinare tutto ciò che è meglio per sé stesse, e politica come definita dai criteri del processo democratico in una eguale distribuzione nelle opportunità per il raggiungimento degli interessi comuni), Dahl promuove una terza trasformazione democratica⁵⁷, in cui la poliarchia (che ha margini ampissimi di sviluppo)porterebbe a dei cambiamenti nelle strutture e coscienze, date da una più equa distribuzione delle risorse e possibilità politiche tra i cittadini.

Infatti Dahl immagina un modello su vasta scala che distribuisca a tutti i cittadini le risorse necessarie allo scopo di partecipare al processo decisionale su base di uguaglianza: in questo caso sono le strutture sociali che, distribuendo loro stesse ed equamente le risorse, portano automaticamente all'eguaglianza politica.

⁵⁶ Caratterizzato cioè da un'idea di *modernità* (livelli storicamente alti di ricchezza, reddito, consumo e istruzione, diversificazione nell'occupazione, comunità urbane molto numerose ecc..), *dinamicità* (crescita economica e costante miglioramento del tenore di vita), *pluralisticità* (esistenza, nel campo dell'economia, di un consistente numero di gruppi e organizzazioni relativamente autonome).

⁵⁷ Le altre due trasformazioni nei secoli sono state date dal passaggio dal governo dei pochi (aristocrazia, oligarchia, tirannia) a quello dei molti (repubblica),e dal superamento dei limiti di tutte le strutture e convinzioni precedenti, applicando l'idea di democrazia allo Stato nazionale attraverso la rappresentanza politica anziché la democrazia diretta.

*La regola maggioritaria e il problema di un'alternativa nell'ambito del processo democratico
in R.H. Dahl.*

Molti sostenitori dell'ordinamento popolare, repubblicano o democratico, hanno difeso la regola maggioritaria (Locke, Rousseau, entrambi richiedono l'unanimità al momento del contratto originario mediante il quale si fonda lo Stato, ma la regola maggioritaria in seguito).

Sulla base secondo cui sia opinione quasi unanime che la democrazia esiga la regola maggioritaria, Dahl enuncia quattro giustificazioni alla regola maggioritaria:

< massimizzazione dell'autodeterminazione (la regola maggioritaria massimizza il numero delle persone che possono esercitare l'autodeterminazione in materia di decisioni collettive: tale principio cioè assicura che il maggior numero possibile di cittadini si trovi a vivere sotto le leggi che essi stessi hanno scelto);

< la regola maggioritaria come conseguenza necessaria di requisiti ragionevoli (in pratica, accettando i criteri di una regola decisionale maggioritaria, si dovrà concordare sul fatto che solo questo principio potrà soddisfare tali criteri);

< maggior probabilità di produrre decisioni corrette (qui Dahl si basa su un'impostazione aristotelica secondo cui i giudizi riuniti di molte persone abbiano più probabilità di essere complessivamente più saggi e meno soggetti a errori);

< massimizzazione dell'utilità (parlando in termini utilitaristici, Dahl ammette che su qualsiasi proposta sostenuta da una maggioranza, ciascun membro della maggioranza ne trarrà come minimo un vantaggio - utilità e soddisfazione – sempre superiore a quello che perderà ciascun membro della minoranza, massimizzando il vantaggio medio che la legge apporta a tutti i cittadini⁵⁸).

Le difficoltà semmai si prospettano allorché le alternative siano più di due e i votanti le classifichi in ordine di auspicabilità: a quel punto sarà possibile interpretare il principio maggioritario in modi diversi, a seconda di come i vari votanti classifichino le alternative (si può andare dalla maggioranza assoluta alla supermaggioranza, al limite all'unanimità, per finire con il modello consensuale lijphartiano⁵⁹).

La domanda che si pone Dahl è se esistano alternative realizzabili in grado di assicurare condizioni migliori di quelle offerte dal processo democratico. Sarebbe errato sostituire il processo democratico solo perché talvolta non riesce a raggiungere risultati giusti da un punto di vista morale, così come sarebbe sbagliato abbandonare il processo democratico se i suoi fallimenti potessero essere evitati apportando miglioramenti. Il punto è che bisognerebbe formulare un'alternativa realizzabile al solo scopo di modificare alcune decisioni specifiche, leggi o politiche nell'ambito di un sistema ampiamente democratico, migliorando in questo modo un processo democratico imperfetto. Oppure gli errori che derivano da un processo democratico imperfetto potrebbero essere corretti da un processo non democratico (come ad es., una Corte Suprema); o ancora si potrebbe accettare una serie di violazioni come prezzo da pagare in cambio dei vantaggi apportati dal processo democratico.

⁵⁸ Es., prendendo in considerazione le unità di soddisfazione, anche se solo 51 cittadini di un demo di 100 membri sostengono una legge e 49 vi si oppongono, con il principio maggioritario il guadagno netto sarebbe, diciamo, di due unità di soddisfazione. Nessun'altra regola decisionale funzionerebbe altrettanto bene.

⁵⁹ Per tale teoria vedere Lijphart e le differenze tra modello maggioritario (Westminster) e consensuale. Sul punto semmai Dahl si limita a dire che se il maggioritario fosse la norma delle poliarchie stabili, ci si potrebbe aspettare, in linea teorica, che nei Paesi a sistema parlamentare (cioè tutti tranne gli Stati Uniti) facessero parte del governo solo membri del partito o della coalizione di partiti della maggioranza: farvi entrare membri dei partiti di minoranza i cui voti non fossero strettamente necessari all'approvazione delle leggi sarebbe un'apertura al consensualismo.

Inoltre, Dahl ammette che nelle democrazie consociative relativamente forti e compatte a livello subculturale la poliarchia può nascere e stabilizzarsi, ovviamente il tutto condito da una legittimità che è influenzata dalla cultura politica (opinioni e convinzioni riguardanti l'autorità costituita o l'efficacia dell'operato del governo nell'affrontare problemi di importanza cruciale, oppure la fiducia che la popolazione ripone nei propri concittadini o nei quadri politici..).

L'ibrido americano.

Da una prospettiva generale, gli americani sono stati indottrinati sia alla democrazia madisoniana, sia a quella populista, che non le hanno mai completamente conciliate l'una con l'altra e che questa mancata conciliazione priva le decisioni del governo di gran parte della loro legittimità⁶⁰.

Il modello americano dimostra fenomeni disfunzionali (ad es., a causa dei meccanismi elettorali, non sempre nelle elezioni ha vinto il candidato che fosse preferito dal maggior numero dei votanti, così come è capitato che quando si fossero presentati più di due candidati, il vincitore non abbia ottenuto una maggioranza assoluta, ma relativa⁶¹).

Il sistema politico poliarchico americano⁶² è contraddistinto da una separazione dei poteri: ha un legislativo, un esecutivo, una burocrazia amministrativa e una giudiziaria, e ognuno di questi sistemi è a sua volta diviso e ri-diviso; e dunque, sempre in questo senso, ogni sistema politico poliarchico è anche un sistema di controlli e contrappesi, con numerosi gruppi di funzionari in competizione e conflitto tra di loro. Il tutto si coniuga con precise regole costituzionali che contribuiscono a stabilire quali gruppi specifici dovranno avere un vantaggio o uno svantaggio nella lotta politica.

La convinzione di Madison che la separazione dei poteri sia necessaria per impedire la tirannia richiede necessariamente un sistema presidenziale? Naturalmente Madison, come tutti gli uomini del suo tempo, doveva esprimere dei giudizi su degli assetti costituzionali avendo a disposizione pochissime esperienze storiche direttamente pertinenti. Il senno di poi ci dà il vantaggio di quasi due secoli di nuove esperienze durante i quali quasi tutte le democrazie stabili hanno adottato un sistema parlamentare, solo poche ne hanno scelto uno presidenziale e nessuna ha accolto il sistema presidenziale americano.

La democrazia nell'ambito pluralista.

I pluralisti hanno accettato il punto di vista generale di Schumpeter secondo il quale ciò che distingue le democrazie dalle non democrazie è il modo (cioè il metodo) con quale i leaders politici vengono scelti. Inoltre essi hanno confermato come empiricamente esatte le affermazioni che l'elettorato è più apatico e meno ben informato di quanto i teorici democratici hanno di solito ammesso, che i cittadini hanno poca, se non nessuna, influenza sul processo politico, e che i rappresentanti sono spesso fabbricanti di opinioni. Come Madison, i pluralisti hanno preso come punto di partenza delle loro analisi la presenza di molti centri di potere, preoccupandosi del problema delle fazioni, ma diversamente da Madison hanno sostenuto che le fazioni non sono

⁶⁰ Semplificando, l'ibrido americano è il prodotto degli articoli di Hamilton (1755-1804) che sottolineano l'esigenza forte di un sistema federale, coniugati con la mano di Madison (1751-1836), il vero architetto della costituzione, che si ritrova laddove si pone l'accento sulla necessità di limitare il potere, anche quello federale, e sull'esigenza di stabilire strumenti di controllo e bilanciamento su di esso.

In sostanza il decentramento attraverso la federazione deve essere scelto perché ritenuto più in grado di garantire la pace e controllare le fazioni interne. Del sistema inglese il Federalist riprende la tradizione del governo limitato, e pone la preferenza verso il regime repubblicano (dove opera il sistema rappresentativo) rispetto al regime democratico inteso nella forma classica e semplicistica della partecipazione diretta dei cittadini al governo.

Alla divisione verticale tra potere federale e poteri degli Stati se ne affianca una orizzontale, sia con la ripresa della teoria montesqueiana della separazione dei poteri, sia con un reciproco bilanciamento fra questi. Esempio di ciò è la strutturazione del legislativo in due distinte assemblee: la Camera dei rappresentanti (che rappresenta il popolo) e il Senato (che rappresenta gli Stati dell'Unione). In questo emerge il ruolo del potere giudiziario, a cui viene delegato il potere di interpretare le leggi e di dichiarare nulli gli atti del legislativo.

⁶¹ Ad es., nelle elezioni presidenziali del 1952 sembra che non abbia votato circa il 20% dei favorevoli a Eisenhower, contro il 29% circa dei favorevoli a Stevenson; se la divisione dell'opinione pubblica fosse stata equilibrata, questa differenza tra le percentuali dei non votanti sarebbe stata cruciale.

⁶² Per ragioni storiche si è sostenuto che il sistema federale americano molto grande sarebbe più democratico di uno più piccolo, perché la sua capacità di affrontare certe questioni (inquinamento, politica fiscale e monetaria, disoccupazione, previdenza sociale, difesa ecc..) sarebbe maggiore. Da questo punto di vista, una unità abbastanza grande da poter trattare questioni importanti per le persone interessate sarà sempre più democratica di qualsiasi unità più piccola.

affatto una grave minaccia alle associazioni democratiche ma, al contrario, sono una fonte strutturale di stabilità e l'espressione principale della democrazia. Infatti secondo i pluralisti l'esistenza di diversi interessi in competizione è il fondamento dell'equilibrio democratico e dello sviluppo positivo della politica pubblica.

Nella concezione pluralista il potere non è organizzato gerarchicamente, ma è parte integrante di un continuo processo di contrattazione tra numerosi gruppi che rappresentano interessi differenti quali, ad es., le organizzazioni di affari, i sindacati, i partiti politici, i gruppi etnici, gli studenti, i gruppi religiosi. Perciò le decisioni governative democratiche comportano un compromesso continuo tra le domande di gruppi relativamente piccoli e il tentativo di pacificarle attraverso alcune concessioni, anche se è molto probabile che non tutti gli interessi possano essere soddisfatti pienamente.

Indubbiamente Dahl ha cercato più di ogni altro di chiarire l'esatta natura delle democrazie pluraliste, insistendo sull'importanza di separare le due seguenti affermazioni. Egli ha sostenuto che a) se i sistemi elettorali competitivi sono caratterizzati dalla presenza di molteplici gruppi o minoranze che sono abbastanza coinvolti sulle diverse questioni, allora i diritti democratici saranno protetti e le grandi disuguaglianze politiche saranno evitate, b) che i dati empirici disponibili mostrano che almeno alcuni sistemi politici, per esempio gli Stati Uniti e la Gran Bretagna, soddisfano queste condizioni.

Dahl scoprì che il potere è effettivamente disaggregato e non cumulativo: esso è diviso e scambiato da numerosi gruppi della società che rappresentano interessi differenti. *Who governs?* rivelò l'esistenza di molteplici coalizioni che cercavano di influenzare la politica pubblica. C'erano certamente gravi conflitti sui risultati politici, poiché differenti interessi esercitavano pressioni per soddisfare le proprie rivendicazioni settoriali, ma il processo di scambio tra gli interessi attraverso le cariche governative creava una tendenza verso un equilibrio competitivo e una serie di politiche che a lungo andare erano positive per la cittadinanza nel suo complesso.

Dahl sostiene che la poliarchia, assicurando la competizione tra molteplici gruppi o minoranze, dia un valore alla democrazia definibile come governo delle minoranze.

Semmai le difficoltà della democrazia pluralista riguardano il fatto che l'esistenza di molti centri di potere non garantisce che il governo a) li ascolterà tutti in egual misura; b) che non comunicherà solo con i leader di tali centri; c) che non sarà influenzato solo da coloro che detengono le posizioni più potenti; d) che farà qualche cosa in merito alle questioni in discussione, e così via. Anche se i pluralisti hanno ammesso l'esistenza di alcuni di questi problemi essi, tuttavia, non hanno ricercato le loro implicazioni per un'analisi della distribuzione del potere e della responsabilità politica.

Inoltre, nella concezione dei neopluralisti come Dahl e Lindblom, un impegno verso la democrazia può essere sostenuto solo se si riconosce che l'autogoverno non può essere veramente realizzato se non si riduce in misura assai consistente il potere delle grandi imprese che agiscono in senso corporativo (giacché la democrazia è profondamente inserita in un sistema socio-economico che sistematicamente garantisce una posizione privilegiata agli interessi dell'impresa).

Pluralismo

Pluralismo classico

Neo-pluralismo

Principio di giustificazione

Assicura il governo delle minoranze e quindi la libertà politica.

E' un ostacolo cruciale allo sviluppo di fazioni eccessivamente potenti e ad uno Stato non ricettivo.

Caratteristiche fondamentali

Diritti di cittadinanza, tra cui ogni persona, un voto, la libertà di espressione e di organizzazione.

Un sistema di controlli e di equilibri tra il potere legislativo, esecutivo, giudiziario e la burocrazia amministrativa.

Sistema elettorale competitivo con almeno due partiti.

Una mutevole gamma di gruppi di interesse (sovrapposti) che cercano di esercitare un'influenza politica.

Molteplici gruppi di pressione, ma l'agenda politica propende per il potere corporativo.

I governi mediano e decidono tra le domande.

Le norme costituzionali sono incorporate in una cultura politica favorevole.

Lo Stato e le sue branche creano i propri interessi settoriali.

Le norme costituzionali funzionano nel contesto di una diversa cultura politica e di un sistema di risorse economiche profondamente diseguali.

Condizioni generali

Il potere è diviso e scambiato da numerosi gruppi nella società.

Grandi risorse di base di specie differenti diffuse in tutta la popolazione.

Consenso di valore sulle procedure politiche, sul raggio delle alternative politiche e sull'ambito legittimo della politica.

Equilibrio tra cittadinanza attiva e passiva, sufficiente per la stabilità politica.

Il potere è conteso da numerosi gruppi.

Le poche risorse di base di molti gruppi impediscono la piena partecipazione politica.

La distribuzione del potere socio-economico fornisce opportunità e limiti alle opzioni politiche.

Coinvolgimento diseguale nella politica: scarsa accessibilità dell'attività di governo.

Due importanti orientamenti politici negli studi recenti hanno esteso la critica del pluralismo: gli sviluppi neomarxisti della teoria dello Stato⁶³ e il riconoscimento da parte degli scienziati sociali dell'importanza delle *tendenze corporative*⁶⁴ nelle moderne istituzioni politiche.

⁶³ Poiché sia Marx che Lenin avevano lasciato un'eredità ambigua, perché non hanno mai conciliato la loro concezione dello Stato come strumento della classe dominante con il suo riconoscimento che lo Stato può avere un'indipendenza politica significativa, autori come Miliband e Poulantzas hanno rivalutato la relazione tra classe e Stato che Marx aveva enunciato. In particolare Miliband si colloca vicino alle posizioni marxiste, sostenendo che la classe capitalista fosse molto coesa ed essendo in grado di esercitare una formidabile costrizione sui governi occidentali e sulle istituzioni dello Stato, facendo in modo che essi rimangano strumenti per il dominio della società. Poulantzas criticò le idee di Miliband, sostenendo che non è tanto cruciale l'appartenenza di classe di coloro che sono nell'apparato dello Stato ai fini del suo funzionamento, mentre invece sono molto più importanti le componenti strutturali dello Stato capitalista che lo spingono a proteggere la struttura a lungo termine della produzione capitalista. Più specificamente, lo Stato deve operare per assicurare l'organizzazione politica delle classi dominanti che, a causa di differenti interessi, sono continuamente divise in fazioni di classe; la disorganizzazione delle classi lavoratrici che, a causa della concentrazione della produzione, possono minacciare l'egemonia delle classi dominanti. Poiché le classi dominanti sono soggette a processi di frammentazione, i loro interessi a lungo termine devono essere protetti da un'autorità politica centralizzata. Offe invece ha criticato i termini di riferimento dell'analisi di Poulantzas e Miliband (che tralasciavano problemi importanti come i modi di funzionamento e di attività delle istituzioni e la maniera in cui si sviluppa la relazione tra élite, funzionari dello Stato e parlamentari), poiché secondo Offe lo Stato non è semplicemente inserito nella società capitalistica, ma è irretito e inserito in una posizione contraddittoria all'interno del capitalismo: questo perché da una parte lo Stato deve sostenere il processo di accumulazione del capitale e l'appropriazione privata delle risorse, e dall'altra deve fare in modo che si continui a considerarlo un arbitro imparziale degli interessi di classe. Perciò Offe fa capire che in uno Stato liberal-democratico caratterizzato dal processo di accumulazione, la sua risposta deve essere in direzione dell'introduzione di una varietà di politiche che aumentino il salario sociale, estendano i beni e servizi pubblici e rafforzino i diritti democratici.

⁶⁴ Sul corporativismo si veda la parte apposita, qui basterà ricordare la definizione di Schmitter che intende tale modello come un sistema di rappresentanza di interesse nel quale le unità costituenti sono organizzate in un numero limitato di categorie particolari, obbligatorie, ordinate gerarchicamente e funzionalmente differenziate, riconosciute o autorizzate (se non create) dallo Stato alle quali è accordato un esplicito monopolio della rappresentanza entro le loro rispettive categorie in cambio dell'esercizio di determinati controlli sulla loro scelta dei leader e sull'articolazione delle domande e degli appoggi. Gli accordi corporativi dunque si riferiscono a relazioni tripartite tra le organizzazioni dei datori di

TIPOLOGIE DI DEMOCRAZIE.

Tipologie democratiche.

I regimi democratici esibiscono notevoli diversità che attengono ai loro sistemi istituzionali (presidenziale⁶⁵, semipresidenziale⁶⁶, parlamentare⁶⁷, direttoriale), ai loro sistemi partitici (bipartitici o multipartitici), ai loro sistemi elettorali (maggioritario – Inghilterra o Nuove Zelanda - , o proporzionale – Italia e Germania -), al loro funzionamento e al loro rendimento. Diverse, pertanto, sono le possibili modalità di classificazione dei regimi democratici.

Per spiegare le differenze di funzionamento e di rendimento dei regimi democratici e la natura dei loro problemi sono stati individuati nel corso del tempo numerosi criteri (attinenti per es., alla loro stabilità), ponendo in alcuni casi precipuamente l'attenzione sui sistemi di partito (es., Sartori e Duverger⁶⁸ si sono cimentati in quest'impresa, chiarendo che il tipo di democrazia può derivare dal tipo di sistema partitico).

Comunque, per quanto riguarda le tipologie, si può iniziare una prima distinzione basilare tra **democrazia rappresentativa** e **democrazia diretta**.

Il regime democratico rappresentativo è basato sulle regole e le istituzioni della rappresentanza, ovvero caratterizzato da elezioni libere, competitive, corrette, periodiche, e poi da strutture rappresentative, come il Parlamento, e decisionali, come il Governo. La democrazia rappresentativa non comporta una partecipazione diretta dei cittadini se non molto saltuariamente al momento del voto. In questo senso la democrazia rappresentativa si differenzia dalla cosiddetta democrazia classica degli antichi e coloro che effettivamente prendono le decisioni sono un'élite ristretta. Nella moderna democrazia, infatti, le decisioni sulla cosa pubblica vengono delegate ai professionisti della politica attraverso una specializzazione dei compiti.

La democrazia diretta coincide, invece, con una democrazia degli antichi, dove un piccolo numero di cittadini si riuniva per decidere sui problemi che li riguardava, e che presupponeva la realizzazione del bene comune attraverso la diretta partecipazione popolare, in un esercizio del potere largamente ed effettivamente condiviso mediante una rapida rotazione delle cariche pubbliche. Era tuttavia un regime che oggi designeremmo come autoritario, in cui un gruppo di cittadini conviveva con un numero ben più ampio di persone senza diritti, in posizione politicamente subordinata (istituti di democrazia diretta, come i referendum, si sono mantenuti nelle attuali democrazie che rimangono in larga misura rappresentative).

Un'altra classificazione è dovuta a Luebbert⁶⁹, che definisce **liberaldemocrazie** quei regimi delineati con riferimento all'Inghilterra, alla Francia (ma anche al Belgio e all'Olanda), e che si connotano per la diffusione di valori liberali nella società, sindacati poco efficaci, partiti operai non forti, scarse minacce interne alla stessa democrazia. Dall'altra parte lo stesso autore chiama **socialdemocrazie** (Norvegia, Svezia, Danimarca) quei sistemi contraddistinti da sindacati ben organizzati, partiti socialdemocratici forti, alleanze sociali fra piccoli e medi proprietari e il mondo agricolo, nonché politiche economiche risultanti da contrattazioni tra le parti.

lavoro, dei lavoratori e lo Stato, essendo strategie politiche per assicurarsi il sostegno dei sindacati dominanti, delle associazioni degli uomini d'affari e dei loro rispettivi membri.

⁶⁵ Con elezione diretta del Capo dello Stato e poteri autonomi di direzione dell'esecutivo non dipendente dal Parlamento (Stati Uniti).

⁶⁶ Tipologia introdotta da Duverger ad indicare Paesi come la Francia, la Finlandia, il Portogallo e altri, dove il Presidente è direttamente eletto a suffragio universale (come il Parlamento) ma il Governo dipende ancora dalla fiducia del Parlamento.

⁶⁷ Dove il Capo dello Stato è una figura prevalentemente rappresentativa e l'esecutivo dipende dalla fiducia del Parlamento.

⁶⁸ Sartori, "Parties and Party Systems", New York, Cambridge University Press, 1976; Duverger, "I partiti politici", Milano, Comunità, 1961.

⁶⁹ Luebbert G. M., "Liberalism, Fascism, or Social Democracy: Social Classes and the political origins of regimes in interwar europe", Oxford, Oxford University Press, 1991.

Socialdemocrazia è del resto un termine che ha assunto significati diversi nel corso del tempo. Per molti teorici, intellettuali e dirigenti politici di sinistra (in particolare i comunisti) il termine socialdemocrazia venne utilizzato ad indicare una sorta di degenerazione dei partiti socialisti e della sinistra culminata nella disponibilità a governare pragmaticamente senza neppure tentare di creare le condizioni per la rivoluzione.

In via preliminare, va sottolineato come l'esperienza dei governi socialdemocratici non sia stata il prodotto di un progetto pre-esistente consapevolmente perseguito, ma la risposta da parte di un partito e di un sindacato ad una situazione di crisi: la depressione del 1929-32 che si intendeva superare.

Il partito socialdemocratico, laddove giunge al governo negli anni '30, è un partito fondamentalmente della classe operaia, con qualche apporto di intellettuali, ma soprattutto con un rapporto di reciprocità tra partito e sindacato, con il partito che si fa portatore in sede parlamentare degli interessi del sindacato, e il sindacato che opera come potente organismo nell'incanalare voti verso il partito e verso i candidati socialdemocratici. Il successo socialdemocratico si è fondato sulla capacità dei partiti socialdemocratici di tenere una posizione dominante nel sistema partitico, talora acquisendo la maggioranza assoluta dei seggi (come in Svezia e Norvegia) e potendo governare da soli, talaltra essendo il partito più grande in grado di dettare le alleanze di governo. Tuttavia è stato notato come, di recente, la diversificazione dei settori sociali, la trasformazione delle preferenze politiche, l'emergere di fratture sociali meno legate al conflitto socio-economico, hanno reso molto complessa l'opera di integrazione dei partiti e dei sindacati socialdemocratici.

In un certo senso, il cuore dell'esperienza socialdemocratica è rappresentato dalle modalità con le quali è stata affrontata la gestione dell'economia. I governi socialdemocratici non hanno seguito la via comunista tradizionale consistente nell'espansione del settore statale, e hanno rifiutato largamente la strada delle nazionalizzazioni per imboccare piuttosto quella di un intervento dello Stato attraverso due strumenti: il primo è quello di un efficace sistema di tassazione dei profitti dei singoli e delle imprese; il secondo è quello del trasferimento di queste risorse, per motivazioni economiche e sociali, a favore di settori economici e gruppi sociali. Questo tipo di politica economica dei governi socialdemocratici trova le sue radici storiche nel fatto che i primi governi furono il prodotto della depressione, e le sue radici intellettuali nella formula innovativa del keynesismo, tramite il sostegno pubblico della domanda e la difesa dell'occupazione.

I critici delle esperienze socialdemocratiche hanno individuato fattori diversi che hanno contribuito a mettere in risalto le debolezze della socialdemocrazia (es., vi è chi ha sottolineato come l'elevato e progressivo prelievo fiscale scoraggi gli imprenditori dal cercare maggiori profitti e riduca le risorse disponibili; altri critici sottolineano come i socialdemocratici non siano riusciti a trasformare radicalmente la stratificazione sociale nei rispettivi Paesi; altri ancora notano come la socialdemocrazia, avendo costituito un potente scudo protettivo contro i rischi tradizionali dei lavoratori – malattia, perdita del posto di lavoro, riduzione del tenore di vita dopo l'uscita per pensionamento dal mercato del lavoro – abbia imposto una limitata redistribuzione del reddito fra le varie fasce sociali, incidendo sull'efficienza complessiva dell'apparato statale e della sua politica economica e fiscale; vi è infine chi propone l'ipotesi di una terza via, fondata sull'autogestione e l'associazionismo).

I sostenitori delle esperienze socialdemocratiche, al contrario, pur indicando l'esigenza pressante di andare oltre, puntano a sottolineare alcuni elementi generali, come la democraticità ampia e sostanziale, la stabilità politica, la crescita economica.

Le esperienze socialdemocratiche non sono state caratterizzate unicamente da determinati rapporti fra partito e sindacato e da specifiche politiche economiche e sociali, ma hanno anche teso alla creazione di assetti amministrativi e politici conformi alla strategia complessiva,

notando come il pilastro delle esperienze socialdemocratiche sia stato costituito dalla creazione di assetti neo-corporativi⁷⁰.

Un altro tipo di democrazia è quella che va sotto il nome di **democrazia plebiscitaria**, che in senso tecnico si caratterizza per l'esistenza di uno specifico metodo di selezione dei detentori del potere politico di vertice: l'elezione popolare diretta. Il primo e più significativo esempio di applicazione di questo metodo di selezione plebiscitario venne ritenuto l'elezione di Napoleone III ad imperatore nel 1851 in una consultazione nella quale non era stato ammesso nessun altro candidato. Soltanto in seguito, quando Napoleone III assunse tutti i poteri e abolì le elezioni, è possibile affermare che la democrazia plebiscitaria si ribaltò in regime politico autoritario. Di conseguenza, da allora si teme che qualsiasi elezione di tipo plebiscitario possa condurre all'autoritarismo. Tuttavia, questa associazione fra plebiscitarismo, come metodo di selezione della leadership, e autoritarismo, non è né automatica né necessitata.

La più compiuta veste teorica alla democrazia plebiscitaria è stata data da Max Weber. Per comprenderne appieno le caratteristiche e peculiarità, appare indispensabile ricordare che Weber muoveva la sua analisi della politica tedesca e, più in generale, della politica, in un quadro formalmente democratico minacciato, da un lato, alle tendenze alla burocratizzazione; dall'altro, dal predominio dei funzionari politici di mestiere. Per sfuggire ad entrambi i fenomeni e per creare una leadership capace di perseguire una politica alta (che Weber identificava con una politica di potenza nazionale), era necessario individuare specifiche modalità con le quali scegliere un vero capo. Se la democrazia finiva per caratterizzarsi come un regime politico acefalo, senza capi, allora diventava facile preda della burocrazia, nonché della partitocrazia. Anzi, Weber cerca di distinguere accuratamente fra la democrazia plebiscitaria, che comunque fa la sua comparsa con l'utilizzazione di procedure elettorali democratiche, quali il voto su candidature alla carica di governo più elevata, e il suo ribaltamento in un regime carismatico-autoritario. E' possibile che il leader plebiscitario possieda qualità carismatiche, ma quel che conta è che miri ad acquisire, anche come demagogo, ma in un quadro democratico, il consenso delle masse. A dimostrazione che il metodo plebiscitario di selezione della leadership può esplicarsi e rimanere nel campo della democrazia, Weber ha messo in chiara evidenza tutte quelle caratteristiche di contrappeso che un Parlamento, quantomeno quello inglese, possedevano a fronte del leader plebiscitario: stabilità istituzionale, incisivi poteri di controllo, garanzia dei diritti civili, attività decisionale regolata, possibilità di rimozione del leader: in assenza di questi contrappesi, è possibile e talvolta probabile che il leader plebiscitario si muova in direzione di un cesarismo per acclamazione⁷¹.

⁷⁰ Per la parte relativa a tali assetti si rinvia alla parte sul neocorporativismo: qui basterà ricordare che gli assetti neo-corporativi sono caratterizzati da strutture nelle quali i più importanti gruppi sociali organizzati (sindacati e associazioni imprenditoriali) interagiscono con lo Stato al fine di produrre accordi di rilevanza generale sulle più importanti scelte economiche e sociali. Gli assetti neo-corporativi consentono di formulare una relativa programmazione delle attività dei vari gruppi, governo incluso; consentono di valutare con sicurezza gradi di osservanza e inosservanza delle decisioni prese e sanzionate; infine, consentono di procedere alle eventuali necessarie correzioni di rotta.

Sebbene il funzionamento degli assetti neo-corporativi si basi sulla capacità complessiva del sistema di produrre risorse che vengano distribuite, se cade la disciplina interna ai vari gruppi sociali, se emergono gruppi che non si sentono adeguatamente rappresentati dalle strutture esistenti, se diminuisce la credibilità dei governi, gli assetti neo-corporativi possono andare incontro anch'essi a trasformazioni e forse alla sparizione.

⁷¹ Nella letteratura accademica e nel dibattito politico contemporaneo, il termine plebiscitarismo e l'espressione democrazia plebiscitaria vengono abitualmente ed erroneamente associati all'autoritarismo. Invece, non soltanto si sono tenute molte consultazioni elettorali per la selezione dei candidati alle cariche di governo più elevate, ma si sono anche svolti molti referendum e molti plebisciti in sistemi politici che rimangono, come la Svizzera, l'Australia e il Canada, solidamente democratici. Ancora più interessante è il fatto che, ad es., la transizione alla democrazia è stata aperta in Cile nell'ottobre del 1988 proprio da un plebiscito sulla sua persona perso dal dittatore militare A. Pinochet.

Nella versione critica, la democrazia plebiscitaria sarebbe automaticamente destinata a diventare autoritaria, poiché il capo eletto direttamente dai cittadini acquisirebbe un molto più ampio potere di decidere, stabilendo un rapporto diretto, ma fortemente squilibrato a suo favore, con gli elettori, non dovendo fare i conti con freni e contrappesi (basti pensare ai casi tipici di presidenzialismi sudamericani, i quali sembrano essere particolarmente esposti alla deriva plebiscitaria).

Per quanto riguarda il **significato formale e sostanziale di democrazia**, la prima si caratterizza dai cosiddetti universali procedurali⁷², con l'impiego dei quali possono essere prese decisioni di contenuto diverso (come mostra la compresenza di regimi liberali e democratici accanto a regimi socialisti e democratici); sostanziale la seconda, perché fa riferimento prevalentemente a certi contenuti a loro volta ispirati a ideali caratteristici della tradizione di pensiero democratico, in primis l'egualitarismo (in pratica la democrazia sostanziale riguarda quella situazione in cui un gruppo politico opera in vista della realizzazione dell'eguaglianza, uniformità dell'ideale democratico). Mentre la democrazia formale indica un certo insieme di mezzi, quali sono appunto le regole procedurali indipendentemente dalla considerazione dei fini, la democrazia sostanziale indica un certo insieme di fini, qual è soprattutto quello dell'eguaglianza non soltanto giuridica ma anche sociale, indipendentemente dalla considerazione dei mezzi adoperati per raggiungerli. Insomma, mentre la democrazia formale corrisponde alla formulazione "governo del popolo", quella sostanziale è piuttosto un "governo per il popolo".

Nell'ambito della nozione democratica, si suole distinguere tra varie specie di regimi. Al livello più superficiale, si colloca la distinzione fondata sopra il criterio giuridico-istituzionale, tra regime presidenziale e regime parlamentare, dove la differenza tra i due sta nel diverso rapporto tra legislativo ed esecutivo (mentre nel regime parlamentare la democraticità dell'esecutivo dipende dal fatto che esso è un'emanazione del legislativo, il quale a sua volta riposa sul voto popolare, nel regime presidenziale il Capo dell'esecutivo è eletto direttamente dal popolo con la conseguenza che esso risponde del suo operato non al Parlamento ma agli elettori che ne sanzionano la condotta politica no, rileggendolo; così, tra presidenzialismo e parlamentarismo si interpongono sistemi semipresidenziali, come la V Rep. Francese, e il governo di gabinetto, come l'Inghilterra).

Al livello inferiore si trova la tipologia che prende in considerazione il sistema dei partiti, e di cui esistono due varianti. In base al numero dei partiti (criterio numerico) si distinguono sistemi bipartitici e multipartitici (il sistema monopartitico, almeno nelle sue forme più rigide, non può essere compreso nelle forme democratiche di governo). In base al modo con cui i partiti si dispongono gli uni verso o contro gli altri nel sistema, si distinguono regimi bipolari (in cui i vari partiti si raccolgono intorno ai due poli del governo e dell'opposizione), e multipolari (in cui i vari partiti si dispongono verso il centro e verso le due opposizioni, quella di destra e di sinistra). Questa seconda variante (introdotta da G. Sartori) offre rispetto alla precedente almeno due vantaggi: a) permette di tener conto delle alleanze dei partiti con la conseguenza che un

Un'eccezione è costituita dagli Stati Uniti, dove le tendenze plebiscitarie sono temperate dal pluralismo associativo e dalla vitalità della società).

⁷² Gli universali procedurali fanno riferimento ai Paesi a tradizione democratico-liberale, e riguardano un elenco di regole del gioco, tra cui vanno considerate:

- 1) il massimo organo politico, cui è assegnata la funzione legislativa, deve essere composto di membri eletti direttamente o indirettamente, con elezioni di primo o secondo grado, dal popolo;
- 2) accanto al supremo organo legislativo debbono esservi altre istituzioni con dirigenti eletti, come gli enti dell'amministrazione locale o il Capo dello Stato nelle repubbliche;
- 3) gli elettori debbono essere tutti i cittadini che abbiano raggiunto la maggiore età senza distinzioni di razza, religione, censo e presumibilmente anche di sesso;
- 4) tutti gli elettori debbono avere voto eguale;
- 5) tutti gli elettori debbono essere liberi di votare secondo la propria opinione formatasi quanto più è possibile liberamente (vale a dire in una libera gara di gruppi politici che competono per formare la rappresentanza nazionale);
- 6) debbono essere liberi anche nel senso che debbono essere posti in condizione di avere delle reali alternative (il che esclude come democratica una qualsiasi elezione a lista unica e bloccata);
- 7) per le elezioni dei rappresentanti che del supremo organo legislativo vale il principio della maggioranza numerica, anche se possono essere stabilite forme diverse di maggioranza secondo criteri di opportunità;
- 8) nessuna decisione presa a maggioranza deve limitare i diritti della minoranza, in particolare la possibilità di diventare, a pari condizioni, maggioranza;
- 9) l'organo di governo deve godere della fiducia del Parlamento oppure del Capo del potere esecutivo a sua volta eletto dal popolo.

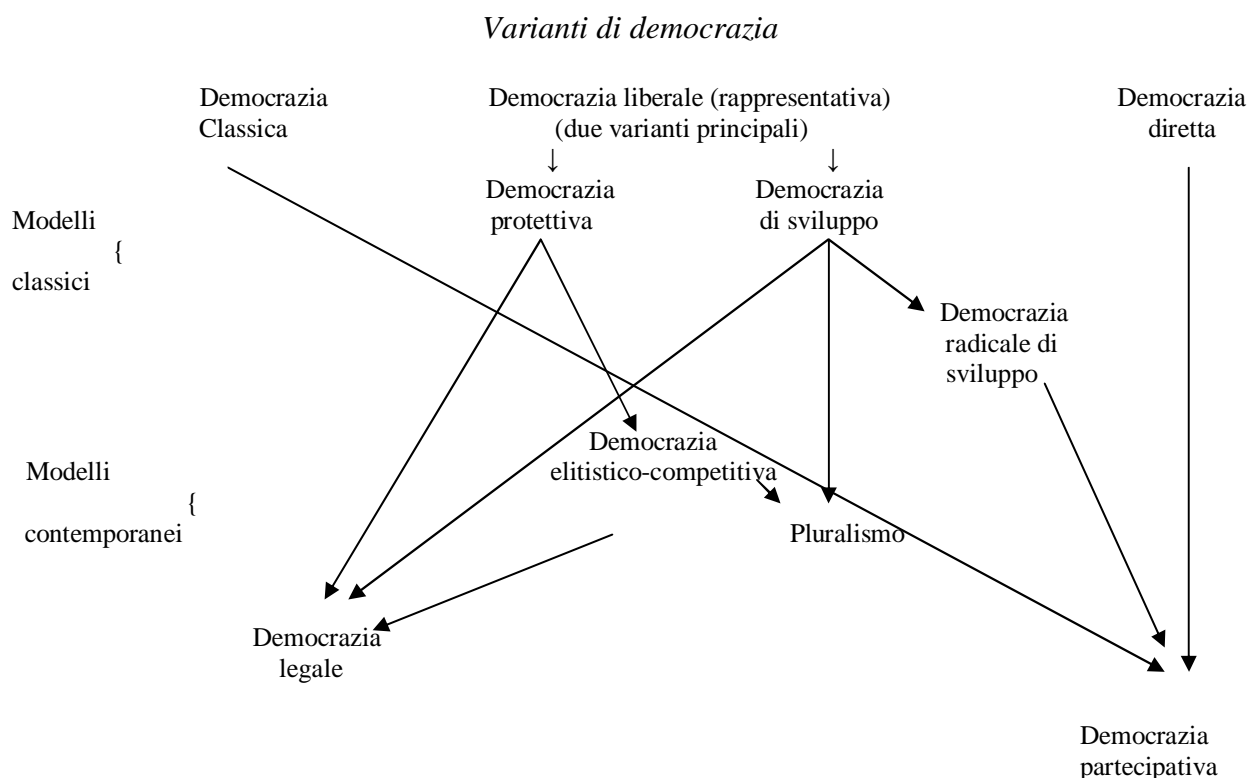
sistema multipartitico può essere bipolare e quindi avere le stesse caratteristiche di un sistema bipartitico; b) permette un'ulteriore distinzione tra sistemi polarizzati e sistemi non polarizzati secondo che vi siano alle due estremità frange che tendono alla rottura del sistema (partiti anti-sistema), onde l'ulteriore distinzione tra multipartitismo estremo e multipartitismo moderato.

Tenendo inoltre conto della cultura politica, A. Lijphart ha distinto i regimi democratici in base alla maggiore o minore frammentazione della cultura politica in centrifughi e centripeti (distinzione che corrisponde grosso modo a quella precedente tra regimi polarizzati e non polarizzati); quindi, introducendo un secondo criterio fondato sull'osservazione che il comportamento delle élites può essere più disposto alle coalizioni o più competitivo, e combinandolo al precedente, ha individuato altri due tipi di democrazia che ha chiamati *democrazia consociativa* e *depoliticizzata*, secondo che il comportamento non competitivo delle élites si congiunga a una cultura politica frammentata o omogenea. La democrazia consociativa, i cui maggiori esempi sono dati da Austria, Svizzera, Olanda, Belgio, è stata anche chiamata (con particolare riferimento al caso svizzero) *concordante* e definita come quella in cui avvengono trattative al vertice fra i leaders delle sottoculture rivali per la formazione di un governo stabile.

Scendendo ad un livello ancora più profondo (come si vedrà in seguito), G. Almond ha distinto tre tipi di democrazia: a) ad alta autonomia dei sottosistemi (Inghilterra e Stati Uniti), dove per sottosistemi si intendono i partiti, i sindacati, i gruppi di pressione in genere; b) a limitata autonomia dei sottosistemi (Francia della III Repubblica, Italia dopo la II Guerra mondiale, Germania di Weimar); c) a bassa autonomia dei sottosistemi (Messico).

Tuttavia, per meglio specificare i concetti di democrazia partecipativa, protettiva, di sviluppo, élitistico-competitiva, consociativa e gli altri principi interconnessi (quali le condizioni socio-economiche, modello maggioritario e consensuale, l'ideale democratico in R. Dahl, l'importanza della cultura democratica in Almond ecc.), si rinvia ai paragrafi appositi.

Qui sotto è riportato lo schema dei modelli tipologici di democrazia.



Per Morlino invece, è opportuno seguire due direzioni diverse e complementari: la prima, che si può chiamare delle tipologie multiple, ripropone il meccanismo della tipologia classica, ma lo arricchisce con una molteplicità di criteri rilevanti rispetto alle tipologie più tradizionali che non richiamano più di due dimensioni: la seconda, che si può chiamare delle tipologie partitiche, che isola due modelli con caratteristiche opposte: maggioritari e non (con riferimento anche alle tipologie polari introdotte da Lijphart).

Tipologie multiple. L'assunto da cui partire è che la legge elettorale e le regole alla base del governo formano un sistema con diverse dimensioni che coesistono e interagiscono con gli assetti istituzionali che riguardano il potere esecutivo e quello legislativo. Dunque, le due macro-variabili (parlamentarismo e presidenzialismo) che emergono da questa letteratura possono essere classificate e combinate come segue:

- a1. Presidenzialismo e sistema elettorale maggioritario;
- a2. Semipresidenzialismo e sistema elettorale maggioritario;
- a3. Semipresidenzialismo e sistema elettorale proporzionale;
- a4. Semiparlamentarismo e sistema elettorale proporzionale rafforzato o maggioritario;
- a5. Parlamentarismo e sistema elettorale proporzionale;
- a6. Presidenzialismo e sistema elettorale proporzionale.

Nell'impostazione concettuale sviluppata da Duverger, il semipresidenzialismo è visto come impianto diarchico che ha come conseguenza che il potere del Presidente sia indebolito o reso nullo da una maggioranza parlamentare diversa; mentre in Gran Bretagna, conosciuta come esempio di semi-parlamentarismo, si caratterizza per un sistema bipartitico con forti poteri del I Ministro (che generalmente ha ampio spazio di manovra, in quanto discende dalla sua maggioranza parlamentare), coniugato col modello maggioritario.

Tipologie partitiche. L'attenzione si basa sul numero e la dimensione relativa dei partiti, la loro composizione, l'omogeneità o eterogeneità della coalizione che sostiene il governo. La tipologia semplificata comprende:

- b1. Partito predominante coeso, con un forte leader e governi monopartitici;
- b2. Bipartitismo e governi monopartitici;
- b3. Multipartitismo omogeneo e governi di coalizione;
- b4. Multipartitismo eterogeneo e governi di coalizione.

A questa classificazione si collegano i rapporti tra le istituzioni politiche e la società civile, disponendo sinteticamente lungo il continuum autonomia/controllo, e distinguendo tre possibilità o tipi:

- autonomia (si ha quando si ha a che fare con una società articolata sul piano associativo, con élites industriali consistenti, gruppi intellettuali, media, associazioni di vario tipo, un settore pubblico dell'economia limitato, e partiti che non condizionano o egemonizzano associazioni e settori della società stessa);
- semi-autonomia e semi-controllo (configurano tipi intermedi caratterizzati da società ed élites civili che hanno una certa autonomia da partiti presenti e forti nella società, e un settore economico pubblico consistente);
- controllo (si ha quando con un ampio settore pubblico dell'economia, ovvero con un fitto e ricorrente intervento del governo in economia e una società associativamente povera, i partiti svolgono un ruolo dominante rispetto alle poche associazioni di interesse esistenti).

Democrazia maggioritaria

- a) semi-parlamentarismo e sistema elettorale proporzionale rafforzato o maggioritario;
- b) presidenzialismo e sistema elettorale maggioritario;
- c) bipartitismo e governi monopartitici.

Democrazia plebiscitaria

- a) presidenzialismo e sistema elettorale maggioritario;
- b) semi-presidenzialismo e sistema elettorale maggioritario;
- c) semi-parlamentarismo e sistema elettorale proporzionale rafforzato o maggioritario;
- d) presidenzialismo e sistema elettorale proporzionale;

e) partito predominante coeso, con un forte leader e governi monopartitici.

Democrazia fortemente maggioritaria

a) presidenzialismo e sistema elettorale maggioritario;

b) semi-presidenzialismo e sistema elettorale maggioritario;

c) semi-parlamentarismo e sistema elettorale proporzionale rafforzato o maggioritario;

d) partito predominante coeso, con un forte leader e governi monopartitici;

e) multipartitismo omogeneo e governi di coalizione.

Democrazia debolmente maggioritaria

a) semi-presidenzialismo e sistema elettorale proporzionale;

b) semi-parlamentarismo e sistema elettorale proporzionale rafforzato o maggioritario;

c) presidenzialismo e sistema elettorale proporzionale;

d) partito predominante coeso, con un forte leader e governi monopartitici;

e) semi-autonomia e semi-controllo.

Democrazia proporzionale

a) parlamentarismo e sistema elettorale proporzionale;

b) multipartitismo omogeneo e governi di coalizione.

Democrazia conflittuale

a) presidenzialismo e sistema elettorale proporzionale;

b) multipartitismo eterogeneo e governi di coalizione.

Da tale schema, si ha la *democrazia maggioritaria*, che risulta dalla combinazione del semi-parlamentarismo con il sistema elettorale proporzionale rinforzato o con uno maggioritario (e conseguentemente con il bipartitismo e un governo monopartitico); *democrazia plebiscitaria* (che è il risultato delle istituzioni presidenziali e di un sistema elettorale maggioritario o di rappresentanza proporzionale per l'elezione del Parlamento, soluzione molto comune in America Latina; oppure un multipartitismo fortemente eterogeneo, con una società che può essere controllata o quasi nei suoi settori principali); *democrazia fortemente maggioritaria*, che risulta dalla combinazione di istituzioni presidenziali con un sistema elettorale maggioritario, con un partito dominante e coeso e un governo monopartitico o con un multipartitismo omogeneo); *democrazia debolmente maggioritaria* (con un parlamentarismo e sistema elettorale proporzionale, o presidenzialismo e sistema elettorale proporzionale, assieme a un leader forte e un governo monopartitico); *democrazia proporzionale* (multipartitismo omogeneo e governo di coalizione); *democrazia conflittuale* (dove il parlamentarismo o presidenzialismo vengono accompagnati da un multipartitismo eterogeneo: in tal caso vi può essere un certo controllo partitico sulla società civile, che permette a una simile democrazia di funzionare).

Indicatori e misure.

Gli autori che soprattutto negli anni '60 e '70, sulla scia dell'impulso quantitativista, hanno proposto indicatori e misure di democrazia sono veramente numerosi.

In realtà per loro, come per tutti gli altri, gli indicatori erano tratti dall'analisi dei meccanismi in entrata delle liberal-democrazie ovvero di alcuni aspetti riguardanti le strutture decisionali, partitiche, elettorali dei regimi considerati.

Al di là di diversi aspetti più strettamente tecnici, è importante ricordare che indicatori e misure di democrazia sono, innanzitutto, un tentativo di vedere fino a che punto le democrazie reali si discostano dai sistemi democratici ideali.

In effetti il dibattito sulle democrazie reali, cioè sui modi di realizzazione di sistemi politici detti democratici, si è fissato soprattutto intorno a due ordini di problemi, spesso trattati congiuntamente. Da un lato, si sono cercate le condizioni sociali, culturali, economiche della genesi e persistenza di un regime democratico; dall'altro si sono enucleati gli indicatori più sicuri di tale regime, e poi gli indici e le misure di democraticità. Considerando la rilevanza del quantum di libertà politiche e civili esistenti nei sistemi politici, bisogna premettere che la democrazia che si vuole misurare è quella che si è realizzata, in diversi modi e forme,

soprattutto nel mondo occidentale (in pratica le liberal-democrazie o poliarchie nella definizione di Dahl).

Tra i primi autori che si occupano di indicatori di democrazia troviamo Eckstein, che propone due caratteristiche minime, necessarie per l'esistenza di un regime democratico: 1) le decisioni del Governo devono essere almeno in gran parte il risultato di un processo democratico; 2) le elezioni devono decidere in maniera sostanziale il risultato della competizione per il potere e per l'indirizzo politico. Due indicazioni assai limitate e carenti, poiché la prima rimanda alla determinazione dei parametri di un processo democratico, e la seconda costituisce un requisito necessario ma non sufficiente a definire una democrazia reale.

Lipset va poco oltre le indicazioni di Eckstein, e indica tre condizioni per le caratteristiche democratiche: l'esistenza di istituti e principi legittimi; leaders investiti di potere effettivo, conquistato attraverso la competizione elettorale; una opposizione che cerca di impossessarsi del potere. Anche qui le indicazioni sono ancora generiche, perché riesce quasi impossibile determinare con qualche rigore quali sistemi siano democratici e quali no (oltretutto Lipset considera l'Europa e l'America Latina, ignorando totalmente Asia e Africa).

Cutright invece sviluppa degli indici che, sulla base di un punteggio, rilevano l'indice del grado di democraticità dell'organo legislativo ed esecutivo (ad es. egli, abbastanza rozzamente, assegna due punti per ogni anno in cui la Camera bassa abbiano avuto rappresentanze di due o più partiti politici, nessun punto per ogni anno in cui non c'è stato, perché sciolto, un Parlamento, ecc..). 'E questo un indice che rimane totalmente insensibile a variazioni istituzionali diverse da quelle dei Parlamenti, partiti o esecutivi costituzionali, cioè a mutamenti nel grado di competitività del sistema elettorale, nelle forme di reclutamento ecc., e le aree geografiche considerate sono ancora abbastanza limitate.

Neubauer propone altre misure di democrazia, rifacendosi soprattutto agli aspetti elettorali dei sistemi democratici, quali sono stati teorizzati da Downs e Dahl. Egli misura la democrazia in base a quattro indicatori: 1) la percentuale di popolazione adulta che ha diritto di voto; 2) l'eguaglianza di rappresentanza: a ciascuno un voto; 3) l'eguaglianza di informazione, e per essa il grado in cui molteplici fonti di informazioni sono disponibili in un dato paese; 4) la competizione come possibilità e probabilità di alternanza nelle cariche politiche di leaders in competizione (essa è misurata dalla percentuale di tempo in cui il partito dominante resta al potere e dalla percentuale media dei voti ottenuti dal partito o dai partiti che vincono le elezioni).

L'indice di democratizzazione di Flanigan e Fogelman è formulato nell'ambito di uno studio più ampio sui modelli di sviluppo politico, ed è basato sulle misure di quattro aspetti ritenuti propri di un sistema democratico: 1) il modo di selezione dell'esecutivo (successione democratica); 2) l'estensione del suffragio elettorale; 3) il grado di competizione politica; 4) il grado di repressione.

Rustow invece si caratterizza in maniera più semplificatoria perché considera democratici i sistemi che nel 1970 avevano avuto tre o più elezioni popolari consecutive e competitive, orinandoli appunto sulla base del numero di elezioni effettuate.

Ma misurare la democrazia, si sa, è un compito difficile esposto a gravi critiche sia a livello teorico come di misurazione. Anche per questo motivo un secondo gruppo di autori tenta di giungere allo stesso risultato partendo da un obiettivo più limitato: misurare la libertà (sul presupposto che sistemi più o meno liberi saranno anche più o meno democratici). Per Dahl il processo di democratizzazione ha due aspetti fondamentali strettamente collegati: l'ampiezza della popolazione che ha la facoltà di partecipare, e il grado di opposizione ammessa. Il grado di opposizione possibile è la risultante di sette fattori: libertà di associazione, di espressione, diritto al voto, diritto dei leaders a competere per il sostegno, fonti alternative di informazione, elezioni libere e imparziali, istituzioni governative dipendenti dalle elezioni o da altre espressioni di preferenze. Questi sette elementi sono misurati da dieci variabili prese da Banks e Textor: 1) libertà di opposizione da parte dei gruppi; 2) libertà di stampa; 3) sistema elettorale in vigore; 4)

articolazione degli interessi da parte di gruppi associativi; 5) articolazione degli interessi da parte dei partiti politici; 6) aggregazione degli interessi da parte del Parlamento; 7) numero dei partiti; 8) status costituzionale del regime; 9) distribuzione del potere tra più organi separati o dominio di un solo organo o gruppo extra-governativo; 10) ruolo più o meno efficace del legislativo.

I Feierabend formulano a loro volta un indice di libertà basato sulla misura della variabile permissività-coercizione, con l'obiettivo di calcolare il rapporto esistente tra instabilità politica e permissività-coercizione. Per questi autori, un sistema permissivo è anche un sistema libero e democratico: da qui l'equivalenza tra grado di permissività e di libertà o democraticità. Il loro indice è basato sulla risposta a tre problemi strettamente connessi: in quale misura i diritti civili sono presenti e protetti; in quale misura l'opposizione politica tollerata e effettiva; quanto democratico è il sistema in esame. Giungendo da un punteggio che va da 1 a 6 a seconda che il sistema sia giudicato moderatamente permissivo o coercitivo, a un maggior grado di democraticità corrispondono diritti civili, protezione dei diritti della opposizione politica nella stampa, nel Parlamento, nella formazione dei partiti; governi eletti a intervalli regolari in elezioni libere, corrette e competitive; efficacia della pubblica opinione; bilanciamento dei poteri esecutivo-legislativo; indipendenza della magistratura; rispetto della Costituzione ecc..

Comunque, il tentativo più sistematico perché frutto di analisi accurate della realtà di ciascun Paese, sembra quello di Gastil e della *Freedom at issue* di New York.

Essenzialmente è basato su quattro elementi: diritti politici, diritti civili, status di libertà, tendenze. Gli indicatori dei diritti politici sono derivati dalla risposta ai seguenti quesiti: 1) le elezioni a suffragio universale provano l'esistenza di competizione e opposizione significative; 2) l'opposizione ha vinto recentemente le elezioni; 3) vi sono diversi partiti politici; 4) esistono dei candidati indipendenti; 5) candidati e votazioni sono autentiche; 6) gli eletti hanno un effettivo potere; 7) i leader al potere sono stati eletti di recente; 8) ci sono autentiche votazioni a livello locale; 9) il regime è libero dal controllo dei militari e dal controllo straniero.

Gli indicatori dell'esistenza dei diritti civili vengono desunti da: a) esiste un grado generalizzato di alfabetizzazione; b) esiste una stampa indipendente; c) vi sono tradizioni di libertà di stampa; d) la stampa è libera da censura e strumenti equivalenti; e) finì a che punto la radio e la televisione sono indipendenti hanno luogo discussioni pubbliche aperte; f) il giudiziario è realmente indipendente; g) vi sono organizzazioni private indipendenti? Sulla base delle risposte a queste domande Gastil è riuscito a costruire due diverse scale che vanno da 1, massimo di diritti politici ovvero massimo di libertà, a 7, minimo di diritti o minimo di libertà.

A) Dalla cultura politica della stabilità democratica in Almond e Powell a Lijphart e la democrazia consociativa.

Cultura politica e democrazia in Almond e Verba.

Uno dei primi e più articolati tentativi di individuare i valori che pongono le basi culturali migliori per un regime democratico – e soprattutto, per una democrazia stabile – può essere considerato quello di Almond e Verba. Per questi due autori, la cultura che meglio sostiene un sistema di questo tipo è la cosiddetta cultura civica. Infatti, sulla base di una ricerca pionieristica condotta negli Stati Uniti, Gran Bretagna, Germania, Messico e Italia, gli autori giungono alla conclusione che tale cultura è caratterizzata da partecipazione, un'attività politica vivace (purché non metta in dubbio o in pericolo l'autorità politica), un impegno civile moderato, assenza di dissensi profondi, fiducia nel proprio ambiente sociale, rispetto per l'autorità, ma anche senso di indipendenza e atteggiamenti favorevoli verso le strutture politiche. Fondamentalmente la cultura politica, secondo la definizione di Almond⁷³, è l'insieme di atteggiamenti, credenze, orientamenti nei confronti della politica caratteristici di un sistema politico in un dato periodo. Essa viene plasmata dalle esperienze storiche del Paese e dai correnti processi di attività economica, sociale e politica. I modelli di atteggiamento che hanno preso forma nel passato esercitano un'importante influenza sui comportamenti futuri. La cultura politica ha un peso determinante sulla condotta degli individui nei loro ruoli politici, sul contenuto delle loro domande politiche e sui loro atteggiamenti verso la legge. Ovviamente le pressioni determinate dalla struttura politica esistente danno forma alla cultura politica: cultura e struttura, orientamenti e comportamenti interagiscono l'uno con l'altro in continuazione nel processo in cui gli individui apprendono ed agiscono attraverso l'azione. In effetti un degli aspetti dell'orientamento individuale verso la politica è rappresentato dalla relazione tra i diversi atteggiamenti: il livello generale ed il tipo di coerenza o, come è sovente definito, di vincolo nella visione dei cittadini del mondo politico. Questo aspetto può essere compreso più facilmente prendendo in considerazione gli atteggiamenti verso diverse questioni (*issues*) politiche: ad es., se il punto di vista di un cittadino su un tipo di *issue*, come ad es., la politica estera, non è collegato al suo punto di vista su un'altra *issue*, come ad es., il grado di intervento governativo in economia o l'integrazione razziale, diciamo che le sue preferenze politiche sono non vincolate (e ovviamente se le preferenze relative a un problema sono collegate a quelle relative ad altri problemi, diciamo che i suoi atteggiamenti sono altamente vincolati; che egli possiede un insieme molto coerente di preferenze). Ora, in una cultura politica polarizzata la maggior parte dei cittadini si colloca su posizioni estreme in una distribuzione delle preferenze a forma di U, determinando un disaccordo acuto; laddove invece in una cultura consensuale vi è un accordo generale sulla appropriata politica da seguire sulla questione, avvantaggiata ancor di più se le basi di legittimità su cui si fonda tale cultura stabilisce delle regole accettate per una sorta di scambio tra autorità politiche e cittadini.

La cultura politica ha tre componenti:

in primo luogo c'è la componente **cognitiva**, secondo cui un individuo può conoscere relativamente a fondo e come funziona il sistema politico nel complesso, chi sono i leaders più importanti, e quali i problemi politici correnti;

in secondo luogo c'è una componente **affettiva**, dove l'individuo può provare sentimenti di alienazione o rifiuto verso il sistema, dove la famiglia e gli amici coltivano da tempo questi atteggiamenti;

in terzo luogo c'è una dimensione **valutativa**, dove l'individuo dà una valutazione morale del sistema in relazione alle sue convinzioni politiche o norme etiche.

La cultura politica, variabile da Paese a Paese, influenza il funzionamento del sistema politico. Essa contribuisce a determinare i comportamenti degli individui in politica, il contenuto delle domande, le risposte dei governanti, il sostegno o meno al regime, il rispetto della legge. Si è cercato di individuare la cultura politica più favorevole alla democrazia in base a valori come l'attivismo limitato nel tempo e il numero di persone coinvolte con un atteggiamento sottomesso della

⁷³ Almond G.A., Powell B.G., "Politica comparata", Bologna, Il Mulino, 1988.

maggioranza: tutti fenomeni che determinano la cultura civica in grado di favorire la democrazia. Infatti secondo tale tesi la democrazia non deriverebbe dall'effettiva partecipazione dei molti, ma dalla formale possibilità di partecipare per tutti, dato che quest'ultima condizione garantirebbe che gli attivi siano in qualche modo rappresentativi della popolazione.

Almond arricchisce la sua classificazione sottolineando che i sistemi politici continentali presentano scarsa autonomia degli attori non partitici (in particolare i gruppi di interesse) dai partiti stessi, e aggiungendo che oscillano fra immobilismo decisionale e rotture cesaristiche.

In particolare, nella loro elaborazione più compiuta, Almond e Powell partono dal grado di differenziazione strutturale e dalla cultura politica giungendo a tre diversi tipi di regimi democratici:

- quelli ad *alta autonomia dei sottosistemi* (dove i partiti, i gruppi di interesse e i mass media sono relativamente differenziati fra loro e vi è una cultura partecipante abbastanza omogenea);
- quelli con *limitata autonomia dei sottosistemi*, dove quelle strutture tendono ad essere dipendenti le une dalle altre e vi è una cultura politica frammentata, con profonde divisioni;
- quelli con *bassa autonomia dei sottosistemi*, dove vi è un attore (un partito) dominante o egemonico, strutture meno differenziate e cultura frammentata.

Tuttavia, nonostante gli sforzi dei due autori, l'idea che i sistemi politici dotati di cultura politica omogenea e secolarizzata darebbero origine a regimi democratici stabili (democrazie anglosassoni), mentre i sistemi politici con cultura politica eterogenea e frammentata darebbero origine a regimi democratici instabili (Europa continentale), non è in grado di rendere conto adeguatamente dei sistemi politici scandinavi. Questi sistemi, dotati di cultura politica eterogenea, talvolta persino frammentata, esibiscono evidenti caratteristiche di stabilità politica.

La democrazia consociativa in A. Lijphart: un'analisi introduttiva.

Senza abbandonare il criterio della cultura politica⁷⁴, il politologo olandese A. Lijphart vi aggiunge il comportamento delle élites, che verrà ritenuto di cruciale importanza da molti autori, e pervenire a una tipologia democratica alquanto più ricca.

		Cultura politica omogenea	Cultura politica frammentata
Comportamento delle élites	coesivo	Democrazia spolicizzata	Democrazia consociativa
Comportamento delle élites	competitivo	Democrazia centripeta	Democrazia centrifuga

Ovviamente, la strategia con cui il politologo olandese avvia la riflessione sulla democrazia contemporanea trae spunto da due elementi. Il primo risente dell'insoddisfazione nei confronti delle teorie e dei modelli prodotti fino ad allora, per il fatto che essi sottolineavano quasi esclusivamente il nesso esistente tra numero e tipo di partiti politici e qualità dei sistemi democratici; il secondo riguarda invece la particolare situazione del sistema politico olandese in cui, contrariamente alle aspettative, l'alta frammentazione delle forze politiche non determinava una democrazia instabile o

⁷⁴ Rispetto alla tipologia della cultura politica almondiana, Lijphart spezza tale determinismo facendo un passo avanti, mantenendo il grado di frammentazione della cultura politica (omogenea o divisa), ma sostituendo all'altro il comportamento delle élites (conflittuale o tendente all'accordo) come variabile indipendente in grado di garantire stabilità a società potenzialmente molto conflittuali. Il tipo più importante su cui è costruita tutta la tipologia è infatti la democrazia consociativa, che sorge appunto in società segmentate con profonde divisioni linguistiche, etniche, religiose o anche sociali, ma anche da élites consapevoli, altamente democratiche e pragmatiche che riescono a giungere ad accordi-compromessi reciprocamente soddisfacenti.

Ovviamente, la tipologia di Lijphart in società maggioritarie e consensuali, sostenendo che nelle società conflittuali occorra la democrazia consociativa, e cioè una gestione della cosa pubblica fondata su minoranze concorrenti che ripudiano il principio maggioritario, è stata criticata da Sartori per il fatto che il consociativismo è da raccomandare (e funziona) per le società segmentate (Olanda, Belgio, Svizzera) ma non per quelle altamente polarizzate (Italia della I Rep, Weimar, Francia della IV Rep.).

non funzionante. Ed è proprio dalla volontà di capire e spiegare questa apparente eccezione, che Lijphart è stato spinto ad escogitare una tipologia dei sistemi democratici in cui, oltre alle caratteristiche del sistema partitico, diventa rilevante il grado di stabilità.

A questo proposito, già nel 1956 Almond aveva stabilito una dicotomia tra le democrazie di tipo anglo-americano e quelle di tipo europeo-occidentale, sottolineando come la differenza fosse ascrivibile alla cultura politica che nelle prime era omogenea, secolarizzata e pragmatica, mentre nelle seconde si presentava frammentata, ideologizzata e conflittuale. Di qui l'affermazione secondo cui la stabilità di un regime democratico deve essere posta in correlazione con il grado di frammentazione della cultura politica. Lijphart utilizza questa indicazione, la mette insieme alla teoria che sostiene la rilevanza delle fratture e delle segmentazioni sociali, e vi aggiunge la considerazione del comportamento delle élites politiche, che può oscillare tra gli estremi dell'accordo e della conflittualità.

Infatti, Lijphart dimostra come una cultura politica caratterizzata da aspetti oggettivamente sfavorevoli alla democrazia possa essere aggirata e superata da altri fattori – solo in parte di tipo ancora culturale – fino a giungere al risultato esattamente opposto, una democrazia stabile. Questo caso è illustrato dagli studi sulle democrazie consociative⁷⁵. Tali democrazie sono caratterizzate da società plurali, cioè con profonde divisioni religiose, etniche, linguistiche, ideologiche, intorno a cui si sono strutturate le diverse organizzazioni politiche e sociali, quali partiti, gruppi di interesse e mezzi di comunicazione. I segmenti socio-culturali e autonomi e coesi che contraddistinguono tali società in Paesi come Belgio, Austria, Lussemburgo, Olanda e Svizzera, sono ricomposti a livello politico da élites democratiche, appartenenti a ciascun segmento, impegnate a mantenere l'unità del Paese, aperte alla cooperazione, all'accordo, e che hanno il sostegno e la lealtà dei seguaci ovvero, nell'accezione di Lijphart, delle sub-élites degli attivisti in un contesto di apolicità e scarsa partecipazione a livello di massa.

Sul piano istituzionale le democrazie consociative sono caratterizzate da governi con larghe coalizioni, dall'esistenza di meccanismi di veto indirizzati a garantire meglio le minoranze a livello decisionale, dall'applicazione del principio di proporzionalità in tutte le sedi rilevanti, da un'alta autonomia nella gestione dei diversi segmenti della società.

Così facendo, Lijphart riuscì a collocare adeguatamente sia i sistemi politici anglosassoni e scandinavi (caratterizzati da una cultura politica omogenea e da un comportamento competitivo delle élites politiche, dette anche *centripete*), sia i sistemi politici continentali (Francia della IV Rep., Germania di Weimar, Italia della I Rep., caratterizzati da una cultura politica frammentata e da un comportamento conflittuale delle élites, detti altrimenti democrazie *centrifughe*⁷⁶, risultanti in immobilismo e instabilità; sia i sistemi politici con cultura politica frammentata e comportamento delle élites coesivo, consapevole, pragmatico e responsabile – Austria, Belgio, Olanda e Svizzera – dette appunto *consensuali o consociative*). A ciò vanno aggiunte le democrazie *depoliticizzate* (Stati Uniti), con élites tendenti all'accordo e cultura omogenea: in particolare in questo tipo di democrazie

⁷⁵ La distinzione tra i due tipi fondamentali di democrazia, quella maggioritaria e quella consensuale, non è certamente una invenzione della scienza politica. Già H. Hattenhauer e W. Kaltefleiter misero a contrasto il principio maggioritario con il consensualismo, e J. Steiner giustappose i principi della maggioranza e della proporzionalità. B. Powell distinse prima tra la forma di democrazia maggioritaria e quella ampiamente rappresentazionale e poi, successivamente, tra due visioni della democrazia liberale: la visione del controllo maggioritario e quella dell'influenza proporzionale. Contrapposizioni concettuali non dissimili sono state proposte da Dahl con la distinzione tra la democrazia populistica e madisoniana; da W. H. Riker con la distinzione tra populismo e liberismo; da J. Mansbridge (democrazia avversaria e unitaria), e S. E. Finer (politica avversariale e politica centrista coalizionale).

S. P. Huntington propone persino un doppio test del turn over, dove una democrazia si può considerare consolidata quando il partito o i gruppi di partiti che ha preso il potere dopo le elezioni iniziali, al tempo della transizione (verso la democrazia), cede successivamente il potere ai nuovi vincitori, i quali cedono a loro volta il potere a ulteriori vincitori.

⁷⁶ Notare come negli anni '90 in Europa occidentale non sembrano più esistere democrazie chiaramente centrifughe: poiché però sono le élites a decidere, entro certi limiti, se e quanto politicizzare i loro comportamenti e i loro sostenitori, e poiché il percorso dalle democrazie centrifughe alle democrazie centripete si compie grazie ai comportamenti delle élites politiche, non si può escludere del tutto che comportamenti diversi conducano a democrazie fortemente competitive e ancora a democrazie centrifughe.

gli atteggiamenti e i comportamenti delle élites risultano più coesivi che competitivi, essendo improntati ad un alto grado di lealtà reciproca.

Ne deriva che le prestazioni richieste alle élites consociative sono molteplici e impegnative, dal momento che riguardano:

- b) la capacità di riconoscere i pericoli insiti in una cultura politica frammentata;
- c) l'impegno a mantenere vivo il sistema politico;
- d) la volontà di trascendere le divisioni culturali almeno al livello dei gruppi dirigenti;
- e) l'abilità a predisporre soluzioni appropriate alle domande poste dalle subculture esistenti.

A questo punto può sembrare strano come il modello consociativo è stato applicato originariamente da Lijphart all'Olanda ma non all'Italia, dove le élites hanno da sempre mostrato un'elevata propensione alla negoziazione e al trasformismo. La spiegazione proposta da Sartori al riguardo è che il modello consociativo possa riferirsi alle società *segmentate* e non a quelle *polarizzate*, ossia possa essere adoperato nei Paesi multietnici o compartimentalizzati, in cui tuttavia lo spazio ideologico tra destra e sinistra è corto e le élites antisistema sono comunque assenti.

Principio maggioritario e principio consensuale: un'ipotesi esplicativa.

Nel libro *Democracies* (1984), Lijphart comincia con l'identificare due diverse logiche cui possono essere improntati i regimi democratici. Una logica interpreta la democrazia come governo espresso dalla maggioranza degli elettori, e un'altra logica sostiene invece la necessità della ricerca di un consenso sempre più ampio e duraturo.

Ora, mettendo a confronto i due principi, maggioritario e consensuale, Lijphart immagina dieci differenze relative alle regole e alle istituzioni più importanti.

La prima dimensione raggruppa cinque caratteristiche relative alla modalità del potere esecutivo, ai sistemi elettorali e di partito, ed ai gruppi di interesse. Per esigenza di brevità, ci si riferirà a questa dimensione come la dimensione partiti-esecutivi. Poiché molte delle differenze sulla seconda dimensione vengono comunemente associate con la contrapposizione tra governo unitario e governo federale, si chiamerà questa dimensione come federale-unitaria.

Le cinque differenze relative alla dimensione partiti esecutivi sono le seguenti:

- concentrazione del potere esecutivo in governi di maggioranza monopartitica, opposta alla dispersione del potere esecutivo in ampie coalizioni multipartitiche;
- relazioni esecutivo-legislativo nelle quali è dominante l'esecutivo, opposte all'equilibrio di poteri tra esecutivo e legislativo;
- sistemi bipartitici opposti a sistemi multipartitici;
- sistemi elettorali maggioritari e non proporzionali opposti alla rappresentanza proporzionale;
- sistemi di rappresentanza degli interessi pluralisti, con competizione aperta tra i gruppi, opposti ai sistemi coordinati e corporativi, finalizzati al compromesso e alla concertazione;

Le cinque contrapposizioni relative alla dimensione federale-unitaria invece sono le seguenti:

- governi unitari e centralizzati opposti a governi federali e decentrati;
- concentrazione di potere legislativo in Parlamenti unicamerale, opposta alla divisione del potere tra due camere ugualmente potenti ma costituite con diverse modalità;
- costituzioni flessibili, che possono essere emendate da maggioranze semplici, opposte a costituzioni rigide modificabili soltanto da maggioranze qualificate;
- sistemi nei quali i Parlamenti hanno l'ultima parola sulla loro stessa legislazione, opposti a sistemi nei quali le leggi sono soggette al controllo giurisdizionale delle corti supreme o costituzionali;
- banche centrali dipendenti dall'esecutivo opposte a banche centrali indipendenti.

Queste due logiche finiscono per condizionare istituzioni e regole del gioco e influenzare il carattere del rapporto governo/opposizione, la natura del potere legislativo, il numero e il comportamento dei partiti, il modo d'essere dell'amministrazione pubblica.

Combinando tali elementi, lo studioso olandese predispone due modelli di democrazia rappresentativa:

- a) il modello *Westminster*, fondamentalmente maggioritario e particolarmente adatto a società omogenee, come dimostra la versione britannica da cui è tratto il nome;
- b) il modello *consensuale*, tipico delle società articolate ed eterogenee, che si distingue per un diverso rapporto governo/opposizione e, soprattutto, per il fatto che le decisioni politiche ottengono solitamente un ampio consenso raggiunto mediante compromessi e negoziazioni.

Il modello Westminster.

Il termine modello Westminster viene utilizzato da Lijphart in modo intercambiabile con quello di modello maggioritario, per riferirsi a un idealtipo generale di democrazia.

Un famoso scienziato politico fervido ammiratore del modello Westminster fu il Presidente W. Wilson, dove nei suoi primi scritti si spinse addirittura a raccomandare l'abolizione del governo presidenziale e l'adozione di un sistema parlamentare in stile britannico anche negli Stati Uniti.

Molte delle caratteristiche del modello Westminster sono state esportate in diversi Paesi, per es., in Canada, Australia, Nuova Zelanda, e in molte ex colonie britanniche in Asia, Africa e nei Caraibi nel momento in cui esse hanno ottenuto l'indipendenza.

La Gran Bretagna, dove il modello Westminster ebbe origine, rappresenta chiaramente il primo e più ovvio esempio da utilizzare. La Nuova Zelanda ha costituito per molti versi un esempio anche migliore, almeno fino al momento del suo rapido abbandono del modello maggioritario, avvenuto nel mese di ottobre del 1996. Il terzo esempio, Barbados, rappresenta anch'esso un prototipo quasi perfetto del modello Westminster, sebbene soltanto nell'ambito della prima dimensione (quella esecutivi-partiti) sulla quale possiamo misurare il contrasto tra modelli maggioritari e consensuali.

Gli elementi caratterizzanti le democrazie maggioritarie, ovvero il modello Westminster, sono:

- *accentramento del potere esecutivo in governi monopartitici a maggioranza risicata*. Nel sistema di governo britannico l'organo dotato di maggior potere è l'esecutivo, composto di solito da membri del partito che ha la maggioranza assoluta, e i partiti di minoranza non vi sono rappresentati. Dal momento che nel sistema britannico i due maggiori partiti hanno approssimativamente la stessa forza, il partito che vince le elezioni di solito non rappresenta che una stretta maggioranza, mentre la minoranza è relativamente ampia. Quindi, il governo monopartitico a maggioranza risicata incarna in modo perfetto il principio della regola maggioritaria: esso detiene un'ampia porzione del potere politico da esercitare in rappresentanza e nell'interesse di una popolazione molto più vasta di quella che si è espressa a suo favore. Una larga minoranza viene invece esclusa dal potere, e relegata al ruolo dell'opposizione⁷⁷;
- *fusione del potere esecutivo e legislativo e predominio dell'esecutivo*. Il Regno Unito ha un sistema parlamentare di governo, cioè il Governo dipende dalla fiducia del Parlamento. In teoria, potendo la Camera dei Comuni spingere il Governo alle dimissioni, lo controlla. Nella pratica, tuttavia, la relazione è inversa. Il Governo infatti, essendo composto dai leaders di un partito che gode di una solida e coesa maggioranza alla Camera dei Comuni, può ragionevolmente pensare di poter restare in carica e vedere approvate le proprie proposte legislative. L'esecutivo è dunque chiaramente predominante nei confronti del Parlamento. Proprio per sottolineare il livello di concentrazione del potere presente in un

⁷⁷ Specialmente dopo il 1945, sono stati pochi i casi di un governo rigorosamente monopartitico a maggioranza risicata. Le coalizioni di due o più partiti si concentrarono nel periodo tra il 1918 e il 1945; il più recente esempio di governo di coalizione fu l'alleanza realizzata in tempo di guerra tra i conservatori, che avevano la maggioranza parlamentare, i laburisti e i liberali, sotto la guida del I Ministro conservatore Churchill. I soli esempi di governi di minoranza nel dopoguerra furono due esecutivi guidati dai laburisti negli anni '70.

modello ad esecutivo predominante, l'ex Ministro Lord Hailsham ha definito il sistema di governo britannico una dittatura elettiva⁷⁸;

- *bicameralismo asimmetrico, che sposta il baricentro del potere legislativo in una Camera, generalmente quella dei rappresentanti, rispetto all'altra: in pratica si ha la concentrazione del potere legislativo in un Parlamento unicamerale.* Per quanto riguarda l'organizzazione parlamentare, il principio maggioritario della concentrazione dei poteri prevede che il legislativo debba essere concentrato in una sola Camera. Sotto questo profilo, il Regno Unito devia dal modello maggioritario puro. Il Parlamento è infatti formato da due Camere: la Camera dei Comuni, eletta dal popolo, e la Camera dei Lord, composta principalmente da membri della nobiltà ereditaria, ma che conta anche un ampio numero di *life peers*, nominati dal governo. La relazione tra i due bracci parlamentari è asimmetrica: quasi tutti i poteri legislativi appartengono alla Camera dei Comuni. Il solo potere che la Camera dei Lord mantiene è quello di ritardare l'approvazione delle leggi. Dunque, sebbene il Parlamento bicamerale britannico costituisca una deviazione rispetto al modello maggioritario, in pratica esso non si allontana di molto dall'idealtipo: nella discussione quotidiana in Gran Bretagna, il termine Parlamento è quasi sempre riferito alla sola Camera dei Comuni, e il sistema bicamerale asimmetrico può essere definito come un quasi-monocameralismo⁷⁹.
- *sistema bipartitico con propensione al modello unidimensionale.* La politica britannica è dominata da due grandi partiti: il Partito Conservatore e quello Laburista. Ci sono poi altri partiti che partecipano alle elezioni ottenendo anche dei seggi alla Camera dei Comuni, in particolare i liberali e, dagli anni '80, i liberal-democratici, nati dalla riunificazione tra i primi ed il piccolo partito social-democratico. Non si tratta di forze tali da poter competere per la vittoria assoluta. I due partiti principali occupano infatti la maggior parte dei seggi e formano solitamente i governi: i laburisti dal 1945 al 1951, dal 1964 al 1970, dal 1974 al 1979, e dopo il 1997. I conservatori invece hanno governato dal 1951 al 1964, dal 1970 al 1974, e dal 1979 al 1997. L'egemonia di queste due formazioni fu particolarmente pronunciata tra il 1950 e il 1970: il complesso dei loro voti non scese mai in quel periodo al di sotto dell'87,5% e, in termini di seggi, essi superarono per ben sette legislature consecutive la quota del 98% dei parlamentari eletti alla Camera dei Comuni. Un elemento che funge da corollario al bipartitismo è la tendenza verso la natura unidimensionale del sistema partitico. In altre parole, i programmi e le politiche preferite dai principali partiti si differenziano generalmente attorno ad un principale motivo di frattura, rappresentato di solito dalla questione socio-economica. Infatti, il conflitto politico più significativo che divide i laburisti dai conservatori è il disaccordo circa le politiche socio-economiche: sull'asse destra-sinistra, il Partito Laburista rappresenta le preferenze a sinistra del punto mediano, mentre il Partito Conservatore copre gli orientamenti a destra del centro.;
- *sistema elettorale maggioritario e non proporzionale.* La Camera dei Comuni è un organo legislativo molto vasto, formato da un numero di parlamentari che ha oscillato tra i 625 del 1950 e i 659 eletti nel 1997. I membri sono eletti ciascuno in un distinto collegio secondo il metodo maggioritario uninominale, che in Gran Bretagna è spesso designato come il sistema *first past the post*: viene eletto il candidato che ha la maggioranza assoluta dei voti o, nel caso in cui questa non venga raggiunta, quello con la minoranza più ampia⁸⁰. Questo sistema

⁷⁸ Nei sistemi presidenziali nei quali il governo del Presidente non può solitamente essere rimosso dal Parlamento (a parte il caso particolare dell'impeachment), si può notare una simile variazione che può dipendere dal grado di separazione dei poteri. Negli Stati Uniti, il Presidente e il Congresso possono essere considerati come due istituzioni perfettamente bilanciate nei loro rispettivi poteri, mentre il Presidente francese e quello di alcuni stati dell'America Latina sono notevolmente più potenti. G.O'Donnel ha proposto il termine di *democrazia delegata* per sistemi che presentano Presidenti direttamente eletti e predominanti.

⁷⁹ Notare come in proposito la Nuova Zelanda abbia dal 1950 un Parlamento monocamerale.

⁸⁰ In proposito invece la Nuova Zelanda si caratterizza per l'adozione dal 1996 di un sistema proporzionale ispirato al modello tedesco, che prevede l'adozione nominalmente di un sistema elettorale misto, cioè un metodo che unisce un

tende a produrre risultati altamente non proporzionali (per es., il Partito Laburista ottenne una maggioranza parlamentare assoluta, con 319 seggi su 635, con soltanto il 39,3% dei voti nelle elezioni del 1974, mentre i liberali ottennero soltanto 13 seggi pur contando sul 18,6% del consenso⁸¹;

- *pluralismo dei gruppi di interesse*. Concentrando il potere nelle mani della maggioranza, il modello Westminster mette in funzione un meccanismo governo contro opposizione che è competitivo e avversariale. La competizione e il conflitto caratterizzano il tipico modello maggioritario di rappresentanza dei gruppi di interesse, ovvero un modello di pluralismo aperto a tutti. Tale modello è in netto contrasto col corporativismo, grazie al quale una serie regolare di incontri mette di fronte i rappresentanti del governo con i sindacati e le organizzazioni imprenditoriali, al fine di trovare un accordo sulle politiche socio-economiche; questo processo di coordinamento è spesso definito come concertazione, e gli accordi raggiunti verso di esso vengono chiamati solitamente patti tripartiti. La concertazione è facilitata quando ci si trova in presenza di un numero relativamente limitato di gruppi di interesse ampi e forti in ognuno dei settori funzionali (sindacato, industriali, agricoltori), o quando un forte vertice organizzativo riesce a coordinare le preferenze e le strategie in ogni settore. Il pluralismo, al contrario, implica una molteplicità di gruppi di interesse che esercitano pressioni sul governo in modo non coordinato e competitivo. Come sottolinea P. Mair, la Gran Bretagna decisamente non è un sistema corporativo per due importanti motivi: il primo risiede nella mancanza totale di integrazione, sia da parte dei sindacati che degli imprenditori, all'interno dei processi decisionali. Il secondo sta nel fatto che, da entrambi i lati, si preferisce rimarcare le proprie divergenze invece che adottare metodi di confronto;
- *sistema di governo unitario e centralizzato*. Il Regno Unito è uno Stato centralizzato. I governi locali assolvono a una serie di importanti funzioni, ma rimangono emanazioni del governo centrale;
- *flessibilità costituzionale, con costituzione non scritta e sovranità parlamentare*. La Gran Bretagna ha una costituzione non scritta, nel senso che non esiste un unico testo che specifichi la composizione e i poteri delle istituzioni di governo e i diritti dei cittadini. Questi sono infatti definiti in un certo numero di leggi fondamentali (ad es., la Magna Charta del 1215, il Bill of Rights del 1689, o i Parliamentary Acts del 1911 e del 1949), norme di diritto comune, consuetudini e convenzioni. Il fatto che la costituzione sia in forma non scritta determina due importanti implicazioni. La prima di esse è la sua estrema flessibilità. Il Parlamento è infatti in grado di cambiare i principi fondamentali nello stesso modo con il quale si annulla o si emenda una qualsiasi legge, ovvero con una maggioranza semplice. Un leggerissimo limite alla flessibilità è costituito dal possibile ritardo di un anno causato dall'opposizione della Camera dei Lords ai cambiamenti costituzionali;
- *assenza di revisione giurisdizionale*. L'altra importante implicazione conseguente all'inesistenza di una costituzione scritta è l'assenza di controllo giurisdizionale: non vi è infatti alcun documento costituzionale scritto con lo status di legge fondamentale di fronte al quale le corti possono verificare la costituzionalità della normale legislazione. Sebbene di solito esso accetti le regole della costituzione non scritta e si senta ad esse vincolato, il

voto organizzato attraverso collegi uninominali con un secondo voto di lista, dove l'elettore ha in pratica due schede, una per il candidato di collegio e una per la lista partitica.

⁸¹ Tutte queste maggioranze appartengono a quella categoria che D. W. Rae ha definito appropriatamente maggioranza costruita, cioè creata artificialmente dai meccanismi del sistema elettorale piuttosto che dal reale pluralismo del voto. Tuttavia è da ricordare che la stessa vittoria laburista di Blair del 1997 ha deciso l'introduzione di un sistema proporzionale per l'elezione dei rappresentanti britannici al Parlamento Europeo nel 1999, allineando così il Paese agli altri membri dell'Unione. Un sistema proporzionale è stato utilizzato anche per l'elezione delle nuove assemblee regionali in Scozia e Galles.

Parlamento può essere definito l'autorità suprema o sovrana. Semmai, un'eccezione alla sovranità parlamentare si è verificata quando la Gran Bretagna entrò nella Comunità Europea, una organizzazione sovranazionale e non meramente internazionale, nel 1973. Così facendo, si accettarono di fatto le leggi e le istituzioni comunitarie come autorità più alte del Parlamento britannico. In conseguenza di tale adesione, il Parlamento non può più essere definito come un'autorità perfettamente sovrana;

- *una banca centrale controllata dall'esecutivo.* Le banche centrali sono responsabili delle politiche monetarie, e la loro indipendenza rispetto agli esecutivi politici è considerata da molti un requisito fondamentale per migliorare il controllo dell'inflazione e mantenere la stabilità dei prezzi. Tuttavia, l'indipendenza della banca centrale è chiaramente in conflitto con il principio tipico del modello Westminster di concentrare il potere nelle mani di un governo a maggioranza monopartitica. Pertanto, come era lecito attendersi, la banca di Inghilterra non risulta capace di agire in modo indipendente dal governo, ed è anzi stata spesso sotto il suo diretto controllo;
- *democrazia esclusivamente rappresentativa.* E' un tipo di democrazia che non contempla manifestazioni di democrazia diretta (come per es., il referendum).

Il modello consensuale.

A questo modello si contrappone il modello consensuale, che ha nella Svizzera, nel Belgio e nella Comunità Europea⁸² tre esempi illustrativi di società multietniche. A differenza del modello precedente, in cui la maggioranza governa e decide, in questo contesto si registrano degli elementi che sono predisposti al fine di limitare poteri e prerogative della maggioranza e di attribuire e garantire un potere di veto alle minoranze.

Una tale interpretazione giunge addirittura a vedere come espressione non pienamente democratica la democrazia maggioritaria, che contrapponendo fortemente il governo e l'opposizione, è fondata sul principio di esclusione.

Si può sostenere che, in società meno omogenee, specialmente in quelle plurali, divise nettamente da fratture di carattere religioso, culturale, etnico e razziale, che determinano sottogruppi praticamente separati, organizzati attraverso partiti, gruppi di interesse e mezzi di comunicazione, manca la flessibilità necessaria per la democrazia maggioritaria. In queste condizioni, a detta di Lijphart, il governo maggioritario si rivela non soltanto non democratico, ma anche pericoloso, poiché le minoranze alle quali si nega l'accesso al potere si sentiranno escluse e discriminate, e perderanno la loro fedeltà al regime. In molte società profondamente divise, quindi, la regola maggioritaria porta alla dittatura della maggioranza e alla guerra civile, e non alla democrazia. Ciò di cui ha bisogno questo tipo di società è un regime democratico che ponga l'accento sul consenso più che sull'opposizione, che includa più che escludere e che tenti di allargare al massimo le dimensioni della maggioranza di governo, anziché accontentarsi di una maggioranza risicata. A queste esigenze risponde il modello della democrazia consensuale.

Dettagliatamente, le caratteristiche della democrazia consensuale sono:

- *condivisione del potere esecutivo attraverso grandi coalizioni.* Il principio consensuale consiste nel permettere a tutti i maggiori partiti di condividere il potere esecutivo, formando ampie coalizioni. L'esecutivo nazionale svizzero (Consiglio federale), composto da sette membri, offre un eccellente esempio di grande coalizione: i tre maggiori partiti (Democratico-cristiano, Democratico-sociale e Democratico-liberale), ognuno dei quali ha ottenuto circa 1/4 circa dei seggi alla Camera bassa per tutto il periodo del dopoguerra, e il Partito del popolo svizzero, con circa 1/8 dei seggi, si sono divisi proporzionalmente i sette posti dell'esecutivo. La costituzione belga richiede invece formalmente che l'esecutivo comprenda rappresentanti dei grandi gruppi linguistici;

⁸² Sebbene la Comunità Europea sia un'organizzazione sopranazionale, quindi più di una entità internazionale, ma non ancora uno Stato sovrano.

- *bilanciamento tra esecutivo e legislativo, tramite una netta distinzione tra i due organi in riferimento a una separazione formale e informale dei poteri.* La forma di governo svizzera, che non può essere definita né parlamentare né presidenziale⁸³, agisce tramite una separazione formale dei poteri che rende più indipendenti sia il potere esecutivo che quello legislativo, attraverso una relazione molto più equilibrata rispetto a quella inglese, neozelandese o delle Barbados. Il Belgio invece (che pure mantiene in sé una forma di governo parlamentare con un esecutivo che dipende dalla fiducia del Parlamento) rappresenta una vera e propria relazione di dare e avere nel rapporto governo/parlamento. Il fatto che la vita media dei governi belgi sia molto breve conferma la loro debole posizione;
- *sistema pluripartitico e multidimensionale, sensibile alle differenze linguistiche o regionali, religiose o ideologiche presenti nella società.* Sia in Svizzera che in Belgio vi è un sistema partitico in cui nessuna delle formazioni politiche presenti in Parlamento riesce ad arrivare ad una posizione di maggioranza, dove il modello svizzero coincide con un sistema quadripartitico, mentre il Belgio fino agli anni '60 presentava un formato tripartitico (successivamente però quei partiti si sono suddivisi in raggruppamenti linguistici ed hanno acquisito importanza alcune nuove formazioni, creando così un multipartitismo estremo). L'emergere di un sistema multipartitico in Svizzera e in Belgio può essere spiegato sulla base delle linee di frattura. Entrambi i Paesi rappresentano società plurali, attraversate da diverse fratture (basti pensare al fenomeno religioso con i democratici-cristiani sostenuti dai cattolici praticanti e i socialisti e liberaldemocratici che ricevono appoggio soprattutto dai cattolici non praticanti e dai protestanti; socio-economico con i socialdemocratici sostenuti dalla classe lavoratrice e i democratici-liberali appoggiati dalla classe media; linguistico, con ulteriori divisioni espressione dei vari gruppi linguistici – es., fiamminghi e valloni in Belgio -);
- *rappresentanza proporzionale.* Contrariamente al sistema plurality, che tende a sovrarappresentare i maggiori partiti e sottorappresentare quelli più piccoli, o scopo fondamentale della rappresentanza proporzionale consiste nel ripartire i seggi parlamentari tra i partiti in lizza in proporzione ai voti che essi ricevono;
- *corporativismo dei gruppi di interesse.* I sindacati tendono ad essere, in questi Paesi, meno organizzati e influenti rispetto ai gruppi imprenditoriali. Sia la Svizzera che il Belgio mostrano i tre elementi fondamentali del corporativismo: la concertazione tripartita, gruppi di interesse relativamente limitati nel numero ed ampi, e il predominio delle associazioni di vertice;
- *governo federale e decentrato, che assicura una certa autonomia ai diversi gruppi presenti nella società.* La Svizzera è uno Stato federale nel quale il potere è ripartito tra il governo centrale e quelli locali, espressioni di venti cantoni e dei cosiddetti mezzi cantoni⁸⁴. Il Belgio è stato invece un ordinamento unitario e relativamente centralizzato per lungo tempo, ma a partire dal 1970 si è gradualmente trasformato nella direzione del decentramento e del federalismo, fino a diventare formalmente federale nel 1993 (ogni entità locale ha un proprio parlamento e un proprio governo, con l'eccezione delle Fiandre, dove il governo della comunità fiamminga costituisce, ovviamente, anche il governo regionale);

⁸³ A tal proposito il politologo svizzero J. Steiner definisce la forma di governo svizzera nei seguenti termini: i membri del Consiglio sono eletti individualmente per un termine prefissato in quattro anni e, secondo la costituzione, il Parlamento non può presentare mozioni di sfiducia durante tale periodo. Se una proposta del governo è sconfitta in parlamento, non è necessario né che il membro che l'ha presentata né che il Consiglio federale inteso come organo collegiale si dimettano.

⁸⁴ A differenza dei cantoni, ognuno dei quali è rappresentato con due seggi nella seconda Camera svizzera (il Consiglio degli Stati), i mezzi cantoni possono esprimere un solo rappresentante. Inoltre, essi contano la metà dei cantoni nella votazione degli emendamenti costituzionali. Si può dunque sostenere a ragione che la Svizzera è uno dei sistemi statali più decentrati al mondo.

- *forte bicameralismo, con un'equa rappresentanza della minoranza.* Il motivo principale che giustifica l'istituzione di un Parlamento bicamerale anziché unicamerale, è quello di assicurare una particolare rappresentanza a certe minoranze, compresi gli Stati più piccoli di una federazione. Per avere una efficace rappresentanza delle minoranze devono essere soddisfatte due condizioni: la Camera alta deve essere eletta su basi diverse dalla Camera bassa e deve essere dotata di reali poteri. Entrambe queste condizioni sono rispettate nel sistema svizzero: il Consiglio Nazionale è la Camera bassa e rappresenta il popolo svizzero, mentre il Consiglio degli Stati, la Camera federale, rappresenta i cantoni su base egualitaria;
- *rigidità costituzionale, attraverso una costituzione scritta che codifica le norme fondamentali di governo, ed è suscettibile di essere modificata solo da maggioranze qualificate.* Il Belgio e la Svizzera hanno una costituzione scritta, un unico documento contenente le regole fondamentali di governo, che può essere modificato soltanto da decisioni a maggioranza qualificata. Gli emendamenti alla costituzione svizzera richiedono l'approvazione, tramite referendum, non soltanto da parte di una grande maggioranza dell'elettorato a livello nazionale, ma anche di una maggioranza di cantoni (dove nel sistema di calcolo della maggioranza tra i vari componenti della confederazione, ai mezzi cantoni viene attribuito un peso pari alla metà di quello dei cantoni effettivi). In Belgio vengono applicati invece due tipi di supermaggioranze, dove tutti gli emendamenti costituzionali richiedono una approvazione in entrambe le Camere parlamentari con una maggioranza qualificata dei 2/3 dei voti;
- *controllo giurisdizionale di costituzionalità.* Per quanto concerne questo aspetto, la Svizzera devia nettamente dal modello consensuale puro. La sua Corte Suprema, il Tribunale federale, non ha infatti un potere di controllo giurisdizionale. Anche in Belgio non vi è stato un sistema di revisione giurisdizionale fino al 1984, quando fu inaugurata la nuova Corte di arbitrato. La principale responsabilità della Corte era in origine quella di interpretare i dettami costituzionali in materia di separazione di poteri tra governo centrale, governi regionali e comunità locali. La sua autorità è stata poi ampliata dalla revisione costituzionale del 1988, ed oggi la Corte di arbitrato può essere considerata una vera e propria Corte costituzionale;
- *indipendenza della Banca centrale.* La banca centrale svizzera è stata per lungo tempo considerata come una delle autorità monetarie più forti e più indipendenti dal potere politico. Al contrario, la Banca nazionale del Belgio ha tradizionalmente costituito un esempio debole di banca centrale (sebbene la sua autonomia sia stata notevolmente rafforzata nei primi anni '90, fino ad arrivare a un elevato livello di autonomia nella conduzione della sua politica monetaria).

Apriamo una piccola finestra sul modello consensuale dell'Unione Europea, anche qui il rapporto tra organo legislativo (composto dal Parlamento Europeo e Consiglio Europeo⁸⁵) ed esecutivo (Commissione Europea), si caratterizza per una condivisione del potere esecutivo attraverso grandi coalizioni (che sono dati dagli elementi degli Stati europei); si ha un bilanciamento tra esecutivo e legislativo tramite il rapporto fiduciario che la Commissione deve ottenere dal Parlamento Europeo; una rappresentanza proporzionale (il Parlamento Europeo è eletto direttamente dal 1979); corporativismo e negoziazione tra i gruppi di interesse; governo federale e decentrato; forte bicameralismo a vantaggio della Camera alta, cioè il Consiglio Europeo (qui si produce una distorsione rispetto agli Stati consociativi nazionali, con gli organi legislativi – Consiglio e Parlamento – in cui il Consiglio è preminente); rigidità costituzionale (poiché si tratta di accordi internazionali, essi possono essere modificati soltanto con l'unanime consenso di tutti i firmatari); indipendenza della banca centrale.

⁸⁵ Il Consiglio Europeo in pratica sarebbe l'equivalente di una Camera alta, con funzioni di riunione dei Capi di governo, ed esercizio di un'ampia influenza politica.

In sintesi, si pensa che dopo l'adozione della moneta comune l'Unione Europea potrà diventare uno Stato federale, il che implicherebbe un cambiamento delle sue istituzioni: il Parlamento ad es., dovrebbe diventare una Camera legislativa molto più potente, non distaccandosi dai canoni del modello consensuale, e prendendo quasi certamente la forma di un sistema federale di Stati Uniti d'Europa.

Alla luce di tutto ciò, Lijphart conclude con una suddivisione in classi che tengono conto delle diverse combinazioni tra i due modelli di democrazia logicamente contrapposti⁸⁶:

- 1) maggioritari, con Nuova Zelanda, Regno Unito, Grecia, Irlanda, Lussemburgo, V Rep. Francese, Svezia;
- 2) federali maggioritari, in cui rientrano Canada, Stati Uniti, Australia, Germania, Austria, Giappone, Spagna;
- 3) consensuali unitarie, rappresentate da Israele, Olanda, Belgio, Danimarca, Finlandia, Islanda, Norvegia, Portogallo, IV Rep. Francese;
- 4) consensuali che, in ultima analisi, si identificano con la Svizzera e l'Italia⁸⁷.

Tenendo conto degli elementi utilizzati originariamente da Lijphart e poi raggruppati in due grandi dimensioni, si potranno fare notevoli passi avanti.

La prima dimensione comprende tutte le variabili che riguardano il sistema partitico, elettorale, e le coalizioni di governo:

Democrazia maggioritaria e democrazia consensuale: caratteristiche distintive

- | | |
|---|--------------------------------|
| <ol style="list-style-type: none"> 1) Gabinetti monopartitici contro ampie coalizioni; 2) predominio dell'esecutivo contro equilibrio esecutivo-legislativo; 3) sistema bipartitico contro multipartitico; 4) sistema partitico unidimensionale contro multidimensionale; 5) elezioni a formula maggioritaria contro rappresentanza proporzionale; | } dimensione esecutivo-partiti |
| <ol style="list-style-type: none"> 1) governo unitario e centralizzato contro federale e decentralizzato; 2) legislatura unicamerale contro bicameralismo forte; 3) costituzione non scritta e rigida. | } dimensione federale-unitario |

E' chiaro che l'analisi di Lijphart e degli altri autori che si sono occupati di questa realtà dimostrano la minore rilevanza della cultura politica a livello di massa, e invece l'importanza degli atteggiamenti delle élites e dei rapporti con lo strato intermedio delle sub-élites. Ma anche tali atteggiamenti sono solo in parte il risultato di elementi culturali, quali potrebbero essere, ad esempio, gli atteggiamenti di lealtà che legano attivisti ed élites. Lijphart li spiega anche con elementi geopolitica (piccole dimensioni del Paese), politico-strutturali (esistenza di un certo equilibrio di potere tra i segmenti sociali nelle rispettive espressioni politiche), politico-sociali (più segmenti organizzati in strutture proprie, partiti e altre associazioni autonome e diverse per ogni segmento e divisioni che non si rinforzano a vicenda, ma si incrociano) e storici (tradizioni di accordo tra élites).

Alla fine Lijphart chiude la sua analisi con la convinzione che le democrazie consensuali mostrino qualità più spiccate di mitezza e serenità, dal momento che esse sono più adatte a mettere in funzione i moderni sistemi di welfare state tramite l'attuazione di politiche sociali, hanno un miglior rendimento per ciò che concerne la protezione dell'ambiente, determinano la carcerazione di un minor numero di persone, e usano in maniera inferiore la pena di morte. A tutto ciò egli aggiunge una miglior rappresentanza femminile, maggiore eguaglianza politica, tassi di partecipazione più elevati, e una più marcata prossimità tra governo e preferenze degli elettori.

⁸⁶ L'ordine classificatorio è stato stabilito nel 1988.

⁸⁷ E' chiaro che una classificazione fondata su una molteplicità di elementi consenta di mutare la collocazione di alcuni sistemi politici – ad es., l'Italia – con il mutare di alcuni elementi significativi, come il sistema elettorale.

Semmai, se un'osservazione viene fatta a Lijphart per quel che riguarda la sua distinzione tra modello maggioritario e consensuale, è quella dell'assenza di almeno tre dimensioni facilmente riconoscibili come rilevanti in qualsiasi democrazia: il ruolo dei gruppi di interesse nei confronti dei partiti e delle istituzioni, insieme alle modalità di intermediazione degli interessi e, ancora, ai caratteri e alle strutture dello Stato sociale o Welfare state, cioè delle varie forme di assistenza sanitaria, pensionistica ed altre proprie delle democrazie attuali.

La teoria di Lijphart è stata, all'inizio, tipologica (1968); poi si è sviluppata empiricamente nella contrapposizione tra democrazia maggioritaria e democrazia consociativa (1977); trasformandosi ed estendendosi, alla fine, nella preferenza generalizzata per la democrazia consensuale (1984), una dizione che sostituisce, diluendola, quella di democrazia consociativa. Nel primo e secondo Lijphart la democrazia consociativa si applicava alle società segmentate; nell'ultimo Lijphart quella dizione è sostituita e diluita da quella di società plurali, dove l'opposto di democrazia maggioritaria diventa consensuale⁸⁸.

Nell'accezione che il consociativismo risulti caratterizzato da maxicoalizioni e da un proporzionalismo generalizzato, la caratteristica decisiva sono appunto le élites cooperative e solidali nel neutralizzare le spinte dirompenti delle società segmentate. Tutto ciò posto, le tesi che convince è che la democrazia consociativa sia un rimedio, ma pur sempre un rimedio, per le società difficili a struttura segmentata. La tesi che convince assai meno è, invece, che la democrazia consensuale sia buona in assoluto, e cioè sempre migliore della democrazia maggioritaria. Senza contare che un sistema affidato a élites cooperanti e solidali è un sistema intrinsecamente fragile: bastano, per farlo crollare, élites che scoprono, o riscoprono, il cannibalismo competitivo. Il Libano, per esempio, è esploso nel peggiore di tutti i modi possibili; il Belgio consociativo riesce a sopravvivere facendo di necessità virtù; la Svizzera è l'esempio sempre vincente; per l'Italia dei governi di unità nazionale della I Repubblica, invece, si è molto discusso se fosse consociativa o no. Lo era in parte (la società italiana non era, per esempio, segmentata), ma non abbastanza.

⁸⁸ A livello concettuale il termine consensuale rimane più generico, contrariamente al termine consociativo che classificava un minor numero di casi, essendo più preciso e applicabile a casi più particolareggiati.

B) Le condizioni socio-economiche in S. M. Lipset.

Soprattutto nell'immediato dopoguerra e negli anni '50, diversi studiosi hanno cercato di isolare il complesso dei valori che rendono la cultura politica di un certo Paese più adatta per le istituzioni democratiche. Sulla traccia degli studi weberiani circa le origini culturali e religiose del capitalismo occidentale, alcuni autori hanno creduto di trovare il denominatore comune nei valori affermatasi attraverso la religione ebraico-cristiana. Ricordando la lezione di Montesquieu, altri hanno ricordato l'importanza di valori più precisi quali la credenza nella libertà, di atteggiamenti come la disponibilità a partecipare, o l'apertura alla negoziazione, al compromesso, alla tolleranza, al rispetto delle leggi.

Altri ancora hanno messo in rilievo la necessità di analizzare anche i valori e le credenze di chi fa direttamente politica, non solo dei cittadini o degli elettori (ad es., sulla scia di Dahl è possibile enumerare alcuni valori e atteggiamenti che, se presenti negli strati politicamente più attivi, favoriscono una democrazia: la credenza nella legittimità delle istituzioni, entro certi limiti e con alcune qualificazioni; la credenza nell'autorità e la disponibilità ad obbedire; la credenza nelle capacità del regime di risolvere i problemi che si trova ad affrontare – effettività –; la fiducia reciproca tra gli attori di un sistema politico; la disponibilità a cooperare senza escludere la possibilità di competere; la disponibilità all'accordo, al compromesso; l'esistenza diffusa di alfabetizzazione, istruzione, strumenti di comunicazione e assenza di disuguaglianze economiche estreme).

Molti autori hanno visto un rapporto stretto tra sviluppo economico e democrazia⁸⁹. Fra essi, la tesi del sociologo politico Seymour Martin Lipset (1959) ha costituito il punto di riferimento positivo e negativo di tutte le riflessioni successive.

In estrema sintesi, utilizzando alcuni indicatori socio-economici (reddito pro-capite, grado di istruzione, tasso di urbanizzazione, livello di industrializzazione, esposizione ai mezzi di comunicazione), Lipset sostenne che sono i sistemi economici più sviluppati quelli che riescono a creare e mantenere un regime democratico: più una nazione è ricca, più aumentano le probabilità che essa sostenga un regime democratico, il che equivale a dire che più elevato è il grado di istruzione di una persona, più aumentano le probabilità che essa creda nei valori democratici. In tale

⁸⁹ Da questo punto di vista, si inseriscono le teorie degli autori del pluralismo culturale, politico e sociale, che vedono nelle società plurali un'alta correlazione tra misure del livello di sviluppo socio-economico e presenza di democrazia. Ad es., Dahl indica un alto livello di alfabetizzazione, la diffusione e lo sviluppo dei mass media e l'assenza di disuguaglianze economiche estreme (unito a un certo grado di pluralismo sociale che a sua volta favorisce il negoziato) come elementi che possono facilitare l'instaurazione e il mantenimento di una democrazia.

La relazione tra democrazia e sviluppo economico è comunque complessa, poiché non riesce a spiegare molte incongruenze (es., alcuni tra i Paesi economicamente più sviluppati sono stati retti a lungo da regimi autoritari, mentre Paesi relativamente poveri hanno visto maggiore continuità democratica, come l'India). Queste considerazioni conducono a ulteriori domande: esiste una correlazione dimostrabile tra sviluppo socio-economico e democrazia? In altri termini, hanno ragione Lipset e altri nel ritenere che la democrazia sia collegata allo sviluppo economico? Forse è più esatto dire che, se non vi è una relazione lineare tra democrazia e sviluppo economico, vi è semmai una soglia di sviluppo economico al di sotto della quale la democrazia ha più difficoltà a svilupparsi. Una visione più equilibrata e attenta del problema porta a concludere che:

- pluralismo sociale, istruzione e comunicazione, e assenza di disuguaglianze estreme, sono i presupposti più sicuri di un possibile assetto democratico;
- tali fenomeni non sono necessariamente legati allo sviluppo industriale: possono incontrarsi anche in società pre-industriali;
- nel mondo moderno in cui è sempre più diffusa un'economia industriale, è molto frequente incontrare una fondata correlazione tra industrializzazione, urbanizzazione, crescita del reddito pro-capite, e democrazia.

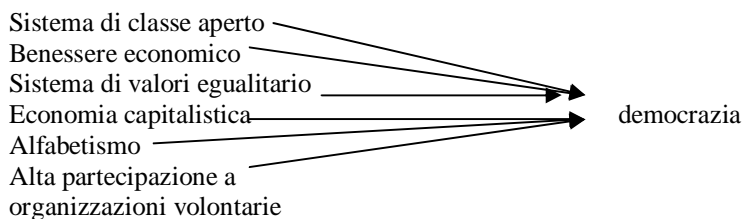
Rimane inoltre aperto il problema delle relazioni causali: è lo sviluppo economico a creare le condizioni per la democrazia, o è viceversa la democrazia a favorire lo sviluppo economico? E inoltre, quale è la soglia a partire dalla quale l'alfabetizzazione, lo sviluppo delle comunicazioni, il pluralismo, le minori disuguaglianze, diventano condizioni effettivamente positive per la democrazia? E ancora, il valore di queste condizioni cambia se vi sono altri aspetti che possono essere considerati sfavorevoli a un assetto democratico?

Alcuni autori insistono nel sottolineare l'importanza della leadership: la democrazia è anche una scelta che un'élite politica può fare superando certe condizioni socio-economiche meno vantaggiose, o anche indipendentemente da esse.

quadro, anche la distribuzione dei beni di consumo tende a diventare più equa man mano che aumenta il reddito nazionale (es., più un Paese è ricco, più grande è il numero dei suoi abitanti che possiedono automobili, telefoni, vasche da bagno, sistemi di refrigerazione e così via).

In particolar modo, Lipset sostiene che fra i più importanti fattori che contribuiscono ad alimentare le tendenze autoritarie degli individui appartenenti ai ceti più bassi vi sono il livello di istruzione, la scarsa partecipazione alla vita di organismi politici o di associazioni volontarie di qualsiasi tipo, le poche letture, l'isolamento derivante dal tipo di attività svolta, l'insicurezza economica e l'impronta autoritaria della vita familiare (fattore psicologico).

Condizioni



Ovviamente la stabilità di una data democrazia dipende non soltanto dallo sviluppo economico ma anche dalla effettività (vale a dire dalla misura in cui il sistema riesce ad assolvere alle fondamentali funzioni di governo) e legittimità (intesa come la capacità del sistema a far sorgere e tenere viva la convinzione che le istituzioni politiche esistenti siano le più adatte per quella data società) del suo sistema politico.

Lipset prende in considerazione anche i sistemi di governo come condizione per una democrazia vitale, assumendo che un sistema bipartitico sia migliore di uno multipartitico, e che l'elezione alle cariche su base territoriale sia preferibile alla rappresentanza proporzionale: il tutto con la convinzione secondo cui la struttura federale sia migliore di quella unitaria. Il punto fermo rimane comunque che Lipset pensa che queste variazioni nei sistemi di governo siano molto meno importanti di quelle che derivano dalle differenze conflittuali nella struttura sociale⁹⁰.

A prescindere dalla sua validità, la tesi di Lipset appare viziata da un'ambiguità di fondo subito rilevata dai suoi critici.

Secondo alcuni studiosi infatti, non sono tanto le caratteristiche aggregate del sistema socio-economico che contano per l'affermazione della democrazia, quanto piuttosto l'assenza di squilibri e disuguaglianze di grande portata fra i vari gruppi sociali. Un regime democratico si afferma quando le disuguaglianze sono relativamente contenute e gli squilibri ridotti. Grandi disuguaglianze di potere socio-economico non possono coesistere con un regime politico nel quale il potere dovrebbe essere distribuito in maniera egualitaria. Si noti che è possibile sostenere anche il contrario, vale a dire che la democrazia mira a ridurre e a contenere le disuguaglianze socio-economiche e che, se non vi riesce, apre la strada a esiti autoritari.

Altri studiosi hanno sostenuto che non conta tanto il livello di sviluppo socio-economico quanto le modalità con le quali è stato perseguito e conseguito. Il tentativo di ottenere sviluppo socio-economico in maniera accelerata è destinato a fare leva su metodi autoritari e, comunque, ad avere effetti tanto destabilizzanti sul sistema politico da non poter condurre a un regime democratico.

⁹⁰ Queste differenze sono date da problemi quali: il posto della Chiesa o delle varie religioni in seno allo Stato; l'ammissione delle classi inferiori, in particolare dei lavoratori, a una piena cittadinanza – politica e economica – attraverso il suffragio universale e i contratti collettivi di lavoro; la continua lotta per la distribuzione del reddito nazionale.

E' chiaro che, in relazione a questi fattori, una stabile democrazia presuppone una tensione relativamente moderata tra le forze politiche in conflitto, dal momento che se si consente l'accumularsi di problemi in materia di religione, di diritti politici, o di contratti collettivi di lavoro, ne conseguirà che più le fonti di conflitto si aggravano e intrecciano, meno probabile diventerà la tolleranza politica.

La tesi degli effetti politicamente destabilizzanti dello sviluppo economico accelerato è condivisa anche da Lipset, che mette in rilievo le conseguenze che ne deriverebbero in termini di radicalizzazione politica.

Insomma, in altre parole, hanno ragione Lipset e altri nel ritenere che la democrazia sia collegata allo sviluppo economico? Ovvero si può sostenere correttamente che più una nazione è ricca, più aumentano le probabilità che essa sostenga un regime democratico?

Alla fine di un lungo e dettagliato excursus, si possono sintetizzare i risultati della ricerca sul tema in alcuni punti:

- 1) vi è una forte relazione positiva tra democrazie e sviluppo socio-economico, misurato dal reddito pro-capite e da un indice di benessere fisico costruito mettendo insieme percentuale di alfabetizzazione adulta, tasso di mortalità infantile e aspettative di vita;
- 2) la relazione non è unilineare, ma piuttosto somiglia a una curva ad N: vi è una crescita delle probabilità democratiche partendo da un livello basso di sviluppo, un'inversione di tendenza e diminuzione di probabilità con livelli intermedi e una nuova inversione e probabilità assai alta di democrazia con livelli alti di sviluppo;
- 3) questa correlazione varia nel tempo, vale a dire non è stabile.

Altri autori sono giunti a conclusioni simili. Ad es., Vanhanen ha messo a punto un indice di distribuzione delle risorse, composto da percentuale di popolazione urbana, percentuale di popolazione non impiegata in agricoltura, numero di studenti universitari o equivalenti per 100.000 abitanti, percentuale di alfabetizzazione nella popolazione adulta, percentuale di famiglie contadine rispetto al totale delle proprietà ecc., applicando l'indice a diversi casi e trovando una forte correlazione tra democrazia e indice stesso.

Di recente, la tesi di Lipset è stata sottoposta a due ulteriori verifiche. Da un lato, Huntington ha recuperato e intelligentemente adattato l'originaria tesi di Lipset nella sua analisi delle ondate di democratizzazione e dei loro effetti collegando lo sviluppo economico, misurato in base al prodotto nazionale lordo pro-capite, ai processi di democratizzazione e riscontrando un'effettiva correlazione, ovvero una spinta positiva delle condizioni socio-economiche a favore dell'instaurazione di regimi democratici.

In particolare, Huntington propone quattro passaggi a ritroso che si possono sintetizzare:

- 1) una democrazia stabile è spiegata dalla misura della legittimazione in cui gode;
- 2) la legittimazione è spiegata da un insieme di atteggiamenti propri di una cultura civica in cui vi siano fiducia interpersonale, soddisfazione per la vita, senso di competenza;
- 3) tale insieme è il risultato di un maggiore livello di sviluppo economico (con il reddito pro-capite come misura principale), di una società con alto livello di istruzione, di un'ampia classe media;
- 4) livello di istruzione e ampia classe media dipendono dal livello di sviluppo economico, che dunque torna ad essere il fattore esplicativo di fondo.

Da un altro, ma simile, punto di vista, la tesi di Lipset è stata significativamente riformulata da Przeworski e Limongi sotto due aspetti. Il primo riguarda la nascita dei regimi democratici che, secondo un'approfondita analisi delle condizioni socio-economiche, non sembrerebbe essere da esse influenzata, giacché le democrazie compaiono casualmente rispetto ai livelli di sviluppo, ma muoiono nei Paesi più poveri e sopravvivono in quelli più ricchi. Il secondo aspetto riguarda la capacità di durata delle democrazie. Non sarebbero i regimi democratici che sperimentano uno sviluppo rapido a entrare in crisi, come scrisse Lipset, poi seguito da molti altri autori. Quel che destabilizza i regimi sono le crisi economiche, e le democrazie, in particolare le democrazie povere, sono estremamente vulnerabili da parte di cattive prestazioni economiche. Fra questi regimi hanno maggiori probabilità di rimanere democratici quelli che sono più ricchi, a prescindere, si direbbe, dalla distribuzione più o meno egualitaria della ricchezza. Questo perché i Paesi ricchi possono attingere a riserve per fronteggiare le crisi economiche; nei Paesi poveri una crisi economica può chiamare rapidamente in causa lo stesso regime democratico, le sue istituzioni, regole e procedure, a cui si finisce per addebitare l'incapacità di fronteggiare la crisi e di rispondervi.

In conclusione, una volta che i regimi non democratici siano stati indeboliti, anche da avvenimenti di tipo politico, come una crisi di successione, una crisi di legittimità, una sconfitta militare, sarà più facile costruire e mantenere un regime democratico se quei regimi autoritari avevano già conseguito un buon livello di sviluppo socio-economico. Infatti, sulla base di un'analisi in 135 Paesi tra il 1950 e il 1990, tale sviluppo viene meglio precisato in riferimento a: 1) crescita di reddito pro-capite; 2) buona performance economica misurata essenzialmente da una bassa inflazione; 3) riduzione di disuguaglianze di reddito; 4) esistenza di un clima internazionale favorevole; 5) scelta istituzionale di tipo parlamentare, in quanto soluzioni presidenziali portano con probabilità assai maggiori a stalli decisionali con conseguenze sulle performance politiche ed economiche del Paese.

Tra i contributi di altri autori, c'è chi ha posto l'accento sulla disponibilità a partecipare, apertura alla negoziazione, compromesso e tolleranza, rispetto delle leggi (Griffith, Plamenatz e Pennock); altri hanno messo in rilievo la necessità di analizzare anche i valori e le credenze⁹¹ di chi fa direttamente politica, non solo dei cittadini e degli elettori (Dahl, Putnam, Budge).

Peraltro, diverse altre ricerche hanno dimostrato come una cultura politica possa essere aggirata e superata da altri fattori, fino a giungere al risultato di una stabilità basata sul consociativismo (Lijphart).

Aperto una finestra sul *pluralismo sociale* come condizione di instaurazione e stabilizzazione di una democrazia, bisogna dire che esso prefigura l'esistenza di un'ampia articolazione e differenziazione della società in diversi gruppi sociali nei quali sono distribuite diffusamente le risorse economiche. Una visione complessiva del problema porterà a concludere che istruzione, comunicazione, pluralismo sociale e assenza di disuguaglianze estreme sono requisiti di un possibile assetto democratico. Tali fenomeni non sono necessariamente legati allo sviluppo economico: in passato si sono prodotti anche in società preindustriali (sebbene all'epoca non vi era l'altra componente della relazione, la liberaldemocrazia di massa, ma tutt'al più una oligarchia competitiva in transizione verso la liberaldemocrazia).

C) La democrazia legale.

Nella democrazia legale Held si rifà a F. A. Hayek, dove nell'opera "La società libera" parla di democrazia come di una dottrina sul modo di stabilire su cosa sarà legge, alludendo al fatto che se la democrazia significa il volere illimitato della maggioranza, tale sistema non è democratico.

Hayek pone al centro del suo pensiero la convinzione di Locke che dove la legge finisce comincia la tirannia, e la nozione che la legge vincola i governi a difendere la vita, la libertà e la proprietà. La democrazia, secondo Hayek, non è un fine in sé, quanto piuttosto un mezzo, uno strumento utile che contribuisce a salvaguardare il fine politico supremo: la libertà.

In definitiva, la democrazia legale di Hayek definisce i contorni di una società di libero mercato e dello stato minimo, non definendo tuttavia questo orientamento come *laissez-faire*, perché ogni Stato interviene in qualche misura nella strutturazione della società civile e della vita privata.

Democrazia legale

Principio di giustificazione

Il principio maggioritario è un modo efficace e desiderabile per proteggere gli individui dal governo arbitrario e, pertanto, per difendere la libertà.

Affinché la vita politica, come la vita economica, sia un campo di libertà e iniziativa individuale, il governo della maggioranza, perché funzioni saggiamente e imparzialmente, deve essere limitato dal governo della legge.

Caratteristiche fondamentali

Stato costituzionale (modellato sulle caratteristiche della tradizione politica anglo-americana, che include una chiara separazione dei poteri).

⁹¹ Credenze quali la disponibilità a obbedire, la capacità del regime a risolvere i problemi che si trova ad affrontare (effettività), la fiducia reciproca tra gli attori di un sistema politico, la disponibilità a cooperare senza escludere la possibilità di competere, la disponibilità all'accordo e al compromesso.

*Governo della legge.
Minimo intervento dello Stato nella società civile e nella vita privata.
Alla società di libero mercato viene dato uno spazio più ampio possibile.*

*Condizioni generali
Leadership politica efficace guidata da principi liberali.
Riduzione al minimo dell'eccessiva regolamentazione burocratica.
Restrizione del ruolo dei gruppi di interesse (per esempio, i sindacati).
Riduzione al minimo (eliminazione, se è possibile) della minaccia del collettivismo di tutti i tipi.*

D) Aspetti della democrazia partecipativa.

La democrazia partecipativa in Held è il principale contro modello della sinistra rispetto alla democrazia legale della destra. L'opinione che gli individui nelle democrazie liberali contemporanee siano liberi ed uguali, è contestata dagli esponenti della democrazia partecipativa, i quali vedono lo Stato come imprigionato nella difesa e nella riproduzione delle disuguaglianze della vita quotidiana, e di conseguenza è messo in dubbio l'intero fondamento della sua pretesa ad una fedeltà distinta e separata.

Poulantzas per es., pone l'accento su due serie di cambiamenti che considera vitali per trasformare lo Stato secondo forme politiche che chiama pluralismo socialista: lo Stato deve essere democratizzato rendendo più trasparenti e responsabili il Parlamento, le burocrazie di Stato e i partiti politici, mentre nuove forme di lotta a livello locale (attraverso una politica che parte dalla fabbrica, il movimento delle donne, i gruppi ecologici) devono assicurare che anche la società, come lo Stato, sia democratizzata, cioè soggetta a procedure che assicurino la responsabilità.

C. B. Macpherson, al pari di Poulantzas, si chiede esplicitamente se nelle società complesse e densamente popolate sia possibile estendere il dominio della democrazia in modo che essa non si limiti ad un periodico coinvolgimento nelle elezioni, ma significhi la partecipazione al processo decisionale in tutte le sfere della vita. Macpherson è favorevole ad una trasformazione basata su un sistema che riesca a combinare la competizione tra i partiti e l'organizzazione della democrazia diretta. Dal momento che ci saranno sempre questioni e importanti differenze di interesse intorno alle quali i partiti potrebbero costituirsi, soltanto la competizione tra partiti garantisce che i detentori delle cariche di governo abbaino una sufficiente ricettività verso le persone situate a tutti i livelli inferiori. Se i partiti fossero democratizzati secondo principi e procedure di democrazia diretta, e se questi partiti autenticamente partecipativi operassero entro una struttura parlamentare o congressuale, affiancata e controllata da organizzazioni completamente autogovernate nella sfera lavorativa e nella comunità locale, si creerebbe un fondamento solido per la democrazia partecipativa.

Democrazia partecipativa

Principio di giustificazione

Un uguale diritto all'autosviluppo può essere raggiunto solo in una società partecipativa, una società che incoraggi un sentimento di efficacia politica, alimenti un interesse per i problemi collettivi e contribuisca alla formazione di una cittadinanza bene informata capace di avere un interesse prolungato per il processo di governo.

Caratteristiche fondamentali

Partecipazione diretta dei cittadini alla regolamentazione delle istituzioni chiave della società, incluse la sfera del lavoro e la comunità locale.

Riorganizzazione del sistema dei partiti in modo che i funzionari di partito diventino direttamente responsabili verso i membri.

I partiti partecipativi operano in una struttura parlamentare o congressuale.

Mantenimento di un sistema istituzionale aperto per assicurare la possibilità di sperimentare nuove forme politiche.

Condizioni generali

Reale miglioramento delle scarse risorse di base di molti gruppi sociali attraverso la redistribuzione delle risorse materiali.

Riduzione al minimo (eliminazione, se possibile) del potere burocratico, non responsabile, nella vita pubblica e privata.

*Un sistema di informazioni accessibili per assicurare che le decisioni si basino sulle informazioni disponibili.
Riesame dei provvedimenti riguardanti la cura dei bambini affinché le donne e gli uomini possano cogliere
l'opportunità di partecipare.*

E) La teoria economica della democrazia in A. Downs

Sul concetto di democrazia Downs si rifà al modello normativo costruito da Dahl e Lindblom, secondo cui la democrazia è un obiettivo e non un risultato. L'obiettivo democratico è duplice: esso consiste in una condizione che deve essere garantita e in un principio cui si deve ispirare la procedura, per raggiungerlo. La condizione è quella dell'eguaglianza politica che si definisce nella maniera seguente: il controllo delle decisioni pubbliche è ripartito in modo che le preferenze di nessun cittadino abbiano un peso superiore alle preferenze di qualsiasi altro.

Partendo da un approccio sostanzialmente economico, Downs evidenzia inizialmente il concetto di razionalità economica in un individuo, precisando che è razionale un soggetto che è sempre in grado di prendere una decisione ogni volta che si trova di fronte a una gamma di alternative; classifica tutte le alternative che ha di fronte secondo un ordine di preferenza; sceglie, fra le alternative possibili, quella situata al posto più elevato; adotta sempre la stessa decisione ogni qual volta si trova di fronte le stesse alternative.

Il modello di Downs è basato sull'ipotesi che ognuno cerchi di massimizzare il sostegno politico di cui gode: ovviamente, il governo persegue i propri obiettivi nel rispetto di alcune garanzie, quali una struttura politica democratica che permette l'esistenza di partiti di opposizione (lasciando inalterata la loro libertà di competere); una situazione di incertezza di intensità variabile; un elettorato composto di elettori razionali.

Per il mantenimento di una democrazia, Downs si concentra su diversi elementi:

- la logica delle motivazioni dei partiti e la funzione del governo. Con il termine governo⁹² egli intende l'ente specializzato, nell'ambito della divisione del lavoro, che è in grado di imporre le decisioni ad altri enti o individui dislocati nel suo territorio. Un governo democratico⁹³ viene scelto periodicamente mediante elezioni a suffragio universale, nelle quali due o più partiti si contendono il voto popolare. Un partito è invece una squadra omogenea di individui tesi al controllo dell'apparato pubblico (governo) mediante regolari elezioni. La sua funzione nella divisione del lavoro è quella, una volta al potere, di elaborare e realizzare politiche pubbliche (ma i partiti formulano proposte politiche per vincere le elezioni: non cercano di vincere le elezioni per realizzare proposte politiche). I suoi membri sono tuttavia motivati dal desiderio personale del reddito, prestigio e potere, connessi alla carica. In questo senso, l'assolvimento della funzione sociale è visto come uno strumento per soddisfare ambizioni private. Poiché i vantaggi connessi alla carica si raggiungono solo attraverso le elezioni, vincere queste ultime è l'obiettivo principale di ogni partito. Tutte le azioni di questi ultimi sono così dirette a massimizzare il numero di voti e le proposte politiche sono viste unicamente come mezzo per il raggiungimento di questo obiettivo;
- la logica del voto. In un mondo di informazione completa e gratuita, un cittadino razionale decide il proprio voto nel modo seguente: 1) individua il suo differenziale attuale fra i partiti in base al confronto tra il flusso di reddito-utilità derivante dall'attività del governo in carica e i flussi che a suo avviso avrebbe ricevuto qualora gli altri partiti fossero stati al potere. In

⁹² Secondo una definizione suggerita da Dahl e Lindblom i governi sono organizzazioni provviste di un adeguato monopolio nell'autorità di imporre una soluzione ordinata nelle dispute con altre organizzazioni. Chiunque controlla il governo ha normalmente l'ultima parola sulla questione; chiunque controlla il governo può imporre decisioni che riguardano un'altra organizzazione nell'area.

⁹³ Un governo è democratico se opera in una società dove prevalgono le seguenti caratteristiche:

- 1) viene scelto a dirigere l'apparato governativo un singolo partito in base ad elezioni popolari;
- 2) queste elezioni sono tenute ad intervalli periodici;
- 3) tutti gli adulti residenti in regola con le leggi godono del diritto di voto, dove ogni elettore può esprimere un solo voto;
- 4) ogni partito o coalizione che riceve il suffragio di una maggioranza dei votanti ha diritto ad assumere i poteri di governo fino alle elezioni successive;
- 5) i partiti che risultano sconfitti in un'elezione non cercano mai di usare la forza o altri mezzi illegali per impedire al partito vincitore di insediarsi al governo, così come il partito al potere non cerca mai di restringere le attività politiche di nessun cittadino o partito, se questi non cercano di rovesciare il governo con la forza.

questo modo viene stabilito un ordine di preferenza fra i partiti in concorrenza. 2) In un sistema bipartitico, vota quindi per il partito che preferisce. Invece in un sistema multipartitico, valuta quelle che ritiene siano le preferenze degli altri elettori e quindi: a) se il partito preferito presenta una ragionevole probabilità di vittoria, voterà per esso. b) se il partito preferito sembra non avere praticamente alcuna probabilità di vittoria, voterà per un altro partito con ragionevole probabilità, al fine di evitare la vittoria del partito meno preferito. c) un elettore orientato verso il futuro potrà votare per un partito con quasi nessuna probabilità di vittoria, al fine di garantirsi maggiori alternative nelle scelte future. 3) Quando non è in grado di stabilire un ordine di preferenza, in quanto almeno un partito di opposizione è collocato con quello in carica al primo posto nelle sue preferenze, un elettore agirà nel modo seguente: a) se questa parità di preferenze si verifica in presenza di piattaforme elettorali o realizzazioni diverse, si astiene. b) se questa parità di preferenze è dovuta a piattaforme e realizzazioni identiche, allora procede ad un confronto comparativo tra le realizzazioni del partito in carica e quelle dei suoi predecessori. Se il partito in carica ha fatto un buon lavoro, allora voterà per esso, mentre voterà contro (o si asterrà) nel caso di confronto negativo, o di parità di risultato.

- la logica del processo decisionale del governo. I governi spendono fino a che il guadagno marginale in voti derivante dalla spesa eguaglia la perdita marginale in voti provocata dal finanziamento di quella spesa. Perdite e guadagni di voti sono determinati dai redditi-utilità degli elettori e dalle strategie dei partiti d'opposizione. I governi sono dunque impegnati allo stesso tempo nella lotta politica e in problemi di massimizzazione. La migliore strategia per un governo è, in condizione di certezza, quella di adottare le scelte favorite da una maggioranza di elettori⁹⁴. Prima di effettuare una spesa, il governo procede ad un'ipotetico sondaggio per vedere come i redditi-utilità individuali sono influenzati dalla spesa e dal prelievo richiesto. Se il governo non riesce a far proprie le posizioni di maggioranza, ciò sarà fatto dall'opposizione, che assicurerà in tal modo la sconfitta del partito in carica. Conformarsi alle posizioni della maggioranza, tuttavia, non garantisce sempre la rielezione del partito di governo, in quanto a volte l'opposizione può formare una coalizione di dissenzienti e vincere sostenendo la tesi della minoranza su problemi cruciali⁹⁵, mentre altre volte non esiste una chiara posizione di maggioranza. In entrambi i casi, la caduta del governo in carica è provocata dalla mancanza di consenso fra l'elettorato, combinata con la capacità dell'opposizione di non impegnarsi prima di aver visto il governo in azione. La regola della maggioranza non prevale quindi sempre su problemi specifici, ma riesce normalmente a prevalere in sistemi a due partiti quando la maggioranza appoggia con forza una certa politica. Questo si verifica quando i cittadini sono più interessati alle tesi condivise dalla maggioranza, di quanto lo siano nei confronti delle tesi rispetto cui sono in minoranza.

⁹⁴ Per analizzare il comportamento del governo secondo il principio della maggioranza, si possono formulare diverse ipotesi semplificatrici:

- 1) tutte le decisioni sono prese da un'unità centrale in grado di tener conto di tutti i margini delle azioni possibili;
- 2) ogni margine presenta solo due alternative di azione;
- 3) tutte le scelte del governo sono indipendenti l'una dall'altra, cosicché il risultato di una decisione non ha effetto alcuno sulle scelte o sui risultati delle altre decisioni;
- 4) vi sono solo due partiti in concorrenza per il controllo del governo, uno dei quali in carica;
- 5) entrambi i partiti conoscono la natura delle funzioni di utilità di tutti gli elettori, sapendo se, e con quanta intensità, ciascun elettore preferisce una scelta oppure l'altra, tra le alternative a disposizione;
- 6) gli elettori sono informati senza costi su tutte le possibili decisioni del governo e sulle loro conseguenze, e prendono decisioni razionali di voto.

In breve, in un modello maggioritario i due partiti si alternano regolarmente al potere, restandovi per una sola legislatura. A questo punto la domanda è: se il governo sa di essere inevitabilmente sconfitto alle prossime elezioni, perché dovrebbe preoccuparsi di massimizzare i voti? La risposta è duplice: 1) se non si comporta in questo modo, gli elettori possono non rielegerlo quando dovrebbe toccargli di nuovo di assumere la carica; 2) in concreto, l'incertezza impedisce all'opposizione di sconfiggere il partito in carica con la regolarità possibile in un mondo di certezze.

⁹⁵ In particolare l'opposizione, potendosi impegnare solo dopo la decisione di chi è al governo, è in grado di contrastare qualsiasi strategia: se il governo segue sempre la maggioranza, l'opposizione potrà sconfiggerlo appoggiando la minoranza su ogni singola questione; mentre se il governo assume la posizione della minoranza su un solo problema, l'opposizione può prevalere adottando identiche politiche su ogni altro problema eccetto quello sul quale sosterrà il punto di vista della maggioranza.

Incoraggiando la specializzazione, la divisione sociale del lavoro tende a frantumare le maggioranze combattive e a favorire la formazione di governi di coalizione di minoranze. Quando il governo segue il principio di maggioranza, predispone il bilancio effettuando un sondaggio ipotetico nei confronti di ogni decisione. Quando segue ogni altra strategia, valuta ogni azione come parte del suo intero programma di legislatura; eventi imprevisti lo obbligano a riformulare l'intero programma tenendo conto di quanto già fatto. Poiché i governi programmano le loro azioni per soddisfare gli elettori e gli elettori decidono come votare sulla base di azioni del governo, alla base del funzionamento di una democrazia vi è una relazione circolare di interdipendenza reciproca.

- la logica e natura dell'incertezza nel processo decisionale pubblico. Incertezza è mancanza di conoscenza certa sul corso degli eventi, ed è in genere eliminabile con l'acquisizione dell'informazione. Può presentarsi in ogni fase del processo decisionale e normalmente influenza sia i partiti politici che gli elettori, determinando il livello di confidenza con cui essi prendono le decisioni. Nel discutere l'incertezza, è utile distinguere due tipi di conoscenza. La conoscenza contestuale attiene alla struttura causale fondamentale di un'area di operazioni, mentre l'informazione fornisce i dati concreti delle variabili significative della stessa area. L'incertezza divide gli elettori in gruppi con diversi gradi di confidenza nelle loro decisioni di voto⁹⁶. Poiché i meno sicuri possono venir influenzati da informazioni ulteriori, l'incertezza rende vantaggiosa la fornitura di informazione corretta, ma parziale. La possibilità di persuasione dà origine alla concorrenza per la leadership fra partiti politici, gruppi di interesse e procacciatori di favori⁹⁷. Nel formulare la loro politica, i partiti cercano di seguire i desideri degli elettori, ma una volta che la loro politica è formulata, essi si sforzano di convincere tutti ad accettarla come desiderabile. I gruppi di interesse desiderano che il governo adotti politiche per loro favorevoli e così si atteggianno come rappresentanti della volontà popolare. Essi cercano, al tempo stesso, di creare una opinione pubblica che effettivamente sostenga le loro posizioni e di convincere il governo che una simile opinione esiste. I procacciatori di favori rappresentano solo sé stessi, ma sono disposti ad appoggiare i partiti politici in cambio di favori specifici. Poiché l'ente governativo, incaricato della pianificazione centrale, è incerto su cosa voglia la gente, deve affidarsi a intermediari per scoprirlo. I gruppi di interesse sopra descritti costituiscono un tipo di intermediari, insieme agli agenti decentrati dello stesso governo. I procacciatori di favori funzionano come intermediari in modo opposto, aiutando il governo a creare un'opinione favorevole alle politiche già decise. Tutti questi intermediari esigono però un prezzo, esercitando un'influenza politica maggiore del loro peso numerico. L'incertezza obbliga i governi razionali a considerare alcuni elettori più importanti di altri. Procedendo in questo modo, si modifica quella eguaglianza di influenza che il suffragio universale era volto ad assicurare.

⁹⁶ Tra gli individui razionali, alcuni sono politicamente attivi, altri sono passivi e confusi, mentre altri ancora reagiscono secondo schemi abituali di comportamento; la leadership politica è possibile solo in modo incerto e i leader trovano seguaci razionali in proporzione alla mancanza di informazione di questi ultimi; ogni governo democratico tende a decentrare il proprio potere, quando è difficile accertare le opinioni dei propri elettori, e questo indipendentemente dal grado di centralismo dell'ordinamento costituzionale; in un mondo caratterizzato da incertezza, è irrazionale per un governo democratico trattare tutti gli elettori come politicamente uguali.

⁹⁷ I leaders sono individui capaci di influenzare gli elettori, senza normalmente controllare in pieno i loro voti, ma quantomeno con una certa influenza sulle opinioni circa le politiche migliori che i partiti devono adottare. Vi sono tre tipi di leader: i partiti politici, i gruppi di interesse e i procacciatori di favori. I partiti politici possono essere considerati sia come seguaci sia come leader, in quanto cercano di indurre gli elettori a ritenere che quelle stesse politiche siano per loro le migliori. I gruppi di interesse sono leaders che sollecitano il governo ad adottare particolari politiche a loro favorevoli, pretendendo di rappresentare gli elettori. Essi cercano di persuadere gli elettori sulla bontà delle loro tesi in modo tale che queste, effettivamente, rappresentino gli elettori e quindi il governo possa essere indotto ad adottarle. I procacciatori di favori sono coloro che desiderano che un partito agisca in modo tale da avvantaggiarli e, in compenso, cercano di influenzare gli elettori a sostenere quel partito.

- la logica delle ideologie come mezzo per ottenere voti. L'incertezza limita la capacità degli elettori di collegare gli atti del governo al proprio ideale di società, perciò conoscere la visione che ogni partito ha di quella società – la sua ideologia – aiuta a prendere decisioni di voto senza conoscere in dettaglio ogni proposta. In questo senso, gli elettori si servono delle ideologie per ridurre i costi di informazione⁹⁸. Anche i partiti trovano le ideologie utili per ottenere il sostegno di diversi gruppi sociali, semplificando le proprie decisioni sulle politiche che procurano il maggior numero di voti. Sussistono diverse ideologie dei partiti, solo perché l'incertezza impedisce di cogliere la superiorità di una di esse. Se tuttavia emerge questa superiorità, gli altri partiti la imiteranno e si avranno differenziazioni più sottili. Nel modello, ogni ideologia deve necessariamente presentare una relazione coerente con le iniziative dei partiti, evolvendosi senza rinnegare iniziative precedenti. Procedendo diversamente, si renderebbe impossibile esprimere un voto razionale; gli elettori quindi annettono una valenza positiva ai partiti che esibiscono queste caratteristiche. Per guadagnare voti, i partiti sono obbligati dalla concorrenza ad essere relativamente onesti e responsabili nei confronti sia delle ideologie che delle politiche. Quantunque le ideologie non siano mai internamente contraddittorie, possono però essere debolmente integrate, essendo elaborate per attirare differenti gruppi sociali. La loro stabilità nel tempo ha radici logiche e istituzionali, che ne impediscono adattamenti continui al mutare delle circostanze, dando luogo a ritardi e discontinuità che possono costare voti ai partiti. In questo modo si verificano conflitti fra il mantenimento della purezza ideologica e la vittoria alle elezioni. Anche se la prima può talora prevalere sulla seconda, la nostra ipotesi comportamentale vale nella misura in cui i partiti perseguono in maniera prevalente la vittoria elettorale come obiettivo primario.
- statica e dinamica delle ideologie politiche. Si cercherà di dimostrare le seguenti proposizioni: 1) una democrazia a due partiti non è in grado di fornire un governo stabile ed effettivo, se non quando sussiste un elevato consenso ideologico fra i cittadini; 2) in un sistema bipartitico i partiti modificano deliberatamente le proprie piattaforme, in modo da assomigliare l'uno all'altro, mentre nei sistemi multipartitici cercano di restare il più possibile differenti sotto il profilo ideologico; 3) se la distribuzione delle ideologie rimane costante fra i cittadini, il sistema politico si porterà verso una posizione di equilibrio, nel quale il numero dei partiti e la loro posizione ideologica rimangono stabili nel tempo; 4) il momento più favorevole per organizzare nuovi partiti è subito dopo modifiche significative nella distribuzione delle preferenze ideologiche degli aventi diritto al voto; 5) in un sistema bipartitico, è razionale per i partiti incoraggiare gli elettori a essere irrazionali, proponendo piattaforme vaghe e ambigue.

L'assunto di fondo è la trasformazione del modello spaziale di Harold Hotelling⁹⁹ in modo da farne un utile strumento per analizzare le ideologie politiche, se si aggiungono: 1) una

⁹⁸ In particolare, a causa dell'incertezza i partiti politici possono far uso di ideologie molto diverse, anche se tutti sono unicamente motivati dal desiderio di massimizzare i voti; alcuni elettori razionali decidono come votare in base all'ideologia, invece che in base al confronto tra politiche; la lotta concorrenziale per il potere obbliga i partiti ad essere onesti e coerenti nel formulare politiche e ideologie e nello svilupparle nel corso del tempo; immobilismi istituzionali e razionali fanno sì che talvolta ideologie e politiche rimangano indietro rispetto alle condizioni reali che interessano i partiti.

Un cittadino, invece che confrontare il comportamento del governo con le proposte della opposizione, confronta le ideologie dei partiti, scegliendo quella più simile alla propria. In definitiva, egli vota in base alla competenza ideologica e non su problemi specifici. Un simile comportamento è razionale in due situazioni: 1) quando, nonostante una adeguata informazione, un elettore non è in grado di distinguere i partiti sulla base dei problemi, ma solo sulla base dell'ideologia; 2) quando vota in base all'ideologia per risparmiare il costo di informarsi sui problemi specifici.

⁹⁹ Hotelling ha considerato gli elettori distribuiti in maniera uniforme lungo la scala ideologica, concludendo che la concorrenza in un sistema bipartitico spinge entrambi i partiti a muoversi l'uno verso l'altro. Questa convergenza si verifica perché entrambi sanno che i rispettivi elettori estremisti li preferiranno all'avversario, data la relativa vicinanza. Ne deriva che il modo migliore per guadagnare voti sta nel muoversi verso l'estremo opposto, in modo da collocarsi tra nuovi elettori e il proprio oppositore. Nella misura in cui i due partiti si avvicinano l'un l'altro, diventano più moderati,

distribuzione variabile della popolazione; 2) una classificazione inequivocabile dei partiti da sinistra a destra; 3) una certa immobilità ideologica; 4) preferenze politiche individuali ad un solo massismo.

Questo modello conferma la conclusione di Hotelling secondo cui i partiti in un sistema bipartitico convergono ideologicamente verso il centro, nonché il contributo di Smithies, secondo cui il timore di perdere gli elettori collocati agli estremi, trattiene i partiti dal diventare perfettamente identici. Si è però trovato che questa convergenza dipende da una distribuzione unimodale, con varianza limitata e alta concentrazione sulla moda.

Se la distribuzione degli elettori rimane costante, il sistema politico si porta verso un equilibrio, il cui numero dei partiti e le loro posizioni ideologiche sono fissi. Il fatto che ci siano due o più partiti dipende dal profilo della distribuzione e dal sistema elettorale, maggioritario o proporzionale.

proponendo politiche meno estremistiche nello sforzo di attrarre gli elettori cruciali che si trovano a metà strada, cioè quelli le cui idee si collocano ad uguale distanza dai due partiti. Quest'area di centro viene progressivamente restringendosi man mano che i partiti cercano di catturare voti moderati, fino a quando adotteranno piattaforme ed iniziative praticamente identiche. Ad es., se c'è un elettore su ogni punto della scala e i partiti A e B partono rispettivamente dai punti 25 e 75, si muoveranno l'uno verso l'altro, incontrandosi nel punto 50, se procedono alla stessa velocità: a quel punto gli elettori si troveranno praticamente indifferenti tra i due partiti.



Secondo la distribuzione degli elettori lungo l'asse ideologico invece, se gli elettori persi agli estremi sono molto pochi rispetto a quelli guadagnati al centro, ai partiti conviene collocarsi verso il centro dello schieramento.

Tuttavia, se la distribuzione degli elettori è di tipo estremistico e ideologicamente radicale, i due partiti non abbandoneranno certo la loro posizione iniziale, perché così facendo perderebbero più elettori agli estremi di quanti ne guadagnerebbero al centro. Non necessariamente, quindi, un sistema bipartitico conduce alla convergenza su posizioni moderate prevista da Hotelling e Smithies. L'eventualità di una mancata convergenza ideologica dipende, in un sistema bipartitico, dal rifiuto degli elettori estremisti di sostenere i rispettivi partiti quando diventano molto simili, anche se non identici. In un mondo di informazione completa, l'astensione degli estremisti sarebbe irrazionale: in questo caso infatti la benché minima differenza tra A e B dovrebbe indurre gli estremisti a votare per il partito più vicino, per quanto disgustose appaiano le sue proposte in confronto al loro ideale; è per definizione razionale preferire un bene maggiore a uno minore, oppure un male minore a un male maggiore, e quindi l'astensione dal voto sarebbe irrazionale perché aumenterebbero le probabilità di vittoria del partito meno preferito. Ma anche in un mondo certo tuttavia l'astensione è razionale per gli estremisti orientati verso il futuro, che accettano una momentanea vittoria del partito peggiore per impedire che il proprio partito si sposti verso il centro. In questo caso l'astensione diventa una minaccia da usare per tener lontano il proprio partito dal centro. Acquisita la razionalità dell'astensione da parte degli elettori estremisti, in una situazione di polarizzazione ideologica è poco probabile che si sviluppino partiti al centro in grado di equilibrare la situazione, perché ogni eventuale partito di centro tenderà a spostarsi verso l'uno o l'altro estremo per aumentare i propri voti, data la scarsità di voti moderati. A questo punto chiunque vinca adotterà politiche radicalmente opposte a quelle dell'altro – data la distanza ideologica – cosicché l'azione pubblica sarà molto instabile e il sistema democratico condurrà probabilmente al caos.

Per quanto riguarda invece il problema dell'*equilibrio numerico*, i partiti politici non possono scavalcarsi ideologicamente poiché integrità e responsabilità (assieme a una divisione del lavoro) creano un'immobilità relativa che lo impedisce. Gli spostamenti ideologici sono quindi puramente orizzontali. Certo, è possibile introdurre nuovi partiti, o fra due partiti adiacenti oppure all'esterno di uno di essi, ma questa possibilità non può alterare la stabilità dell'equilibrio di lungo periodo per almeno due ragioni: la prima è che, una volta che un partito esiste, non può scavalcare la posizione dei suoi vicini; in secondo luogo vi è un limite al numero dei partiti che può essere sostenuto da una data distribuzione (quando il limite è raggiunto, non è possibile introdurre con successo nuovi partiti in quanto quelli esistenti possono collocarsi, in concorrenza, in modo tale che nessun partito possa guadagnare, spostandosi a destra, più voti di quanti ne perda contemporaneamente a sinistra, e viceversa). Il sistema politico raggiunge così una situazione di equilibrio di lungo periodo per quanto concerne il numero e la posizione dei partiti (questo vale sia in un sistema bipartitico che in uno multipartitico).

Emerge da quest'analisi chiaramente come sia il sistema elettorale che la distribuzione degli elettori siano importanti nel determinare il numero dei partiti in equilibrio.

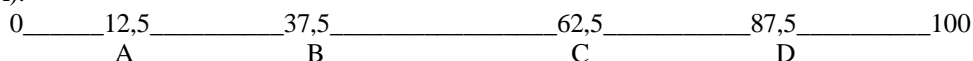
In un sistema multipartitico non esiste alcuna tendenza verso l'imitazione, in quanto i partiti cercano di accentuare la differenziazione dei prodotti ideologici, mantenendo la purezza della dottrina¹⁰⁰. Questa differenza aiuta a comprendere i caratteri peculiari di ciascun sistema.

Nuovi partiti, normalmente volti a vincere le elezioni, esercitano spesso un ruolo più importante nell'influenzare le politiche dei partiti già esistenti. I vecchi partiti, immobili dal punto di vista ideologico, non sono in grado di adeguarsi rapidamente a mutamenti nella distribuzione delle preferenze, ma i nuovi possono fare il loro ingresso ogniqualvolta lo trovano conveniente. I partiti d'influenza possono sorgere nei sistemi bipartitici, quando la convergenza al centro ha allontanato troppo un partito dai suoi sostenitori estremi e questi desiderano che esso torni sulle posizioni precedenti.

Se si assume che la posizione di un partito lungo l'asse ideologico esprima la media ponderata delle posizioni che occupa su ogni decisione politica, si è in grado di spiegare la tendenza dei partiti ad ampliare il ventaglio delle soluzioni che propongono, in base al desiderio di appellarsi contemporaneamente a molti diversi punti di vista.

In un sistema bipartitico, i partiti presentano un ventaglio di proposte politiche molto più ampio – e di conseguenza un'integrazione fra di esse molto più debole – di quello dei partiti in un sistema multipartitico. In effetti, in un sistema bipartitico si verifica un'ampia zona di sovrapposizione verso il centro, cosicché i partiti si assomigliano l'un l'altro. Questa tendenza è rafforzata dalla deliberata ricerca di ambiguità su ogni particolare problema. Le proposte politiche possono diventare così vaghe e i partiti così simili, che gli elettori trovano difficile pervenire a decisioni razionali di voto. Nondimeno, incoraggiare l'ambiguità costituisce una strategia razionale per i partiti che operano in un sistema bipartitico.

¹⁰⁰ I sistemi multipartitici – quelli con tre o più partiti importanti – si hanno con maggiore probabilità in tutti i casi in cui la distribuzione degli elettori è polimodale (l'esistenza di due o più mode crea condizioni favorevoli per l'esistenza di un partito per ogni moda: ogni punto rappresenta una moda). In questi casi il sistema non incentiva i partiti a muoversi ideologicamente l'uno verso l'altro (es., il partito B non può aumentare i propri voti spostandosi verso A o verso C, poiché ognuno rappresenta degli spazi già occupati in base a una determinata ideologia ben strutturata. Questo perché, muovendosi verso C strapperebbe voti a quest'ultimo, perdendone tuttavia altrettanti a favore di A, e viceversa se muove verso A).



E' quindi probabile che, nei sistemi multipartitici, i partiti si sforzino di differenziarsi ideologicamente l'uno dall'altro, mantenendo la purezza delle proprie posizioni; mentre nei sistemi bipartitici, ogni partito cercherà di somigliare il più possibile al suo avversario.

Allora, mentre nei sistemi bipartitici gli elettori si addensano nella parte moderata della distribuzione dove si collocano entrambe le ideologie (considerando come aspetti decisivi la personalità, la competenza tecnica o altri fattori non ideologici), nei sistemi multipartitici viene invece data agli elettori una ampia scelta ideologica, e i partiti accentuano, invece di attenuare, le loro differenze dottrinali. E' quindi normalmente più razionale in un sistema multipartitico, piuttosto che in uno bipartitico, considerare le ideologie come un fattore decisivo per la decisione individuale di voto. Per quanto riguarda invece la nascita di nuovi partiti, è molto probabile che essi appaiano e sopravvivano quando sorge la possibilità di ritagliarsi una grossa fetta del consenso di un partito più antico, collocandosi fra esso e i suoi vecchi elettori (basti pensare a quando è nato il partito Laburista in Inghilterra: prima dei Laburisti vi erano due partiti, quello Conservatore e Liberale. I Laburisti si collocarono alla sinistra dei Liberali, sottraendo voti a quest'ultimo, in modo che i Liberali si trovassero intrappolati intorno alle due mode dell'elettorato – Conservatori a destra e Laburisti a sinistra – riducendosi ben presto a dimensioni insignificanti. Il fattore cruciale è stato in questo caso lo spostamento della distribuzione dell'elettorato lungo l'asse politico).

Vi è tuttavia una situazione in cui è probabile la comparsa di un nuovo partito volto a esercitare influenza più che al risultato elettorale. Ciò si verifica quando, in un sistema inizialmente bipartitico, un partito si avvicina al centro moderato e i suoi sostenitori collocati all'estremo formano un nuovo partito nell'intento di riportarlo verso posizioni più vicine alle loro. Ad es., tale fenomeno si ha quando un ipotetico partito B si allontana dai suoi sostenitori di destra spostandosi verso sinistra per conquistare i voti dei numerosi elettori addensati sulla moda di sinistra. Per costringere il partito a spostarsi di nuovo verso destra, gli estremisti fondano allora un nuovo partito, C, che pur non potendo vincere, può far perdere la bilancia delle elezioni a favore di A, sottraendo voti a B. Per eliminare questa minaccia B è obbligato ad adottare alcune delle politiche di C, tornando indietro verso destra e sottraendo così forze e consenso a C.

Una causa determinante dello sviluppo politico di un Paese è rappresentato dalla distribuzione degli elettori lungo l'asse ideologico¹⁰¹. Da ciò dipende sostanzialmente se vi saranno due o più partiti principali; se le regole democratiche condurranno a governi stabili o meno; e se nuovi partiti verranno sostituendosi a quelli esistenti, oppure se potranno giocare solo un ruolo secondario.

problemi di razionalità con i governi di coalizione. In alcuni sistemi politici, è raro che un partito ottenga più della metà dei voti. Si formano allora coalizioni che permettono la formazione di un governo appoggiato dal consenso di una maggioranza (ciò avviene nei sistemi multipartitici). Per studiare questi sistemi, si utilizza un modello nel quale gli elettori scelgono un Parlamento con la regola proporzionale e successivamente il Parlamento sceglie un Governo con la regola della maggioranza¹⁰².

In queste condizioni il voto individuale non appoggia le politiche di un partito, ma quelle dell'intera coalizione di cui quel partito farà parte. Il significato del voto per un partito viene allora a dipendere per le possibili coalizioni, e quindi dal come voteranno gli altri elettori.

Di conseguenza ogni elettore può decidere sul suo voto solo tenendo conto delle decisioni degli altri, ponendosi così un problema di congetture comportamentali, cui non è stata finora trovata soluzione. In concreto, ogni elettore o si astiene, o vota interrompendo in un punto imprevedibile il suo processo decisionale, oppure decide che è più semplice votare per il partito preferito: quest'ultima decisione significa che alcuni elettori sono indotti, per la difficoltà di scegliere razionalmente un Governo, a considerare le elezioni come espressioni di preferenza¹⁰³.

¹⁰¹ Poiché ogni cittadino applicherà pesi diversi alle singole proposte, ciascuna delle quali tocca alcuni più che altri, un partito non avrà una unica posizione universalmente riconosciuta. Alcuni elettori possono avere la sensazione che sia più a destra, altri più a sinistra. In queste condizioni, la strategia razionale di un partito consiste nell'adottare un ventaglio di proposte che copra un intero tratto dell'asse destra-sinistra. Quanto più è vasto questo ventaglio, tanto maggiori saranno i punti di vista ai quali faranno richiamo l'ideologia e la piattaforma del partito. Ma un ventaglio troppo ampio riduce la forza di richiamo nei confronti di ogni singolo punto di vista, perché ogni cittadino vede sostenere politiche che non hanno la sua approvazione. A questo punto il giudizio di un elettore su ciascun partito diventa bi-dimensionale, dovendo soppesare la posizione netta (la media delle politiche) contro l'ampiezza del ventaglio (la loro varianza) nel decidere a chi dare il suo appoggio. Da ciò ne deriva che la razionalità politica conduce i partiti, in un sistema bipartitico, ad avvolgere le proprie politiche in una nuvola di ambiguità (l'ambiguità è razionale in un sistema bipartitico, dal momento che nessuno dei due partiti è sollecitato dalla chiarezza dell'altro a prendere una posizione più precisa). E' vero che questa tendenza è limitata dal desiderio di spingere gli elettori a votare, dal momento che i cittadini si astengono se i partiti appaiono identici, o se nessuno fa delle promesse verificabili. Nondimeno, la concorrenza spinge entrambi ad essere tutt'altro che chiari sulle posizioni rispettive, rendendo più difficile al cittadino votare razionalmente, data la difficoltà di capire per cosa in effetti vota. Il risultato è quello di incoraggiare gli elettori a prendere le proprie decisioni su fattori come la personalità dei candidati ecc.. Si deve concludere così che il comportamento razionale dei partiti tende a scoraggiare il comportamento razionale degli elettori.

¹⁰² Per studiare questi modelli, bisogna assumere che il sistema elettorale funzioni nel modo seguente:

- 1) alle elezioni nazionali ogni elettore vota per un partito e non per un particolare candidato del partito;
- 2) i voti ricevuti in totale da ciascun partito vengono sommati;
- 3) il totale dei voti validi viene diviso per il numero dei seggi del Parlamento, per ottenere il quoziente elettorale, cioè il numero N dei voti per seggio;
- 4) per ogni partito, gli eletti vengono scelti in base alla lista compilata dal partito prima delle elezioni, seguendo l'ordine della lista stessa;
- 5) il Parlamento così formato sceglie a maggioranza il I Ministro, approvando ugualmente a maggioranza il gruppo dei responsabili dei dicasteri governativi;
- 6) questo Governo può comprendere esponenti di più partiti;

¹⁰³ Il problema della razionalità degli elettori può essere prevenuto nel momento in cui l'elettore è in grado di conoscere: 1) le coalizioni di cui un partito potrà far parte; 2) la stima delle probabilità che un partito faccia parte delle varie coalizioni per esso possibili (questa stima equivale a prevedere come voteranno tutti gli altri elettori); 3) i possibili compromessi politici di ciascun partito in ogni possibile coalizione, cioè le politiche di ogni coalizione una volta formata.

Alla base di tutto ciò sussiste la difficoltà di ottenere che una maggioranza di elettori appoggi un insieme definito di politiche pubbliche. Per superare la diversità di opinioni nella sua maggioranza, il Governo deve adottare un insieme non integrato di politiche, che coprono un ampio ventaglio di posizioni sull'asse politico.

Questo è vero anche in un sistema multipartitico, dove i partiti differenziano nettamente e in modo esplicito le proprie ideologie. Ma una volta formata la coalizione, i partiti che ne fanno parte adottano lo stesso tipo di programma ampio e non integrato, che caratterizza i partiti in un sistema bipartitico. E' quindi la distribuzione degli elettori lungo l'asse di scelta politica che viene a determinare le politiche del Governo.

I partiti di una coalizione sono sottoposti a tre forze: 1) l'esigenza di adottare politiche simili, per una azione efficiente; 2) l'esigenza di differenziare le loro proposte, per aumentare il ventaglio di elettori che sostengono la coalizione; 3) il desiderio da parte di ognuno, di realizzare uno dei punti precedenti per aumentare il proprio peso all'interno della coalizione.

- massimizzazione dei voti ed equilibrio marginale individuale. Nel settore privato le risorse economiche sono distribuite fra gli usi che presentano rendimenti marginali più elevati, con un processo di aggiustamento che continua fino a quando i rendimenti marginali netti sono uguali in tutte le direzioni, sia per ogni unità decisionale, che per l'economia nel suo complesso: questa è la conclusione della teoria economica tradizionale.

Tuttavia un governo che massimizza i voti altera questi equilibri marginali imponendo oneri su alcuni soggetti, per finanziare benefici per altri. I soggetti coinvolti non possono ripristinare negozialmente l'equilibrio marginale, a causa della proibizione della vendita dei voti. D'altro canto, indivisibilità tecniche impediscono ai governi di rimediare a queste situazioni o vendendo i servizi pubblici nel mercato, lasciando le stesse possibilità di aggiustamento esistenti nel settore privato, oppure entrando in contrattazione con i singoli soggetti privati. Infine, la disparità esistente fra la distribuzione dei voti e la distribuzione dei redditi costituisce un incentivo per il governo ad effettuare redistribuzioni che mantengono perdite e guadagni netti ai margini di utilità individuale. Un risultato di questo squilibrio marginale è che un governo razionale può, contemporaneamente, portare avanti progetti con tassi di rendimento in utilità ampiamente differenziati, senza riallocare le proprie risorse dai rendimenti più bassi a quelli più elevati. Ciò significa che vi sarà sempre un possibile ottimo paretiano che in concreto non può essere raggiunto¹⁰⁴. Tutti questi

Se un elettore sa che il partito preferito entrerà in una precisa coalizione, se è razionale, voterà per esso, anche se il voto per un altro partito potrebbe servire a scegliere la stessa coalizione. Questo perché, quanti più voti ottiene il suo partito, tanto maggiore sarà il suo peso e quindi il numero delle sue proposte che passeranno.

Ovviamente, in un sistema multipartitico votare razionalmente è più difficile e più importante che in uno bipartitico poiché, mentre in quest'ultimo i risultati possibili sono solo due, già con tre partiti i risultati diventerebbero addirittura 6 (es., A, B, C, AB, BC, AC). E' chiaro che, quanto maggiore è il consenso, tanto più facile diventa agire razionalmente e più efficace è l'azione. La possibilità di razionalità dipende allora dalla distribuzione delle preferenze degli elettori lungo l'asse politico: se questa è unimodale e a bassa varianza, la razionalità è al tempo stesso facile ed effettiva.

La democrazia presuppone un certo consenso sugli obiettivi, dove i partiti che compongono la coalizione per raggiungere l'efficacia devono agire all'unisono cooperando sull'adozione di politiche omogenee.

¹⁰⁴ In pratica le proposizioni che si cercano di raggiungere riguardano:

- 1) poiché in ogni società vi sono beni collettivi, e interdipendenze non mediate dal mercato, anche un'economia perfettamente concorrenziale non può raggiungere un ottimo paretiano senza l'azione del governo;
- 2) sebbene un governo democratico intraprenda azioni che danno vantaggi futuri, esso non ha un suo saggio di sconto, poiché cerca di massimizzare soltanto i voti attuali;
- 3) il governo sovente evita deliberatamente di condurre la società verso un ottimo paretiano, trascurando azioni che avvantaggerebbero taluni senza svantaggiarne nessuno;
- 4) le società democratiche non raggiungono mai, tranne che per caso, posizioni di ottimo paretiano, anche qualora il settore privato sia perfettamente concorrenziale;
- 5) sono molto pochi i cittadini di una democrazia che raggiungono un equilibrio marginale nei loro rapporti con il governo;

risultati derivano dal desiderio del governo di eguagliare i rendimenti marginali in termini di voti e non di redditi-utilità individuali.

- acquisizione, razionalità, costi e rendimenti dell'informazione. La decisione è un processo che consuma tempo e altre risorse scarse; devono quindi essere seguiti criteri economici nel determinare la quantità di risorse da destinarvi. Ciò obbliga i soggetti a selezionare una parte dell'informazione complessiva disponibile da utilizzare nelle decisioni. Anche se la scelta dei propri criteri di selezione è difficile, attraverso l'analisi di altri operatori ripetute più volte, alla fine ogni cittadino razionale è in grado di individuare quelli in grado di meglio servire i suoi obiettivi politici. Ogni cittadino decide l'ammontare di informazione da acquisire servendosi del principio – fondamentale nella scienza economica – del confronto fra ricavo e costo marginale¹⁰⁵.

Ogni società fornisce ai suoi membri un flusso di informazione gratuita. Nelle democrazie moderne, anche se non tutti i cittadini ottengono la stessa quantità di informazioni politiche gratuite, essi utilizzano quanto hanno a disposizione per una valutazione preliminare sulla opportunità di acquisire ulteriore informazione. Un requisito necessario dell'azione politica razionale consiste nel concentrare l'attenzione iniziale sulle aree differenziali di decisione. Questo obiettivo è soddisfatto da coloro che forniscono informazioni politiche, per quanto diversamente motivati. Per ridurre i costi personali di acquisire informazione, un cittadino razionale può usare più informazione gratuita, che otterrà probabilmente da altre persone, invece che dai mezzi di comunicazione. Inoltre, anche se tutti gli uomini ricevessero la stessa quantità di informazione, non sarebbero in grado di usarla con pari efficienza. In effetti, divisione del lavoro e presenza di incertezza determinano livelli diversi di informazione politica. Ne deriva che chi ha maggiori risorse (redditi elevati) può procurarsi una maggiore informazione rispetto a coloro che dispone di redditi inferiori.

L'informazione politica ha valore perché aiuta a prendere le migliori decisioni possibili. La misura del suo valore è perciò data da quanto il reddito-utilità che risulta dalla miglior decisione supera quello della peggiore. Tuttavia, ogni soggetto razionale, quando decide quali informazioni acquisire, sconta quella differenza, poiché la sua voce è solo una delle tante che portano alla decisione. Ai fini del voto, il rendimento fondamentale che un cittadino trae dall'informazione è dato dal suo differenziale tra i partiti, a partire dal quale calcola i rendimenti attesi di diversi insiemi di unità di informazione. Prima di essere confrontati con il costo, questi rendimenti devono essere drasticamente ridotti per tener conto del ruolo infinitesimo che ogni cittadino svolge nel decidere un'elezione. Il risultato è che, essendo i rendimenti molto bassi, molti elettori razionali si astengono dall'acquisire

-
- 6) anche se un governo democratico fosse tecnicamente in grado di farlo, non distribuirebbe comunque i costi della sua azione secondo il principio del beneficio;
 - 7) quanto più una democrazia è efficiente dal punto di vista economico, tanto maggiore è il grado di intervento pubblico nell'economia di mercato (al fine ricorreggere la distribuzione fortemente diseguale dei redditi determinata dal libero mercato);
 - 8) i governi democratici agiscono generalmente in favore dei cittadini a basso reddito e a svantaggio di quelli ad alto reddito, a meno che ciò sia ostacolato dagli effetti politici dell'incertezza (l'incertezza e il costo d'informazione ridistribuiscono il potere politico in direzione opposta alla tendenza al livellamento economico della democrazia, riducendo l'interferenza pubblica nel processo naturale di distribuzione del reddito).

Nessun partito è in grado di raggiungere una posizione di ottimo quando tutti rivelano contemporaneamente le loro proposte. La posizione di ottimo verrà raggiunta solo quando, in un sistema bipartitico, il partito d'opposizione riveli le proprie proposte dopo quelle del partito in carica.

¹⁰⁵ In pratica l'assunto di fondo riguarda le proposizioni secondo cui: 1) in un mondo di incertezza, i soggetti razionali, prima di prendere decisioni, acquisiscono solo un quantitativo limitato di informazioni; 2) ogni resoconto informativo è distorto, poiché chi lo effettua deve selezionare quanto trasmettere o riferire; 3) un cittadino razionale si tiene adeguatamente informato, seguendo in maniera sistematica un particolare insieme di fonti informative che ha scelto allo scopo.

Chiaramente, per prendere decisioni razionali, un soggetto deve conoscere: a) i propri obiettivi; b) le strade alternative che gli si aprono per raggiungere quegli obiettivi; c) le probabili conseguenze di ogni alternativa.

qualsiasi informazione politica in quanto tale, facendo piuttosto affidamento sulle informazioni gratuite acquisite accidentalmente. Per influire sulla decisione del governo in una determinata area, un cittadino deve tenersi costantemente ben informato sugli eventi che si svolgono: il costo di una tale informazione è tuttavia così elevato che nessuno può permettersi di sostenerlo per tutte le aree dei possibili interventi pubblici (anche se, così facendo, potrebbe individuare dove la sua azione sia più fruttuosa). In generale, è irrazionale essere ben informati in politica, poiché i bassi rendimenti derivanti in termini di informazione non giustificano il costo in termini di tempo e altre risorse scarse.

- cause e conseguenze dell'astensione razionale. Quando votare è senza costi un qualsiasi rendimento rende l'astensione irrazionale, cosicché voterà chiunque abbia una qualunque preferenza per un partito. D'altro lato, l'astensione non danneggia coloro che sono indifferenti perché: 1) la democrazia funziona anche se non votano; 2) i partiti si curano ugualmente dei loro interessi per ottenerne il voto la volta successiva.

Quando votare presenta costi, questi possono superare i ricavi e l'astensione essere razionale anche per coloro che preferiscono un particolare partito. In effetti, i rendimenti sono normalmente così bassi che costi, anche piccolissimi, possono indurre molti elettori ad astenersi e in conseguenza variazioni, anche minime, nei costi possono ridistribuire radicalmente il potere politico.

Uno dei rendimenti del voto deriva dal fatto che ogni cittadino si rende conto che la democrazia non può funzionare in assenza di votanti: se nessuno vota il sistema crolla, poiché non viene scelto alcun governo. L'ipotesi allora è di assumere che i cittadini di una democrazia ne condividano i principi e traggano vantaggi dalla sua esistenza, non desiderandone, quindi, il crollo. Questo vantaggio è indipendente dai guadagni e dalle perdite di breve periodo, ma non è cospicuo, perché i vantaggi della democrazia sono indivisibili.

Il rendimento totale che ciascun cittadino riceve dal voto dipende: 1) dai vantaggi che ottiene dalla democrazia; 2) da quanto fortemente desidera la vittoria di un particolare partito; 3) da quanto ridotto ritiene che sia il margine di vittoria elettorale; 4) da quanti altri cittadini ritiene che andranno a votare. Queste variabili assicurano un vantaggio relativamente elevato di possibili rendimenti, analogo a quello dei costi del voto, cosicché ponendo a confronto costi e ricavi, alcuni cittadini votano e altri si astengono.

Tirando le conclusioni, Downs afferma che il fatto che chi è al governo agisca più o meno per massimizzare il benessere di tutti, o di qualche gruppo particolare, dipende da come le sue motivazioni siano, nella divisione del lavoro, istituzionalmente collegate a questa massimizzazione. La struttura politica di ogni società determina quindi il comportamento che c'è da aspettarsi dal governo, e poiché tali strutture sono diverse, si richiedono teorie diverse per spiegare le azioni economiche pubbliche nei vari sistemi.

DALLA STABILITA' ALLA CRISI? IL PROBLEMA DELLA QUALITA' E IL FUTURO DELLE DEMOCRAZIE.

Dalla stabilità alla crisi?

I quindici anni successivi alla seconda guerra mondiale sono stati definiti da molti come un periodo di consenso, di fiducia nell'autorità e di legittimità. La monarchia rappresentava la tradizione e la stabilità, mentre il parlamento simboleggiava la responsabilità e la riforma.

I confini della nuova politica erano costituiti dall'impegno verso la riforma economica e sociale, dal rispetto incondizionato per lo Stato costituzionale e il governo rappresentativo, e dal desiderio di incoraggiare l'azione degli individui volta a perseguire i propri interessi difendendo nello stesso tempo le politiche orientate all'interesse pubblico o nazionale. Alla base di questi atteggiamenti vi era la convinzione che lo Stato era il mezzo più adatto per promuovere sia il bene collettivo che individuale. Proteggendo i cittadini da interferenze arbitrarie e aiutando quelli più vulnerabili, i governi avrebbero potuto creare maggiori opportunità per tutti. Questa concezione democratica sociale si è espressa con la massima chiarezza nella politica e nelle politiche dello Stato interventista in espansione (keynesiano) negli anni del secondo dopoguerra, dove la rapida crescita economica di quel periodo permise di finanziare un programma di benessere sociale apparentemente sempre più grande. Ma con la crisi dell'economia mondiale degli anni '70 il Welfare State ha cominciato a perdere la sua credibilità ed è stato attaccato sia da sinistra (per aver inciso poco o niente sul mondo dei privilegiati e dei potenti), sia da destra (per essere troppo costoso e per essere una minaccia alla libertà individuale).

Alla luce di questi fenomeni, i due grandi dibattiti che si sono succeduti riguardano la natura del consenso sociale negli anni del dopoguerra (la tesi sulla fine della ideologia e sulla società a una dimensione), e l'erosione del consenso e la crescente crisi della democrazia a partire dalla fine degli anni '60 (le teorie del sovraccarico del governo e della crisi di legittimazione).

Un gruppo importante di studiosi avanzò la tesi della fine della ideologia. Secondo questi autori, orientati a una forma modificata di marxismo, la cosiddetta fine della ideologia non era altro che la realizzazione di un ordine molto repressivo: la società a una dimensione. Con fine dell'ideologia Lipset, uno dei più noti esponenti di questa posizione, ha inteso riferirsi al declino dell'appoggio degli intellettuali, dei sindacati dei lavoratori, e dei partiti politici di sinistra, sostenendo che nelle democrazie occidentali i temi ideologici che dividono la destra e la sinistra si sono ridotti a un po' più o un po' meno di proprietà statale e di pianificazione economica, e che in realtà è assai poco importante che il controllo della politica interna delle singole nazioni sia esercitato da questo o quel partito. Altri autori come Butler e Stokes, analizzando soprattutto i cambiamenti avvenuti in Gran Bretagna, hanno avanzato argomenti analoghi, ponendo al centro della loro analisi la rilevanza politica della classe sociale che, a loro giudizio, sarebbe continuamente diminuita. In seguito alla prosperità economica del dopoguerra nuovi beni e servizi erano entrati nei mercati di massa, mentre il Welfare aveva ridotto le sacche di povertà ancora esistenti. Le differenze di standard di vita e di abitudini sociali tra la classe operaia e la classe media erano diminuite. Di conseguenza, la disposizione dell'elettorato a rispondere alla politica in termini di classe si è indebolita. Questo processo di (apparente) non allineamento di classe ha portato Butler e Stokes ad affermare l'esistenza di uno spostamento graduale verso il centro della politica britannica.

Marcuse invece (al quale si deve la famosa tesi della società a una dimensione), iniziava la sua analisi indicando che molteplici erano le forze che contribuivano a favorire il potere di direzione e di controllo dell'economia moderna. In primo luogo, egli faceva notare lo straordinario sviluppo dei mezzi di produzione, che a sua volta era il risultato della crescente concentrazione del capitale, di cambiamenti radicali nella scienza e nella tecnologia, e la progressiva trasformazione del management in burocrazie private sempre più grandi. In secondo luogo, metteva in evidenza la crescente regolamentazione della libera concorrenza che era una

conseguenza dell'intervento dello Stato che sosteneva e stimolava l'economia e al tempo stesso portava all'espansione della burocrazia pubblica.

In breve, Marcuse sosteneva che le tendenze prevalenti nella società stavano conducendo alla costituzione di enormi organizzazioni pubbliche e private che minacciavano di sommergere la vita sociale. Una conseguenza cruciale di questo stato di cose è quella che Marcuse ha chiamato spolticizzazione: cioè l'eliminazione delle questioni politiche e morali dalla vita pubblica a causa dell'ossessione per la tecnica, la produttività e l'efficienza (la ricerca della produzione per il profitto come unico fine delle aziende e il sostegno incontestato dello Stato per raggiungere questo obiettivo in nome della crescita economica, fanno sì che l'agenda politica sia molto limitata). La spolticizzazione è una conseguenza della diffusione della ragione strumentale, vale a dire la diffusione dell'interesse per l'efficienza di mezzi differenti rispetto a fini pre-determinati. I mass media sono in larga misura orientati dagli interessi dell'industria pubblicitaria che è inesorabilmente spinta ad aumentare il consumo. La conseguenza di tutto questo, sosteneva Marcuse, è una falsa coscienza, cioè uno stato di consapevolezza in cui la gente non prende più in considerazione o non sa più quali sono i suoi reali interessi.

Se per molti autori – da Schumpeter a Lipset – l'ordinamento politico è basato su un vero consenso e una vera legittimità, Marcuse, nel suo libro *L'uomo a una dimensione* (in cui denuncia il modo in cui il culto dell'opulenza e del consumismo nella moderna società capitalistica industriale crea modi di comportamento che sono di adattamento passivo e acquiescente), ha invece sottolineato che esso è sostenuto da forze ideologiche e coercitive. La gente non ha scelta o possibilità di pensare in quale sistema produttivo vorrebbe lavorare, in quale democrazia vorrebbe partecipare, quale vita vorrebbe creare per sé. Se la gente desidera agiatezza e sicurezza deve adattarsi agli standard del sistema economico e politico. Le persone devono andare a lavorare, andare avanti e usare nel miglior modo le opportunità che sono loro offerte, altrimenti cadono nella povertà e nella marginalità rispetto all'ordine complessivo.

Stato sovraccarico o crisi di legittimazione?

Che cosa è una crisi? E' necessario distinguere tra una crisi parziale (o fase di limitata instabilità) e una crisi che potrebbe condurre alla trasformazione della società. La prima si riferisce a fenomeni quali il ciclo politico-economico (che implica fasi di boom e di recessione); la seconda all'indebolimento del nucleo o principio di organizzazione di una società, vale a dire all'erosione o distruzione di quelle relazioni societarie che determinano l'ambito e i limiti di cambiamento delle attività politiche ed economiche: questo secondo tipo di crisi significa che è attaccato il cuore stesso dell'ordinamento politico e sociale.

Gli studiosi del primo gruppo, partendo dalle premesse pluraliste, possono essere considerati come i teorici del governo sovraccarico (Huntington, King, Rose e Peters), mentre il secondo gruppo, che parte da premesse marxiste, ha elaborato la teoria della crisi di legittimazione (Habermas, Offe).

Secondo il punto di partenza pluralista, i teorici dello Stato sovraccarico spesso definiscono le relazioni di potere in termini di frammentazione: il potere è diviso e scambiato tra numerosi gruppi che rappresentano interessi diversi e concorrenti. Quindi gli esiti politici sono il risultato di numerosi processi e pressioni, in base ai quali i governi tentano di mediare e decidere tra le domande. Schematicamente: la società di mercato del dopoguerra e la politica keynesiana generano una crescente prosperità (boom, consumismo, industria)→aumentano le aspettative legate a più elevati standard di vita (ricchezza, sanità, istruzione)→i gruppi esercitano forti pressioni sui politici e sui governi per costringerli a soddisfare i loro particolari interessi e ambizioni (salari più alti, alti tassi di interesse, bassi prezzi)→per assicurarsi i voti i politici promettono molto più di quello che possono dare, nell'illusione di soddisfare domande contraddittorie e impossibili da esaudire→lo Stato è sempre meno capace di fornire una salda ed efficace direzione perché si trova di fronte ad una spirale di costi crescenti dei suoi programmi (aumento della spesa pubblica)→quando lo Stato si espande distrugge inesorabilmente il regno dell'iniziativa individuale e privata→si mette in moto un circolo vizioso che può essere

spezzato soltanto da una leadership ferma, decisa che è meno ricettiva nei confronti delle pressioni e delle domande democratiche.

Insomma, mentre i teorici del sovraccarico sostengono, in sostanza, che la forma e il funzionamento delle istituzioni democratiche sono attualmente disfunzionali per una regolamentazione efficiente delle questioni economiche e sociali, i teorici della crisi di legittimazione, al contrario, ritengono che è soltanto mettendo a fuoco i rapporti di classe e le costrizioni imposte dal capitale sulla politica che può essere stabilita una base adeguata per comprendere le tendenze attuali della crisi. I principali elementi della loro teoria riguardano: lo Stato deve prendere decisioni che siano compatibili con gli interessi imprenditoriali (capitalistici) e al tempo stesso apparire come forza neutrale tra tutti gli interessi (di classe)→l'economia organizzata a fini produttivi per la massimizzazione del profitto, ma al tempo stesso è intrinsecamente instabile, essendo interrotta ciclicamente da crisi (disoccupazione e inflazione)→è necessario un attento controllo attraverso un intervento dello Stato, con i governi che devono intervenire per evitare crisi economiche e sociali (tramite un loro ampliamento nelle strutture amministrativo-burocratiche, che comporta un aumento della complessità interna statale)→lo Stato deve finanziarsi attraverso la tassazione, ma non può farlo in modo che interferisca nel processo di accumulazione del capitale e metta in pericolo la crescita economica¹⁰⁶→il crescente intervento dello Stato nell'economia e in altre sfere mette in risalto i problemi di scelta, pianificazione e controllo, e di conseguenza la popolazione considera politicizzati ambiti di vita sempre più numerosi (cioè ambiti che sono caduti sotto il controllo potenziale dello Stato) generando nuove domande→se queste domande non possono essere soddisfatte, lo Stato si può trovare di fronte a una crisi di legittimazione e motivazione→in questa situazione può emergere uno Stato forte, che ponga l'ordine, reprima il dissenso e neutralizzi la crisi con forza.

Il potere dello Stato democratico dipende in ultima istanza dall'accettazione della sua autorità (teorici del sovraccarico) o dalla sua legittimità (teorici della crisi di legittimazione). Nonostante diverse teorie sostengano che la capacità dello stato di agire con decisione sia minata perché la sua autorità o legittimità sta sempre più diminuendo, vi sono tre fondamentali obiezioni al filo comune che unisce la teoria del sovraccarico e quella della crisi di legittimazione. In primo luogo non c'è nessuna prova empirica per sostenere che la crisi di autorità e di legittimità dello Stato si sta progressivamente aggravando; in secondo luogo non è affatto scontato che il potere dello Stato si stia realmente indebolendo (poiché tale conclusione non terrebbe conto, sottovalutandole, le capacità e risorse dello Stato che derivano dai suoi apparati burocratici, amministrativi.); infine, se è vero che particolari governi possono essere vulnerabili quando i cittadini non conferiscono la legittimità, lo Stato in sé non è necessariamente più incline al collasso o alla disgregazione.

Accettare che il principio di autonomia e la divisione tra Stato e società civile devono essere una caratteristica centrale della vita democratica, e che il potere decisionale non deve essere condizionato dalle disuguaglianze e dai limiti imposti dalla appropriazione privata del capitale, è una premessa necessaria di tale processo.

Si può parlare di una giustizia uguale per tutti se viene rispettato il diritto degli individui a determinate libertà: secondo questa analisi lo Stato moderno dovrebbe assicurare le condizioni necessarie che permettono ai cittadini di perseguire i propri interessi, difendendo il governo della legge al fine di proteggere e alimentare la libertà degli individui. A ciò fa da contrappeso tutta l'esistenza di determinati mezzi e scopi collettivi e sociali.

¹⁰⁶ Si entra in una crisi di razionalità, dove lo Stato controllato da un partito orientato a destra non può ridurre drasticamente i suoi costi e la spesa perché teme che il potere dei sindacati o altri gruppi causi un disordine su vasta scala; allo stesso modo, lo Stato controllato da un partito orientato a sinistra non può perseguire efficientemente decise politiche socialiste perché la fiducia del mondo degli affari verrebbe meno e l'economia potrebbe essere profondamente indebolita: di conseguenza la politica sarà discontinua.

Senza forti diritti sociali ed economici i diritti rispetto allo Stato non potrebbero essere pienamente goduti, e senza i diritti statali nuove forme di disuguaglianza di potere, ricchezza e status, potrebbero distruggere sistematicamente l'implementazione delle libertà sociali ed economiche.

La qualità democratica.

Passando dalle classificazioni al funzionamento della qualità democratica e del rendimento, per effettuare una valutazione dei regimi democratici sono indispensabili dei criteri specifici. Infatti, gli elementi utilizzati per classificare le democrazie dicono relativamente poco sulla loro qualità.

Lasciando da parte i regimi ibridi in cui quelle soglie minime non sono superate a causa di una mancata garanzia reale minima dei diritti civili, così come le democrazie difettose (caratterizzate da una garanzia limitata dei diritti politici, come la democrazia *esclusiva*, e *dominata*, vale a dire in cui vi è la presenza di gruppi di potere che possono condizionare e limitare l'autonomia dei leader eletti¹⁰⁷), emergono con chiarezza tre possibili connotazioni:

- 1) la qualità viene definita dagli aspetti procedurali, dove è importante seguire procedure costruttive precise e controllate nei tempi e nei metodi;
- 2) la qualità consiste nell'avere un prodotto che abbia certe caratteristiche costruttive, forme e funzionamento definiti, facendo attenzione al contenuto;
- 3) la qualità del prodotto o servizio viene derivata indirettamente dalla soddisfazione espressa dal consumatore: non si considerano direttamente i contenuti del prodotto o servizio, ma ci si affida direttamente al risultato.

L'ipotesi allora è di considerare una buona democrazia di qualità quell'assetto istituzionale stabile che attraverso istituzioni e meccanismi correttamente funzionanti realizza libertà ed uguaglianza dei cittadini. Una buona democrazia è, prima di tutto, un regime ampiamente legittimato, e dunque stabile, di cui i cittadini sono pienamente soddisfatti (qualità rispetto al risultato).

Sulla base di tale definizione, una buona democrazia ha almeno 5 dimensioni di variazione che devono essere collocate al centro dell'analisi empirica. Le prime due sono dimensioni procedurali, in quanto attengono prevalentemente alle regole e solo indirettamente ai contenuti, pur essendo assai rilevanti anche per questi; e le ultime due sostantive. Esse sono: 1) *rule of law*¹⁰⁸, ovvero rispetto della legge; 2) *accountability*¹⁰⁹, ovvero responsabilità; 3)

¹⁰⁷ A ciò si possono aggiungere i concetti di democrazie *ridotte* (cioè quelle in cui l'informazione è ampiamente monopolizzata da un unico proprietario con conseguenze prevedibili per il pluralismo dell'informazione), *inequali* (cioè ad assetti politici in cui le distanze economiche e sociali nella popolazione crescono nettamente invece che diminuire), *minime* (quando cioè nessuna delle caratteristiche che possono migliorare un regime democratico esistono, essendo di poco al di sopra dei requisiti richiesti di un assetto istituzionale democratico).

¹⁰⁸ Essa deve essere caratterizzata dall'applicazione erga omnes di un diritto legale, assenza di aree dominate da organizzazioni criminali e corruzione, esistenza di una burocrazia civile centrale e locale competente, forze di polizia efficienti e rispettose dei diritti e libertà esistenti e garantite, ragionevole durata del processo penale e completa indipendenza del giudice da qualsiasi influenza sul potere politico.

¹⁰⁹ Schedler sottolinea che l'*accountability*, vista come chiamata a rispondere di una decisione presa da un leader politico eletto da parte dei cittadini-elettori o altri organi costituzionali a ciò preposti, ha tre aspetti centrali: informazione (come premessa per valutare l'eventuale responsabilità), giustificazione (si riferisce alle ragioni fornite dal governante per il suo comportamento), punizione o ricompensa (conseguenza che ne trae l'elettore quando riflette sulle informazioni e giustificazioni).

L'*accountability* verticale riguarda quella che può far valere l'elettore nei confronti dell'eletto, e che si verifica durante le scadenze elettorali, tramite una sua valutazione di giudizio.

L'*accountability* orizzontale è la responsabilità che viene fatta valere nei confronti dei governanti da altre istituzioni o attori collettivi che hanno le conoscenze e il potere di valutare il comportamento dei governanti (basti pensare al ruolo di vigilanza che ha l'opposizione governativa).

responsiveness¹¹⁰, cioè rispondenza, capacità di risposta che incontra la soddisfazione dei cittadini e società civile; 4) rispetto pieno dei diritti, che possono essere ampliati nel realizzare le diverse libertà; 5) progressiva realizzazione di una maggiore eguaglianza politica, sociale, economica.

Di recente, si è aperto un grande dibattito che ha portato alla rivalutazione delle democrazie parlamentari rispetto alle democrazie presidenziali. Un tempo, le prime erano criticate per la loro instabilità politica e la loro inefficacia decisionale, tanto quanto le seconde (in effetti quasi esclusivamente gli Stati Uniti) erano apprezzate per la loro stabilità e decisionalità. Le tendenze attuali vanno nel senso di attribuire alle democrazie parlamentari flessibilità nella stabilità e consenso nel processo decisionale, e alle democrazie presidenziali fragilità nella rigidità e possibilità di stallo o forzature nella decisionalità.

Lijphart¹¹¹ utilizza due criteri: durata dei governi e qualità. Il primo criterio è relativamente semplice da definire, almeno per le democrazie parlamentari; il secondo è, al contrario, difficilissimo. In effetti Lijphart non chiarisce affatto quali sono gli indicatori di qualità delle democrazie, preferendo rinviare a Dahl (in Poliarchia, partecipazione e opposizione). Semmai, il punto che interessa Lijphart sembra essere quello di dimostrare che le democrazie dette consensuali non sono di qualità inferiore alle democrazie maggioritarie. Con questo obbiettivo in mente egli arriva persino a sostenere che il governo della maggioranza sembra meno democratico della democrazia consensuale poiché esclude il partito perdente dalla partecipazione al governo. Questa sconcertante conclusione non è soltanto una esasperazione della preferenza di Lijphart per le democrazie consensuali, ma mina alle radici tutta la costruzione del pensiero democratico, intesa a far sì che esista un governo selezionato da una maggioranza di elettori secondo regole condivise, controllato da un'opposizione parlamentare direttamente responsabile di fronte all'elettorato. Naturalmente vi possono essere casi nei quali la maggioranza di governo è sovradimensionata e casi nei quali il governo sia di minoranza, ma ciò che conta è che la democrazia si regga proprio sull'accettabilità e legittimità del principio del governo di maggioranza: che la maggioranza, sempre soggetta a periodiche verifiche elettorali, governi, è e rimane il principio cardine della democrazia.

Questo non significa affatto che tutte le decisioni vengano prese a maggioranza assoluta. Al contrario, potranno esservi, come si accennava, decisioni prese a maggioranza qualificata, superiore alla maggioranza assoluta (come quelle riguardanti le regole, procedure e revisioni costituzionali, protezione e promozione dei diritti), così come decisioni prese a maggioranza relativa (ad es., quando l'opposizione non ha né l'interesse né la volontà di sconfiggere il governo poiché divisa e incapace di presentarsi come alternativa). La regola della maggioranza

¹¹⁰ La responsiveness è un modo di coniugare la rappresentanza in relazione alle politiche al centro dell'attenzione pubblica, ai servizi da assicurare agli individui e gruppi che si rappresentano, alla distribuzione di benefici materiali ai propri rappresentati attraverso l'amministrazione pubblica o in altro modo, alla elargizione di beni simbolici che creano, rafforzano o riproducono un senso di fiducia e sostegno dei rappresentati verso i rappresentanti.

E' chiaro poi che l'esistenza di problemi oggettivamente difficili da risolvere con le risorse attuali (quali una piena soddisfazione, legittimità) fa capire come un'ampia responsiveness è praticamente irraggiungibile nelle democrazie attuali, dove invece trovano sempre più spazio lo scontento, l'insoddisfazione, la paura della povertà.

Le condizioni centrali della responsiveness sono date da una società civile strutturata, indipendente, informata e partecipante, dove le strutture intermedie possono rendere possibile un versante di responsabilità verso la percezione dei propri bisogni.

¹¹¹ Sul punto Lijphart evidenzia come per misurare la qualità democratica e dare sostegno empirico all'ipotesi secondo cui le democrazie consensuali hanno una più alta qualità, usa le ricerche già esistenti nella letteratura, adattandole con accortezza al suo obbiettivo, quali: il grado di corruzione esistente e certi aspetti di giustizia penale come la pena di morte (che misurano la rule of law); competizione e partecipazione elettorale (che misurano l'accountability); grado di soddisfazione per la democrazia, distanza tra governo e votante misurata attraverso sondaggi, grado di realizzazione della libertà (che misurano la responsiveness).

Quando mette a punto i due modelli di democrazia, Lijphart guarda a due dimensioni di base, quella governativa-partitica e quella federale-unitaria: questa seconda dimensione riguarda il grado di unitarietà o decentramento, unicameralismo o bicameralismo, flessibilità o rigidità della costituzione, dipendenza o indipendenza della banca centrale dal governo.

incontra un solo ostacolo invalicabile dal punto di vista democratico: non può essere invocata e utilizzata per rendere impossibile e irriproducibile l'attività e la partecipazione politica degli oppositori; non deve servire a distruggere le minoranze (dal momento che se ciò avvenisse, il regime perderebbe esattamente le sue caratteristiche democratiche, vale a dire la possibilità che l'opposizione sostituisca il governo attraverso la libera competizione politico-elettorale, che le minoranze diventino maggioranze).

Le qualità del governo democratico

		Modalità di governo		Modalità di governo
		"Del popolo"		"Per il popolo"
Unità di riferimento	Cittadini	partecipazione		responsabilità
Unità di riferimento			competitività	
Unità di riferimento	Autorità pubbliche	accessibilità		rispondenza

Nella teoria politica degli ultimi anni si sono usati spesso termini quali democrazia deliberativa¹¹² o simili, come la democrazia dialogica¹¹³ o riflessiva¹¹⁴. Il termine deliberativo non si riferisce all'assunzione di decisioni, ma alla fase precedente la decisione, quella del dibattito e del dialogo. In questo senso, gli aspetti più interessanti che stanno dietro questa concezione di democrazia sono: la rivalutazione della partecipazione diretta alla discussione politica, e soprattutto l'eliminazione dell'assunto che la posizione di un attore viene data una volta per tutte e non viene mutata nel corso del processo decisionale.

Quando la democrazia è governo del popolo, allora pretende che i cittadini partecipino e che le autorità siano accessibili. Quando la democrazia è governo per il popolo, allora pretende che esistano meccanismi attraverso i quali i cittadini possano chiamare i governanti a essere responsabili e le autorità rispondano alle preferenze dei cittadini. Al cuore di questi rapporti sta la competitività che è assicurata dai procedimenti elettorali e che consente ai cittadini di esercitare la loro influenza e alle élites politiche di concorrere fra loro per ottenere il voto e il sostegno dei cittadini-elettori.

Fino a che punto si riuscirà a costruire una democrazia di qualità è un quesito a cui non è possibile rispondere se non nel medio periodo. Tuttavia, sulla base delle analisi svolte, una certa contrapposizione tra una parte ricca, sviluppata, democratica di questa area si contrapporrà ancora più nettamente ad altre aree del mondo dominate da autoritarismi, democrazie limitate, ibridi veri e propri, oltre che dalla povertà, dalle malattie e dall'arretratezza economica.

Democrazia e diritti: le sfide di oggi e il futuro della democrazia.

A partire dagli anni '90 la discussione si è ampliata sul tema dell'adequazione dei modelli democratici sviluppatasi fino ad oggi a garantire la partecipazione dei cittadini e la responsabilizzazione dei governanti. Il tema della cittadinanza ha acquistato nuova centralità: se in passato l'estensione dei diritti di cittadinanza era sembrato come una sorta di naturale

¹¹² Secondo Elster J. (in "Deliberative democracy", Cambridge, Cambridge University Press, 1998), una democrazia deliberativa è caratterizzata da un processo decisionale collettivo che: a) vede la partecipazione di tutti coloro che saranno toccati dalla decisione, ovvero di loro rappresentanti; b) si ha il ricorso ad argomenti proposti dai partecipanti che condividono valori di razionalità o imparzialità.

Tuttavia, la procedura deliberativa dovrebbe avere i seguenti caratteri, tutti politicamente rilevanti: continuità, in quanto i partecipanti al dialogo-discussione si aspettano che quella procedura e quelle istituzioni che la ospitano perdurino nel futuro; libertà, ovvero libera deliberazione fra eguali, che è alla base della legittimità stessa di una procedura del genere; pluralismo dell'associazione o dell'istituzione deliberativa in cui gli obbiettivi divergenti anche rispetto a soluzioni simili siano riconosciuti; connessione tra discussione e decisioni; ma anche rispetto e ascolto delle opinioni e argomentazioni dei partecipanti; impegno a non mentire, mantenendo posizioni eticamente fondate.

¹¹³ Giddens A., "La terza via", Milano, EST, 2001.

¹¹⁴ Beck U., "Che cos'è la globalizzazione", Roma, Carocci, 1999.

progressione verso un'espansione dei diritti e delle libertà individuali e collettive, le ipotesi più ottimiste sono state messe in discussione da fenomeni che la globalizzazione ha reso sempre più evidenti.

In primo luogo, alla fine del XX sec. sembra progressivamente sbiadirsi la componente sociale dei diritti. Se la spesa in servizi sociali era cresciuta nel secondo dopoguerra insieme al successo dell'approccio economico keynesiano e alla fiducia nella programmazione, da qualche anno l'approccio neo-liberista tende a dominare, in maniera più o meno aperta e in diverse versioni, le politiche economiche delle democrazie occidentali e delle organizzazioni governative internazionali (come l'Organizzazione mondiale del commercio e la Banca mondiale). La globalizzazione economica, come riduzione dei vincoli alla mobilità di merci e capitale, si è intrecciata con una egemonia delle politiche economiche che vedono nella liberalizzazione dei mercati, in una forza lavoro più flessibile e in una limitazione delle tasse, l'unica opzione per lo sviluppo delle economie nazionali. In questa situazione, la politica ha perduto terreno rispetto all'economia, riducendo, cioè, la sua capacità di controllare il mercato. Al contempo, le capacità di governo tendono a spostarsi dagli Stati nazionali ad organismi sopranazionali, non elettivi e quindi poco responsabili rispetto ai cittadini dei diversi Paesi.

Bisogna aggiungere che l'estensione dei diritti è stata collegata al bisogno da parte dello Stato di legittimarsi attraverso la costruzione di un sentimento di appartenenza nazionale. A questa appartenenza è stato a lungo legato il riconoscimento dei diritti di cittadinanza. Oggi aumentano però sul territorio delle democrazie occidentali i diritti senza cittadinanza, o con cittadinanza ridotta. Gli immigrati extracomunitari hanno, nei Paesi dell'UE, un portafoglio di diritti molto più povero rispetto a quello dei cittadini dotati di nazionalità, dal momento che i cittadini non-residenti sono esclusi dal diritto di voto.

A ciò si aggiunga che i cittadini sembrano essere diventati sempre più esigenti. Negli anni '90, hanno cominciato infatti a diventare più visibili i segni di insoddisfazione da parte dei cittadini delle democrazie più avanzate. E' in parte per effetto stesso della democrazia che i cittadini imparano ad essere più esigenti (e con il ridursi del conflitto ideologico quegli stessi cittadini saranno spinti a valutare i loro governi, in modo pragmatico, sulla base delle performance raggiunte).

Ciò ha portato gli studiosi a riflettere sull'efficacia di un modello di democrazia basato fondamentalmente su corrette procedure di elezione e controllo dei rappresentanti. La democrazia non può quindi fondare la sua legittimità solo sul rispetto delle procedure, ma deve essere anche capace di integrare i cittadini, garantendo loro diritti non solo formali. Il dibattito ha messo comunque in evidenza la continua tensione esistente tra i diversi principi sui quali la democrazia si basa, tra la libertà e i diritti, la partecipazione e l'efficienza, il principio maggioritario e consensuale.

Bobbio e il futuro della democrazia.

Per quanto concerne invece il problema relativo al futuro della democrazia, essa ha sempre trovato i suoi critici sia fra coloro che la ritenevano migliorabile, e quindi le rivolgevano critiche costruttive, sia fra coloro che volevano invece distruggerla per sostituirvi regimi soltanto presumibilmente più democratici, o qualche volta, sempre presumibilmente, più egualitari.

Con il crollo dei regimi comunisti, un'alternativa, spesso definita di democrazia sostanziale, è venuta decisamente meno. D'altronde, i regimi fascisti erano caduti da tempo nel discredito e, più in generale, i regimi autoritari, non hanno dimostrato di saper durare e di poter costituire soluzioni soddisfacenti.

Rimasta sostanzialmente l'unica formula politico-istituzionale praticabile, non per questo la democrazia va esente da critiche. Le critiche alla democrazia riguardano, da un lato, le sue promesse non mantenute; dall'altro, le sue potenzialità future.

Da questo punto di vista, i numerosi contributi dedicati da Norberto Bobbio alla democrazia, e soprattutto quelli raccolti nel volume "Il futuro della democrazia", consentono di riflettere sui più importanti problemi della politica contemporanea.

Definita la democrazia, in contrapposizione alle forme di governo autocratico, come quel regime politico contraddistinto da un insieme di regole che stabiliscono chi è autorizzato a prendere decisioni collettive e con quali procedure, Bobbio passa in rassegna le diverse interpretazioni dottrinarie e le molteplici attuazioni storiche, arrivando a identificare quattro dicotomie: la prima distingue tra democrazia degli antichi e democrazia dei moderni; la seconda tra democrazia rappresentativa e diretta; la terza separa la democrazia politica da quella sociale; la quarta si sofferma sulla differenza tra democrazia formale e democrazia sostanziale (quest'ultima contrapposizione è assai utile per riproporre il problema, già affrontato da Sartori, sulla distinzione fra dimensione prescrittiva e descrittiva del fenomeno in esame).

Anche per Bobbio la dimensione descrittiva concerne una forma di governo che risolve in modo peculiare gli interrogativi chi governa? e come governa?, mentre la dimensione prescrittiva mette in gioco i valori e gli ideali chiedendosi quali siano i contenuti e le finalità per cui tale organizzazione politica è stata costituita. Ne consegue che, se sul piano formale la democrazia viene ad essere caratterizzata dai cosiddetti universali procedurali (con l'impiego dei quali possono essere prese decisioni di contenuto diverso), sul piano sostanziale si fa riferimento proprio ai contenuti, tra cui diventa primario l'egualitarismo non solo giuridico, ma anche sociale se non economico.

Il divario esistente tra gli ideali democratici e la democrazia reale, consente a Bobbio di individuare almeno 6 promesse che le correnti democratiche del passato avevano iscritto nei loro programmi e che, nella maggior parte dei casi, i regimi democratici del presente non sono stati in grado di mantenere.

La democrazia infatti non ha mantenuto le sue promesse con riferimento alla sua capacità di:

- 1) diventare una società di eguali, senza corpi intermedi. Infatti, partendo dall'individualismo sovrano (che muove da una concezione individualistica della società, determinata dalla nascita del contrattualismo, economia politica, filosofia utilitaristica da Bentham a Mill) non sarebbero stati necessari né i corpi intermedi né le organizzazioni corporative tipiche delle città medievali. Quello che è avvenuto negli Stati democratici è perfettamente l'opposto: soggetti politicamente rilevanti sono diventati sempre più i gruppi, le grandi organizzazioni e le associazioni di diversa natura. Mentre il modello della società democratica in Rousseau era quello di una società centripeta attraverso l'univocità del popolo o della Nazione, la realtà dimostra chiaramente che si è consolidata una società centrifuga e pluralista, in cui il popolo è frammentato e diviso in gruppi contrapposti e concorrenti;
- 2) eliminare gli interessi organizzati e particolaristici che contrastino la rappresentanza politica generale. In questo caso, la democrazia rappresentativa avrebbe dovuto essere caratterizzata da un tipo particolare di rappresentanza, quella politica, per cui l'eletto persegue gli interessi generali della Nazione e non può essere soggetto a vincolo di mandato. Viceversa, in una società composta da gruppi relativamente autonomi che lottano per la supremazia, gli interessi particolari trionfano e la politica finisce per essere il terreno di scontro e di mediazione tra interessi divergenti che vengono tutelati da rappresentanti specializzati;
- 3) porre fine alla persistenza di oligarchie. Il potere oligarchico nei regimi democratici non è stato sconfitto, anzi continua a persistere, ora per effetto della sazietà della partecipazione e dell'aumento dell'apatia elettorale, ora per la manipolazione che l'élite di governo esercita continuamente sui cittadini. Inoltre, la stessa ipotesi che una futura computer-crazia consenta l'esercizio della democrazia diretta, cioè dia ad ogni cittadino la possibilità di trasmettere il proprio voto a un cervello elettronico, è fantasiosa (a giudicare dalle leggi che vengono emanate ogni anno in Italia, il buon cittadino dovrebbe essere chiamato ad esprimere il proprio voto almeno una volta al giorno!);
- 4) diffondersi negli apparati burocratico-amministrativo-militari dello Stato e nelle imprese. Per dimostrare il fallimento di questa quarta promessa, basta citare due esempi al riguardo, e cioè che né l'impresa economica né l'apparato amministrativo sono stati intaccati dalle procedure e dalle regole di selezione e controllo previste dalla democrazia;

- 5) distruggere i poteri invisibili. Il tema del potere invisibile è stato finora troppo poco esplorato, anche perché sfugge alle tecniche di ricerca impiegate normalmente dai sociologi di opinione ecc.. Da quel che accade in Italia, il potere invisibile (mafia, camorra, logge massoniche, servizi segreti incontrollati..) ha costituito quello che A. Wolfe, in “The limits of democracy”, ha chiamato il doppio Stato, nel senso che accanto a uno Stato visibile ne esisterebbe appunto uno invisibile. Condizionato dalla situazione italiana, di cui è stato per anni un osservatore disincantato e un critico animato da una profonda passione civile, Bobbio individua tre forme particolari di potere invisibile: il *sottogoverno* (dove la classe politica esercita il suo potere non più soltanto attraverso le forme tradizionali della legge e degli atti amministrativi, ma anche attraverso la gestione, più o meno diretta, dei grandi centri di potere economico – banche, industrie - e delle principali sedi dell’informazione) , il *criptogoverno* (cioè l’insieme delle azioni compiute da forze eversive e criminali al fine di alterare l’equilibrio del potere esistente, nonché da apparati dello Stato che si muovono nell’ombra e al di fuori di ogni controllo dell’opinione pubblica) e il *potere onniveggente* (che prefigura l’invasione delle reti informatiche, che trasformano la conoscenza e l’informazione in una eccezionale risorsa di potere fino ad oggi poco esplorata e comunque poco controllata);
- 6) elevare il livello di educazione politica dei cittadini. La speranza di trasformare i sudditi in cittadini è stata travolta dalla realtà dei costi di partecipazione politica, dal ricorso delle élites alla disinformazione, dalla progressiva affermazione del voto di scambio sul voto d’opinione.

Domandatosi se la democrazia potesse effettivamente mantenere queste promesse, Bobbio risponde che probabilmente non potevano essere mantenute poiché il progetto politico democratico fu ideato per una società molto meno complessa di quella di oggi (le trasformazioni hanno riguardato il passaggio da un’economia familiare a una di mercato, da una di mercato a una protetta, regolata e pianificata. Sono infine aumentati i problemi politici che richiedono competenze tecniche sempre maggiori).

Proprio prendendo le mosse da questa constatazione, Dahl delinea tre possibili cambiamenti nel futuro delle democrazie: un aumento significativo del loro numero; un’alterazione profonda dei limiti e possibilità del processo democratico; una più equa distribuzione delle risorse e possibilità politiche tra i cittadini e un allargamento del processo democratico a istituzioni importanti governate in precedenza da un processo non democratico. In pratica Dahl sostiene che in un Paese avanzato democratico l’ordine economico sarà inteso non solo come mezzo volto alla produzione e distribuzione di beni e servizi, ma anche alla promozione di una vasta gamma di valori, tra cui quelli democratici. Infine, Dahl ritiene che nella tensione irriducibile fra il governo del popolo e il governo delle élites sarà possibile ridurre il divario con l’elezione di un minipopulus capace di porsi come tramite informato fra le élites e il popolo, e come controllore dei comportamenti delle élites e promotore delle conoscenze del popolo.

In conclusione, i regimi democratici hanno la possibilità sia di espandersi ulteriormente che quella di approfondirsi. La teoria democratica si fonda sull’assunto imprescindibile che gli elettori sono razionali e i governanti responsabili, ovvero che entrambi sono in grado di conseguire queste qualità.

Le critiche alla democrazia si sono appuntate tanto sui comportamenti apparentemente irrazionali e sull’informazione inadeguata dei cittadini, quanto sui comportamenti irresponsabili e sui tentativi di manipolazione dei governanti. I primi non sarebbero né capaci né disponibili a fare bene i loro calcoli; i secondi non sarebbero disponibili ad accettare le loro responsabilità e a consegnare ai cittadini le informazioni che servirebbero loro per farsi un’opinione e scegliere fra le squadre di potenziali governanti.

Le promesse della democrazia, che Bobbio vede collocate nel passato e contraddistinte dall’esagerazione, sono da Dahl proiettate nel futuro.

Il paradosso è che, mentre molti autori sostengono in maniera più o meno ottimistica che la democrazia ha vinto, i regimi democratici continuano ad affrontare le loro sfide in termini di legittimità, rendimento e capacità di adattare le loro istituzioni. Possono farlo con successo, dal momento che: 1) il pluralismo politico delle democrazie consente di acquisire maggiori informazioni su quanto desiderano e preferiscono i diversi gruppi; 2) la loro competizione permette di sottoporre periodicamente all'elettorato la scelta fra le diverse opzioni; 3) la possibilità di alternanza impone a chi vince di essere responsabile nell'attuazione del programma presentato agli elettori, pena la sconfitta elettorale e il ritorno all'opposizione. A differenza che nei regimi non democratici, in cui queste caratteristiche sono costitutivamente assenti, la vitalità dei regimi democratici risiede nella loro continua, costante, consistente capacità di apprendimento e di conseguente mutamento.

P. Hirst e la democrazia associativa.

L'analisi di Hirst inizia constatando la sostanziale obsolescenza dei fondamentali principi regolativi su cui si sono finora rette le società sviluppate: lo Stato, il mercato e la negoziazione neo-corporativa. Un tempo c'era lo Stato, o meglio lo Stato del Welfare: a lungo andare però tale Stato ha mostrato due gravissimi difetti: il primo è l'eccesso di centralismo e burocratismo omologante; il secondo è la sua incapacità, sempre per tale centralismo e burocratismo, di soddisfare la domanda di sempre più differenziate prestazioni proveniente da una società anch'essa viepiù differenziata e variegata.

Per queste ragioni la strada dell'associazionismo è presentata come *tertium genus*, terza via tra capitalismo e collettivismo, ma non priva neppure di realizzazione e concretezza.

Davanti al fallimento della formula neo-corporativa da un lato (con una difficoltà statale nel regolare i grandi interessi, quelli imprenditoriali e dei lavoratori), e della riabilitazione del mercato quale rimedio agli eccessi dello statalismo dall'altro (dal momento che gli automatismi e gli equilibri spontanei sono caratterizzati da troppi fallimenti e asimmetrie che ne turbano il funzionamento), il problema è quello di reagire in maniera originale a tali mutamenti.

Prima di prendere in esame la democrazia associativa, Hirst si chiede perché sono fallite le precedenti forme di organizzazione sociale che hanno prevalso nelle moderne società industriali. Esse sono fallite in seguito al declino di tre fenomeni:

- gerarchia e controllo imperativo (dove il governo è un ente di controllo dominante, con un sistema di informazioni chiuse in cui vi è un'unica direzione di comando. Tipico esempio sono le economie socialiste di Stato con una pianificazione centrale, che ha fallito perché le tecnologie di controllo esistenti erano inadeguate alla scala e alla portata delle attività da coordinare, e anche perché i consumatori non si accontentavano più di una offerta irregolare di una data gamma di beni);
- scambio, ossia coordinamento tramite contratti e transazioni commerciali (il fallimento dello scambio all'interno di una società puramente competitiva, in cui i mercati sono la forma dominante, riguarda la creazione di una società fortemente ineguale, in cui il consumo tra ricchi e poveri tenderà ad essere rigidamente diviso);
- controllo negoziato, ossia contrattazione tra gli interessi in gioco nello sforzo di coordinare le azioni per conseguire risultati concordati (in questo caso si vuole sottolineare il fallimento del corporativismo nella regolamentazione del mercato, laddove il metodo di governo fondato sul negoziato è entrato in crisi dai cambiamenti economici e industriali¹¹⁵ che hanno reso più difficile la contrattazione a livello di interessi organizzati centralizzati).

¹¹⁵ Infatti a partire dagli anni '70 la forza-lavoro si è differenziata a seguito del declino della produzione standardizzata di massa, il che ha creato nei Paesi avanzati una forza-lavoro meno numerosa e più diversificata in relazione ai

Occorre allora combinare diritti pubblici e scelta, non separarli. Fornire servizi attraverso associazioni volontarie con fondi pubblici, in cui gli individui possono scegliersi e crearsi i servizi specifici che desiderano. Diversificare l'erogazione, per cui tutti possano scegliersi i servizi che desiderano, può essere in realtà la sola strada che resta per una società relativamente equa e non pesantemente diseguale, in cui tutti possano usufruire dei servizi e i contribuenti accettino la necessità di spendere per forme di consumo collettivo di livello elevato.

Sempre più difficilmente la democrazia convive con le più brutali manifestazioni del principio maggioritario e plebiscitario¹¹⁶: nella riduzione a solo due scelte da parte dell'elettore, o destra o sinistra (per giunta sempre più simili fra loro fin quasi a confondersi), con il proliferare di gruppi particolaristici che puntano essenzialmente al proprio tornaconto (contribuendo in tal modo a una crescente disaffezione dei cittadini e a un loro astensionismo), il ragionamento di Hirst si spinge ancora più lontano nella valorizzazione e promozione di vincoli e reticoli associativi spontanei. Le domande che egli si pone sono: perché non concedere pubblicamente alle associazioni un adeguato sostegno finanziario in funzione delle loro capacità aggregative e dei servizi che svolgono? Perché nella sfera economica non estendere il modello cooperativo alle associazioni, facendo diventare le imprese cooperative combinate e coordinate?

Allo Stato Hirst ripetutamente concede l'onore delle armi: lo Stato non è morto, né tantomeno obbligato a scomparire. La democrazia associativa infatti non si propone né di abolire la democrazia rappresentativa né di sostituire lo scambio di mercato con qualche altro meccanismo allocativo, ma di liberare il primo dal peso di uno Stato di servizi pubblici troppo esteso e centralizzato, e ancorare il secondo a un complesso d'istituzioni sociali che gli permetta di conseguire risultati socialmente desiderabili.

Molto accortamente, per Hirst non v'è nulla da buttar via; quello per cui lui propende è una trasformazione profonda dello Stato, assodando il suo superamento tramite l'instaurazione di pubbliche istituzioni che provvedano a regolare lo stesso pluralismo associativo. Secondo la prospettiva associativa il compito che attende lo Stato non è quello di ignorare i problemi che la vita associata solleva, né di risolverli direttamente (come ha finora tentato di fare lo Stato del Welfare) bensì di creare da un lato le condizioni perché gli individui, associandosi, possano provvedervi essi stessi e svolgere, dal lato opposto, un'azione di controllo e di supplenza. L'essenza della democrazia associativa è il finanziamento pubblico combinato con una erogazione decentrata, tramite l'autogestione consensuale degli individui in associazioni. La democrazia associativa offre insomma un governo basato su scelta e protesta (voice), la possibilità di defezione (exit) da chi fornisce servizi non soddisfacenti e di votare e partecipare alle associazioni in cui si crede (è dalle scelte intelligenti che gli individui possono essere stimolati ad unirsi agli altri, in modo che l'associazionismo sia anche un modo per difendere e incoraggiare la solidarietà sociale).

L'associazionismo è definito come una teoria normativa della società per cui, quando il maggior numero possibile di affari di quella società è affidato ad associazioni volontarie e democraticamente autogestite, ne traggono il massimo vantaggio il benessere e la libertà dell'uomo, e si può riassumere in tre proposizioni fondamentali:

- la prima è che l'organizzazione delle questioni sociali andrebbe trasferita quanto più possibile dallo Stato ad associazioni volontarie autogestite democraticamente, fondendo la scelta individuale del liberalismo con l'articolato intervento pubblico del collettivismo. Da

mutamenti del mercato. Allo stesso tempo sono cambiate rapidamente le strutture aziendali: il controllo fortemente centralizzato dall'alto in basso è stato sempre più abbandonato a favore di forme più flessibili di organizzazione, in grado di far fronte a una domanda che cambia.

¹¹⁶ In questo senso la classe politica dei moderni Stati avanzati si muove in un ambito ristretto, in cui la popolazione viene chiamata periodicamente a scegliere i suoi padroni e in cui le politiche economiche che propugnano sono quelle delle élites della finanza e degli affari. In questa situazione le persone sono state private di qualsivoglia speranza politica, della possibilità di immaginare un futuro collettivo che sia realizzabile e migliore del presente: ne deriva che allora non resta molto per cui battersi con gli altri, la speranza si riduce al solo successo individuale nella competizione e le aspirazioni si limitano al desiderio di cose materiali.

ciò ne conseguirebbe un sovvenzionamento delle associazioni statali da parte di fondi pubblici, e un decentramento delle funzioni a livello locale;

- la seconda è che l'autorità politica andrebbe decentrata¹¹⁷ e dovrebbe assolvere il minor numero di funzioni possibili compatibilmente con il suo ruolo: un'idea diametralmente opposta a quella di centralizzazione;
- la terza è che l'economia dev'essere organizzata per quanto possibile sulla mutualità, ossia su istituzioni finanziarie e società cooperative senza scopo di lucro in cui sia gli investitori sia i lavoratori abbiano una reale voce in capitolo sul modo di governarle.

Il volontarismo renderebbe meno conflittuali i provvedimenti sociali e il governo sociale; le comunità sarebbero libere di costruire i propri servizi in conformità con i propri valori; ciascun gruppo si autogovernerebbe da sé, creandosi le forme desiderate d'istruzione, assistenza sanitaria ecc..

In pratica Hirst, partendo dalla base secondo cui l'associazionismo non è né capitalistico né collettivistico, suggerisce una scommessa: se lo Stato si fondasse su un ricco e vitale tessuto di associazioni volontarie, per un verso esso sarebbe alleggerito di talune delle sue gravose funzioni (migliorando altresì la qualità delle prestazioni), per un altro esso vedrebbe esaltato il suo ruolo di arbitro e di garante. Allo Stato cioè le associazioni servirebbero per rivitalizzarsi; le associazioni dal canto loro avrebbero bisogno dello Stato per convivere fruttuosamente.

Alla ricerca di una terza via.

Sono storicamente esistiti diversi tentativi di individuare oppure affermare la praticabilità di una terza via rispetto alle vie fino ad allora percorse. Ad es., il fascismo sostenne di aver trovato e voler intraprendere una terza via fra le plutodemocrazie occidentali e il comunismo bolscevico. In seguito, furono alcuni partiti comunisti occidentali, in particolare quello italiano, a dichiarare la loro volontà di voler perseguire una terza via fra il comunismo sovietico, inadatto all'Occidente, e le socialdemocrazie già esistenti, incapaci di andare oltre l'orizzonte capitalistico. D'altronde, le stesse socialdemocrazie hanno voluto percorrere quella che era, in effetti, una terza via fra il comunismo statalista e il capitalismo liberista. Il fascismo in effetti non trovò nessuna terza via e si arenò in una situazione di autoritarismo impotente. Il partito comunista italiano fu costretto a cambiare nome e programma, abbandonando altresì la sua ideologia subito dopo la caduta del muro di Berlino. Quanto alle socialdemocrazie, esse hanno saputo evitare comunismo e statalismo ma, secondo i critici, hanno moderato gli eccessi del capitalismo consentendogli di continuare a sopravvivere proprio come capitalismo riformato (basti pensare ai laburisti, socialdemocratici tedeschi e altri socialisti dell'Europa Occidentale).

Con le politiche aggressive di M. Thatcher in Inghilterra (1979-1990), i conservatori americani come Reagan prima (1980-1988) e Bush poi (1988-1992), i gollisti e il centro-destra francese con la Presidenza della Repubblica di Chirac nel 1993, molti studiosi pensarono che le socialdemocrazie avessero fatto il loro tempo, anche in riferimento all'inadeguatezza delle politiche Keynesiane: il tutto in rapporto anche al fatto della minoranza della classe operaia rispetto al passato¹¹⁸.

Nel suo libro *Oltre la destra e la sinistra*¹¹⁹, Giddens aveva sottolineato una non meglio chiarita esigenza di andare oltre la destra e la sinistra, sostenendo che la terza via è un inquadramento di pensiero e di produzione di politiche che cerca di adattare la socialdemocrazia ad un mondo che è fundamentalmente cambiato negli ultimi due o tre decenni. Secondo tale

¹¹⁷ Il decentramento in particolare determinerebbe, attraverso la creazione di istituti di mutuo finanziario locali o regionali, una riduzione della distanza tra chi fornisce il capitale e l'azienda. Un modello siffatto, bilanciando la cooperazione e competizione tra imprese, si sforzerebbe di conservare l'integrità economica e sociale delle località.

¹¹⁸ Sebbene le socialdemocrazie europee ciclicamente siano poi tornate al potere (es., Germania di Schroeder nel 1998, Italia dell'Ulivo nel 1996, la sinistra plurale francese che vinse le elezioni nel 1997 con comunisti, socialisti, verdi e radicali di sinistra)

¹¹⁹ Giddens A., "Oltre la destra e la sinistra", Bologna, Il Mulino, 1997.

autore, l'obiettivo complessivo della politica della terza via dovrebbe essere quello di aiutare i cittadini a pilotare il loro cammino attraverso le più importanti rivoluzioni del nostro tempo; la globalizzazione, le trasformazioni della vita individuale e il rapporto con la natura. La terza via dovrebbe appunto consistere nell'indicazione di soluzioni praticabili ai problemi individuali che siano diverse rispetto a quelle del passato e caratterizzanti i nuovi partiti socialisti/socialdemocratici. Tra tali condizioni, Martinelli¹²⁰ ha individuato diverse aree di convergenza cui si dovrebbe confluire per la realizzazione di una terza via, cui dovrebbero tendere soprattutto i partiti di sinistra: 1) il primato della politica; 2) il governo della globalizzazione con particolare riferimento alle tematiche della regolamentazione dei mercati, della sovranità nazionale e dei diritti umani; 3) la lotta contro la disuguaglianza e l'emarginazione sociale; 4) la centralità delle politiche sociali: istruzione, occupazione, salute e sicurezza sociale.

In definitiva, non esiste una terza via unica e praticabile; esistono semmai molte terze vie, ciascuna delle quali rappresenta modalità con le quali partiti concreti con una lunga storia e un prevedibilmente un lungo futuro, saranno capaci di adattarsi alle nuove sfide.

¹²⁰ Martinelli A., "Quale via?", in *Il Mulino* XLVIII, 1999.

PARTE II

IL NEOCORPORATIVISMO

- **Introduzione, concetti di corporativismo e neocorporativismo (varietà di definizioni, tipologie e modelli di neocorporativismo).**
- **Neocorporativismo, pluralismo e democrazia.**
- **Lo sviluppo del corporativismo nelle democrazie liberali (sindacati, partiti, Stato e liberal-corporativismo; l'economia corporativa: teoria e gestione).**

Introduzione, concetti di corporativismo e neocorporativismo.

Generalmente, i termini corporativismo, corporativo e corporativizzazione hanno comunemente un significato negativo e denigratorio, con il quale ci si riferisce a manifestazioni di egoismo di gruppo, al prevalere del particolare sul generale, al perseguimento indiscriminato di interessi sezionali a scapito di quelli della collettività.

Nel linguaggio corrente **corporativismo** è in genere sinonimo di particolarismo. Venendo a una definizione, corporativismo è una dottrina che propugna l'organizzazione della collettività sulla base di sodalizi rappresentativi degli interessi e delle attività professionali (corporazioni). Esso propone, grazie alla solidarietà organica degli interessi concreti e alle forme di collaborazione che ne possono derivare, la rimozione o neutralizzazione di elementi conflittuali, la concorrenza sul piano economico, la lotta di classe sul piano sociale, la differenziazione ideologica sul piano politico.

In effetti, a parte lontani e vaghi precedenti nel mondo classico, il corporativismo idealizza il comune medievale italiano, dove il sistema societario è basato sulla autonomia semisovrana delle categorie che comporta la trasmissione per via familiare dell'attività professionale e un rapporto gerarchico (paternalista) tra il maestro (ossia il capo dell'impresa) e l'apprendista (ossia il dipendente). Esso presuppone l'immobilità tecnologica delle collettività medievali e corrisponde pertanto a società di tipo tradizionale con livelli produttivi statici e tendenti all'autosufficienza.

Lo smantellamento dell'apparato corporativo si verifica simultaneamente all'inizio della Rivoluzione Industriale, dal momento che si ravvisa in tale ordinamento corporativo un ostacolo al corretto funzionamento dell'economia di mercato secondo le teorie di A. Smith (mano invisibile). Tuttavia però, le nuove forme associative che sorgono con la Rivoluzione Industriale si fondano non sulla conciliabilità degli interessi di categoria in un ordine istituzionale organico, bensì sul conflitto tra gli interessi e sulla lotta di classe. Il modello corporativo viene quindi riformulato e contrapposto al modello sindacale (il quale gestirebbe la conflittualità soggiacente nella società industrializzata e la risolverebbe volta per volta su un piano di accordo tra forza lavoro e profitto), perché impedirebbe proprio la formazione di tale elemento conflittuale, articolando le organizzazioni di categoria in sodalizi interclassisti e predisponendo procedure di composizione obbligatorie per le controversie collettive di lavoro: il modello corporativo sostiene la collaborazione tra le classi nell'ambito delle categorie.

Il corporativismo nasce, o meglio rinasce nel corso della Rivoluzione Industriale come protesta contro l'impresa capitalistica ma si trasforma in una protesta contro tutto il sistema, contro la Rivoluzione Industriale e contro la rivoluzione politica: antiliberista, il corporativismo si presenta come una contestazione assoluta del sistema, come un ideale restaurativo. Essendoci un rimpianto della società tradizionale stagnante ed immobile, ma organica e gerarchica senza conflitti e antagonismi, la corporazione diventa un traguardo da raggiungere tramite associazioni di base separate dei datori di lavoro e prestatori d'opera, riaffermando le esigenze della subordinazione degli interessi di classe al bene comune.

IL corporativismo dirigista ha avuto la sua incarnazione invece nel regime fascista; esso nasce dalle esigenze da parte della società fascista di controllare il moto di evoluzione e di raccogliere in *fascio* le energie del Paese per raggiungere risultati più efficaci con minore dispendio di mezzi e per competere con i più potenti organismi produttivi stranieri.

Mentre il corporativismo tradizionale è essenzialmente pluralista, il corporativismo fascista è monistico, essendo un tentativo per ricondurre a un'unità dinamica l'assetto produttivo, essendo le corporazioni subordinate allo Stato. In tale ottica è solo nella corporazione che si realizza l'unità economica nei suoi diversi aspetti: capitale, lavoro, tecnica; è solo attraverso la collaborazione di tutte le forze contingenti a un solo fine che la vitalità del sindacalismo è assicurata.

Di fatto il corporativismo fascista accettò solo parzialmente simili illazioni dottrinarie nella propria prassi, realizzando continui compromessi con le diverse forze sociali. Le diverse tappe delle corporazioni durante il ventennio confermano l'evoluzione del corporativismo fascista in senso dirigista e totalitario (tali corporazioni, che ovviamente non furono più libera espressione degli associati in quanto tutte le questioni finirono per essere decise dall'alto e generalmente risolte a beneficio delle classi padronali, costituirono ben presto una soffocante macchina burocratica, che contribuì non già a difendere, bensì a bloccare ogni rivendicazione dei lavoratori).

Il concetto di **neocorporativismo** si è diffuso invece nella letteratura politologica internazionale come strumento per analizzare una serie di mutamenti verificatisi nel rapporto fra Stato e organizzazioni degli interessi privati, all'interno dei Paesi capitalistici a regime democratico. Il prefisso "neo" sta ad indicare l'esigenza di distinguere questo concetto da quello classico di corporativismo, irrimediabilmente compromesso dall'identificazione ideologica con il fascismo. Entrambi si riferiscono a tentativi di far rivivere qualcosa dell'unità organica della società medievale, di fronte all'individualismo e all'atomizzazione prodotti dal liberalismo¹²¹. La differenza fondamentale è, tuttavia, la seguente: che in un sistema neo-corporativo le organizzazioni degli interessi privati sono libere di accettare o meno, quindi contribuiscono a definire, i loro rapporti con lo Stato: mentre nel corporativismo classico è lo Stato stesso a imporre e plasmare tali rapporti.

Per gli autori che si rifanno alla definizione di Schmitter (si veda più avanti), il neocorporativismo è una particolare forma di intermediazione degli interessi fra società civile e Stato, diversa e anzi contrapposta a quella largamente nota come pluralista. Al contrario che nel sistema pluralista, in uno neocorporativo gli interessi che si generano nella società civile vengono organizzati in un numero limitato di associazioni (principalmente i gruppi dei produttori, cioè sindacati dei lavoratori e datori di lavoro, associazioni degli agricoltori ecc..) differenziate sulla base delle funzioni che svolgono e quindi tra loro non in competizione. Queste associazioni hanno una struttura interna accentrata e gerarchica, e l'appartenenza ad esse è spesso resa obbligatoria, di fatto se non di diritto.

Il neocorporativismo viene visto come un particolare modo di formazione delle scelte politiche da parte dell'apparato statale. Nel neocorporativismo le grandi organizzazioni degli interessi non si limitano a esercitare pressioni dall'esterno (come nel modello pluralista), ma vengono direttamente incorporate, o *cooptate*¹²², nel processo di formazione e gestione delle decisioni.

Il neocorporativismo (consistente in Lembruch¹²³ nella partecipazione dei gruppi sociali organizzati alla formazione della politica statale, specialmente di quella economica), si riferisce all'output del processo politico, cioè ai modi attraverso cui le scelte si formano e vengono gestite: il neocorporativismo in questo senso indica un modo caratterizzato dall'incorporazione di quelle organizzazioni nell'apparato decisionale e amministrativo. In questo secondo caso, si parla anche di concertazione nella politica economica, a denotare il fatto che talune organizzazioni di interessi privati vengono sistematicamente consultate dai governi prima della adozione di misure politiche. Non vi è dubbio che in entrambi i casi si tratta di tipi ideali: in nessun Paese si è pienamente

¹²¹ Crouch C. (a cura di), "Relazioni industriali ed evoluzione del ruolo dello Stato nell'Europa occidentale", in "Confini in Europa. Lotte di classe, sindacati e Stato dopo il '68".

¹²² Il termine cooptazione denota un sistema di integrazione di un corpo collegiale (direttivo o consultivo) per cui uno o più membri vengono scelti su designazione dei membri già in carica. In generale, gli ordinamenti interni delle organizzazioni volontarie che prevedono l'elezione dal basso come forma normale di scelta della dirigenza, vietano o limitano notevolmente il ricorso a forme di cooptazione (essendo ammesse solo in un numero limitato di casi, quando ad es. occorre procedere con urgenza e non vi sia tempo per espletare le procedure ordinarie). Accanto alle forme esplicite, vi sono poi le forme occulte di cooptazione, quando la decisione è in gran parte pre-ordinata e avviene con un esercizio di potere di influenza da parte della dirigenza in carica.

Si può tuttavia fare l'ipotesi che la cooptazione sia maggiormente diffusa in organizzazioni caratterizzate da scarsa partecipazione della base, dalla mancanza di articolazione interna in gruppi che competono per l'accesso alle cariche dirigenti.

¹²³ Lembruch G., "Corporativismo liberale e governo dei partiti", 1977.

realizzato un sistema che corrisponda a tutte le caratteristiche contenute nelle due versioni del concetto di neocorporativismo.

Attraverso lo scambio politico comunque, lo Stato può concedere poteri e benefici alle organizzazioni del capitale e del lavoro, in cambio di moderazione nei loro rapporti conflittuali. In secondo luogo, la crescita delle domande allo Stato da parte dei gruppi organizzati porterebbe (secondo i teorici del sovraccarico) a una crisi di governabilità; alcuni governi reagirebbero allora cercando di incorporare i gruppi più potenti nel processo di formazione delle scelte politiche, così da indurli a non esercitare i loro poteri di veto sulle scelte stesse. Infine, di fronte alla crisi dello Stato assistenziale, lo Stato è costretto ad assumere un ruolo più direttivo per garantire livelli accettabili di accumulazione complessiva.

Tuttavia, va rilevato che non tutti i governi dei Paesi a capitalismo maturo hanno risposto a questi problemi comuni cercando di creare un assetto neocorporativo. Altri hanno sperimentato soluzioni diverse, quali la ricerca di una governabilità basata su sistemi clientelari che garantiscono un consenso atomistico, non convogliato attraverso le organizzazioni degli interessi (come ad es., il ritorno al mercato e a una politica di tipo pluralista anziché una maggiore regolazione pubblica dell'economia).

In realtà, la soluzione neocorporativa (imposta solo in quei Paesi in cui erano al governo i partiti della classe operaia) va vista come l'esito di un processo in cui le scelte compiute dalle organizzazioni sindacali e le caratteristiche istituzionali entro cui si svolgono i rapporti di classe giocano un ruolo determinante. Laddove queste condizioni politiche e istituzionali non si presentano e i sindacati sono deboli o frammentati, essi restano esclusi dallo scambio politico. In certi casi – come l'Italia degli anni '70 – si rafforzano in modo considerevole e riescono allora a ottenere riconoscimento, influenza sulle scelte di politica economica e partecipazione all'esercizio di funzioni semi-pubbliche: si manifestano cioè tendenza simili a quelle neocorporative, per effetto di conquiste dal basso anziché di concessioni dall'alto. Ma proprio la loro origine rende queste tendenze difficilmente inseribili in una coerente strategia di dominazione e in un assetto neocorporativo pienamente istituzionalizzato. Esse restano invece come forti elementi di tensione e di disequilibrio nel sistema politico e nelle relazioni industriali.

IL NEOCORPORATIVISMO.

Escogitato originariamente da P. Schmitter per interpretare i rapporti tra economia e politica in America Latina, sulla base delle ipotesi che Paesi come il Brasile facessero ricorso a un corporativismo di Stato non dissimile da quello praticato in Portogallo durante il regime di Salazar, in breve tempo l'approccio neocorporativo è stato esteso al contesto europeo, dove lo sviluppo delle relazioni e dei rapporti industriali e tra capitale e organizzazioni dei lavoratori ha assunto, a partire dal secondo dopoguerra, un elemento unificante nell'attenzione rivolta ai problemi che sorgono dal rapporto tra rappresentanza politico-elettorale e rappresentanza degli interessi.

In base a un'analisi condotta sulla maggior parte degli Stati democratici europei, i neocorporativisti sono giunti alla conclusione che la più evidente trasformazione della democrazia contemporanea, nei Paesi a capitalismo avanzato, riguarda l'instaurazione di uno schema di potere *triangolare* che lega l'esecutivo ai gruppi industriali e sindacati operai.

Tale rapporto comporta che il governo, idealmente configurato come il rappresentante degli interessi generali, intervenga prevalentemente come mediatore tra le parti sociali, portatrici di interessi settoriali e contrapposti, svolgendo inoltre un ruolo di garante dell'osservanza degli accordi raggiunti tra di esse. Questa situazione ha diverse conseguenze per la *democrazia in entrata*, ossia per la trasmissione delle richieste provenienti dalla società civile e rivolte ai membri della classe politica. In primo luogo, i partiti politici perdono progressivamente peso nel processo politico sia sotto il profilo della funzionalità che sotto quello della legittimazione. Inoltre, la pressione delle organizzazioni neocorporative tende a modificare la natura e il carattere della prestazione delle istituzioni democratiche, allontanandole dalla preoccupazione per la partecipazione e l'accessibilità e spingendole verso un'accentuazione della ricettività. Infine, la competitività complessiva del

sistema politico viene ad essere notevolmente limitata dalla presenza di organizzazioni che tendono più a fondersi tra loro in vista del conseguimento di una posizione monopolistica, che a disgiungersi in forze alternative e concorrenti che possono ridurre il potenziale di contrattazione.

Nei suoi termini più generali, l'approccio neocorporativo consente di formulare due tesi fondamentali a proposito del ruolo svolto dallo Stato nelle democrazie liberali, nel periodo successivo alla Seconda guerra Mondiale:

- la prima tesi sottolinea la crescente espropriazione dell'autonomia del mercato da parte dell'autorità politica che ha assunto un ruolo maggiormente direttivo e interventista in economia;
- la seconda evidenzia il sorgere e proliferare di governi privati composti da rappresentanze di interessi economici settoriali o di categoria ai quali lo Stato delega poteri decisionali di valore generale per i membri dell'intera collettività.

Studiando i rapporti tra Stato e Mercato in Gran Bretagna, Beer è giunto alla conclusione che il *Welfare* inglese, a suo giudizio, stava a dimostrare come tra il governo e i gruppi di produttori corressero rapporti stretti, stabili e continuativi: ciò forniva la prova che i governi avrebbero potuto dare vita a esperienze significative di politica economica. In definitiva, l'esperienza inglese starebbe a dimostrare che la trasformazione cruciale verso un assetto neocorporativo interviene quando i gruppi di interesse passano dall'essere associazioni private di difesa e di promozione delle aspettative dei propri membri, a ricoprire il ruolo di organizzazioni semipubbliche coinvolte in rapporti regolari di sostegno reciproco con il governo.

A differenza dei neopluralisti¹²⁴, che parlano di una molteplicità di gruppi di interesse, eterogenei e in continua competizione e si riferiscono al potere come ad un fenomeno disaggregato e non cumulativo, e prendendo le distanze anche dai neomarxisti, per i quali i rapporti di classe dominano

¹²⁴ P. Schmitter è colui che ha dato inizio al tentativo critico del modello pluralista. Centrale nel modello pluralistico è la concezione secondo la quale le decisioni politiche (e in generale il funzionamento del sistema politico nel suo complesso) possono essere spiegate dall'interazione e competizione tra una molteplicità di gruppi rappresentanti interessi sociali diversi.

A partire dal pionieristico lavoro di Bentley dell'inizio secolo, questo approccio ai fenomeni politici postula che: 1) il processo politico è il risultato dell'interazione tra i gruppi; 2) il governo non è altro che l'arbitro di questa interazione tra interessi organizzatisi liberamente; 3) le politiche pubbliche vanno interpretate come la risultante del libero e mutevole gioco delle pressioni di gruppo, del momentaneo prevalere di certi gruppi su altri. Da ciò quindi una visione del sistema politico come arena in cui gli interessi sociali organizzati competono per il successo.

Dal punto di vista analitico, nel modello pluralistico lo Stato, come tale, non esiste, non essendo dotato di alcuna sostanza istituzionale: al limite lo Stato viene frantumato in tanti gruppi funzionali che ne formano la struttura, l'esecutivo, le assemblee parlamentari, i ministeri, i vari uffici della burocrazia, l'apparato giudiziario ecc..

Nel modello pluralistico il gioco delle pressioni di gruppo produce una situazione di equilibrio il cui risultato finale è un output decisionale che rappresenta un compromesso tra le richieste delle varie forze in campo: il prodotto di queste interazioni è quindi un *sistema armonico autoregolantesi*, quasi omeostatico, ottenuto attraverso un processo di reciproco aggiustamento: è evidente l'analogia con l'immagine del mercato concorrenziale. Affinché questa situazione si realizzi, è necessario che vengano rispettate tutta una serie di condizioni, quali: 1) i gruppi esercitano un certo grado di autocontrollo sulle proprie attività; 2) c'è sovrapposizione nell'appartenenza a gruppi diversi; 3) esiste potere di veto reciproco; 4) c'è la possibilità di attivare gli interessi rimasti latenti o non organizzati; 5) esistono numerosi punti di accesso al sistema politico; 6) i gruppi hanno a disposizione una molteplicità di risorse di influenza.

Utilizzando l'approccio secondo cui il modello neo-corporativo ammette un numero di gruppi partecipanti alle transazioni con il potere pubblico in numero rigidamente delimitato (contrariamente al modello pluralistico dove il numero dei gruppi che partecipano alla formazione delle decisioni è potenzialmente illimitato), scienziati politici e sociologi sono giunti a formulare una serie di generalizzazioni empiriche sul sistema di aggregazione/mediazione degli interessi, sui rapporti che si instaurano tra autorità pubbliche e interessi sociali, sui meccanismi di formazione delle decisioni, sui processi di legittimazione e creazione del consenso tipici dei Paesi democratici capitalistamente sviluppati.

Sintetizzando le proposizioni principali del modello, si potrebbe dire che in un sistema politico pluralistico sono attivi numerosi gruppi, aggregati attorno a una varietà di interessi sociali, ciascuno dei quali dispone di proprie risorse per influenzare il processo di formazione delle decisioni; ciascun gruppo ha accesso ai luoghi in cui si prendono le decisioni, laddove è in grado di far valere le risorse di cui è dotato.

ancora la politica e gli assetti istituzionali in genere, i neocorporativisti mettono in rilievo il potere predominante delle organizzazioni del capitale e del lavoro e si interrogano sul ruolo dello Stato nel promuovere e consolidare una strategia di integrazione politica. Essi sottolineano i rapporti che si instaurano tra le organizzazioni del capitale privato (sempre più concentrato e capace di modificare la struttura del mercato del lavoro) e le organizzazioni dei lavoratori, a loro volta rese più forti dall'alto grado di professionalizzazione e burocratizzazione raggiunto. In pratica i neocorporativisti mettono in rilievo le accresciute possibilità direttive dello Stato che è in grado di costruire una cornice entro la quale può essere regolamentato e disciplinato lo scontro degli interessi. Nasce e si istituzionalizza così un sistema di relazioni tripartite in cui poche organizzazioni-chiave partecipano alla formulazione delle politiche pubbliche e alla risoluzione delle questioni più pressanti sotto il profilo economico.

Con lo sviluppo e il consolidamento degli accordi trilaterali, in cui le organizzazioni del capitale e del lavoro assumono progressivamente il carattere di governi privati che concorrono a disciplinare assieme al governo pubblico nuove modalità di rapporti tra lo Stato, il mercato e la collettività, si registrano profondi cambiamenti nell'assetto e funzioni delle istituzioni rappresentative tradizionali. In primo luogo, risulta fortemente ridimensionata la posizione del Parlamento come centro supremo della formulazione delle leggi; in secondo luogo, la rappresentanza territoriale tende ad essere sostituita dalla rappresentanza funzionale; infine, il tasso di partecipazione dei cittadini non-organizzati diminuisce in maniera drammatica.

Il trionfo delle pratiche corporative comporta fundamentalmente tre conseguenze di rilievo per la prassi democratica:

- 1) i provvedimenti legislativi, soprattutto quelli concernenti la politica macro-economica, vengono presi da gruppi strategici e da agenzie o commissioni di funzionari statali;
- 2) i delegati dei sindacati e delle imprese contano più dei parlamentari e dei leader dei partiti;
- 3) i cittadini emarginati o esclusi dalle organizzazioni professionali sono costretti ad attivare nuove e alternative forme di protesta o rivendicazione per essere presi in considerazione.

In definitiva, le caratteristiche peculiari del corporativismo si riducono a tali aspetti:

- a) si verifica una tendenziale monopolizzazione delle rappresentanze, nel senso che certi interessi possono essere rappresentati solo da certe organizzazioni;
- b) nel sistema di mediazione degli interessi e di formazione delle politiche il ruolo cruciale viene assunto dalle organizzazioni degli interessi funzionali (derivanti dalla divisione sociale del lavoro);
- c) le organizzazioni che rappresentano gli interessi funzionali interagiscono e collaborano tra loro e con lo Stato nel processo di formazione delle decisioni;
- d) le decisioni oggetto di negoziazione e concertazione riguardano essenzialmente alcuni specifici problemi economici e sociali (prezzi, salari, occupazione, misure di Welfare ecc.);
- e) il coinvolgimento delle organizzazioni di rappresentanza non avviene solo a livello delle decisioni ma anche nell'attuazione di queste;
- f) vengono creati organismi pubblici e semipubblici cui partecipano in modo tendenzialmente stabile le associazioni di interesse, dove l'enfasi è posta sulla collaborazione piuttosto che sulla competizione e conflitto;
- g) muta sensibilmente il ruolo dello Stato, da arbitro della competizione tra gruppi a soggetto attivo del processo decisionale, esercitando un certo controllo sui gruppi, limitandone l'autonomia organizzativa e riorganizzando la rappresentanza nel senso di un maggior accentramento del potere decisionale.

Per quanto riguarda invece qualche indizio sugli elementi strutturali e comportamentali che differenziano i settori del corporativismo, essi si possono trovare in:

numero limitato, non in competizione, gerarchicamente ordinato, funzionalmente differenziato, con un riconoscimento da parte dello Stato e un conseguente monopolio della rappresentanza.

Riassumendo allora, la necessità del corporativismo può essere ricondotta alla necessità irrinunciabile di un regime stabile, all'espansione del ruolo della politica pubblica, e alla necessaria

razionalizzazione della formazione delle decisioni all'interno dello Stato per associare o incorporare più strettamente nel processo politico le classi e i gruppi di status subordinati. A questi elementi generali, si devono aggiungere altri fattori sovradeterminanti che producono un risultato verso: 1) tendenze secolari verso la burocratizzazione e l'oligarchia all'interno delle associazioni di interesse; 2) preesistenti livelli di mobilitazione e partecipazione politica; 3) impatto della guerra e/o depressione internazionale.

Questo processo di osmosi per mezzo del quale lo Stato moderno e le moderne associazioni di interesse si cercano vicendevolmente porta a una riequilibratura svolta dallo Stato e ad un'ulteriore concentrazione e controllo gerarchico, attraverso modalità che vanno dai sussidi governativi diretti alle associazioni, a posizioni di controllo in imprese miste pubbliche ecc..

Nel giro di pochissimi anni si assiste a una straordinaria proliferazione di studi condotti in una logica neo-corporativa. Politologi, sociologi ed economisti, assumono l'approccio in questione sia per modificare la teoria politica in riferimento ai temi del potere, del processo decisionale e dei gruppi di interesse, sia per condurre ricerche e studi comparati che possano descrivere e interpretare la specificità europea.

Nell'arco di un ventennio si accumula una bibliografia che comprende almeno un migliaio di titoli, e a partire dalla metà degli anni '70 si succedono ben tre ondate di studi sul neocorporativismo:

- la prima ondata ha i suoi punti di forza in Schmitter e Lembruch alla fine degli anni '70, dove l'approccio neocorporativo viene presentato soprattutto come una teoria della rappresentanza degli interessi, anche se Schmitter preferisce parlare di modalità di mediazione degli interessi;
- la seconda ondata ha inizio con gli anni '80 quando alcuni autori come Panitch e Newman¹²⁵ tracciano un primo bilancio dei risultati, utilizzando l'approccio neocorporativo in una prospettiva comparata e raccogliendo una varietà di ricerche dedicate ai singoli contesti nazionali;
- la terza ondata, che si estende fino ai primi anni '90, è invece contraddistinta da un ripensamento generale dell'approccio neocorporativo, al punto che lo stesso Schmitter ha sentito il bisogno di dare alle stampe un intervento significativamente intitolato *"Corporatism is Dead! Long Live Corporatism"* (1989); mentre i lavori di Lijphart sono volti a dimostrare la stretta correlazione tra pratiche neocorporative e democrazie consensuali.

Varietà di definizioni, tipologie e modelli di neocorporativismo.

L'ideologia corporativa è riconducibile ad alcuni elementi di fondo abbastanza semplici: si parte dalla premessa che l'armonia tra le classi è essenziale per il funzionamento e la stabilità dell'intera società; si sostiene poi che questa armonia può venire assicurata se i vari gruppi funzionali nel loro agire si fanno guidare da una nozione di diritti e doveri reciproci in modo da unirsi in un'unità organica. Un limitato pluralismo organizzativo (operato sotto l'egida dello Stato in quanto suprema entità collettiva) garantirebbe il valore più importante dell'idea corporativa, quello dell'armonia sociale.

L'obiettivo principale che si ponevano indistintamente i teorici corporativi era dunque quello di indicare una strada per superare l'individualismo liberale, la atomizzazione della rappresentanza politica e del mercato capitalistico, ai loro occhi generatori soprattutto di alienazione e di conflitto. Essi reagivano quindi contemporaneamente contro un modo di organizzare la vita politica e contro un sistema economico: la democrazia liberale e il capitalismo.

Nella letteratura si è giunti alla definizione di due fondamentali sottotipi di corporativismo:

¹²⁵ Panitch L., "Recent theorizations of Corporatism: Reflections on a Growth Industry", in *British Journal of Sociology*, 1980; Newman O., "The Challenge of Corporatism", MacMillan, London, 1981.

- corporativismo di Stato o autoritario, che ha come referente storico l'esperienza e l'ideologia dei regimi fascisti. In particolare, nel corporativismo autoritario, le organizzazioni che rappresentano i grandi interessi sociali sono subordinate all'autorità dello Stato, qualora addirittura non siano una sua creazione; nel caso puro le corporazioni sono organi dello Stato, e l'introduzione di strutture corporative autoritarie presuppone la distruzione delle organizzazioni autonome della classe operaia e la loro sostituzione con altri organismi creati dall'alto. In altri termini il corporativismo autoritario è essenzialmente un agente organizzativo di vertice, dove le organizzazioni di rappresentanza diventano lo strumento per trasmettere una volontà politica che promana dal centro e dall'alto.
- corporativismo proprio delle democrazie liberali industrialmente sviluppate, che viene variamente etichettato come societario, liberale, pluralistico, volontaristico ecc., e che per comodità di esposizione si può chiamare neocorporativismo. In questi sistemi di corporativismo l'evoluzione verso strutture e assetti corporativi è un movimento quasi spontaneo proveniente dal basso e che salvaguarda la fondamentale autonomia degli attori collettivi coinvolti in questo processo. In pratica tale assetto configura un sistema essenzialmente policentrico nel quale le organizzazioni degli interessi mantengono la loro autonomia ed entrano in rapporto con gli altri partners istituzionali che si presume basato sulla collaborazione reciproca e sulla negoziazione.

E' effettivamente nel periodo successivo al conflitto mondiale che si assiste al diffondersi – soprattutto nei Paesi del Nord e centro Europa – di strutture e pratiche neocorporative, nel momento in cui cominciano a dispiegarsi gli effetti della piena occupazione e del Welfare State. In definitiva, alle origini del neo-corporativismo c'è quindi l'esigenza di dare una risposta alla forza conquistata dal movimento operaio, all'interno di un compromesso socialdemocratico: i rappresentanti della classe operaia vengono integrati nel processo di formazione delle decisioni economiche in cambio del rispetto delle compatibilità delle economie capitalistiche e del controllo della propria base.

Teorici come Pahl e Winkler¹²⁶ definiscono il corporativismo principalmente come un sistema economico paragonabile, anche se distinto, al socialismo, al sindacalismo o al capitalismo; Schmitter, Middlemas, Milward e Francisco¹²⁷, al contrario, sono portati a considerarlo come un tipo di sistema politico, mentre Jessop arriva a configurarlo come una forma di Stato. Una segnalazione a parte merita il lavoro di P. J. Katzenstein¹²⁸, che prende in esame sette piccoli Paesi europei – Svezia, Norvegia, Danimarca, Olanda, Belgio, Austria e Svizzera – e attribuisce le ragioni del loro successo economico all'attuazione di una politica neocorporativa che li differenzia, sotto il profilo delle scelte di politica economica e di politica industriale, dalle grandi potenze come Stati Uniti, Germania e Giappone. A fronte delle sfide introdotte dall'internazionalizzazione dell'economia, questi Paesi hanno saputo effettuare scelte strategiche improntate ad una significativa flessibilità industriale e le hanno accompagnate con una politica dei redditi, con un deciso intervento pubblico, e con l'espansione del Welfare State. Il corporativismo democratico che i sette Paesi hanno saputo realizzare si fonda su tre ordini di fattori: un'ideologia della partecipazione; un sistema di gruppi d'interesse relativamente centralizzato e un continuo ricorso alle pratiche di concertazione tra gruppi di potere economico, apparati amministrativi pubblici e partiti politici.

¹²⁶ Pahl R.E., Winkler J. T., "The coming corporatism", in *New Society*, 1974; Winkler J. T., "Corporatism", in *Archives européennes de sociologie*, 1976.

¹²⁷ Schmitter P., "Ancora il secolo del corporativismo?", in M. Maraffi, "La società neocorporativa", Bologna, Il Mulino, 1981; Middlemas R. K., "Politics in Industrial Society: the experience of the British System Since 1911", Deutsch, London, 1979; Milward H. B., Francisco R. A., "Subsystem Politics and Corporatism in the United States", in *Policy and Politics*, 1983.

¹²⁸ Katzenstein P. J., "Corporatism and Change: Austria, Switzerland, and the Politics of Industry", Cornell University Press, Ithaca, 1984.

Tipologie di neocorporativismo

Secondo la natura	Secondo il focus di analisi	Secondo le modalità di intermediazione	Secondo l'ambito	Secondo gli esiti
societario	Struttura che organizza interessi funzionali (inputs)	Cooperativo	Macro-corporativismo	Intermediazione
statale	Struttura che forma e attiva politiche pubbliche (outputs)	Consensuale	Meso-corporativismo	Concertazione
		Contrattuale o conflittuale	Micro-corporativismo	
			Settoriale/transettoriale	

Tra i tanti concetti di corporativismo¹²⁹, un'interessante tipologia è stata predisposta da Lembruch¹³⁰ che ha costruito una scala che tiene conto della partecipazione dei sindacati alla formazione delle politiche pubbliche.

A un estremo della scala si colloca una situazione di pluralismo in cui la partecipazione dei sindacati è assai limitata mentre è prevalente l'esercizio della pressione da parte di gruppi di interesse frammentati e competitivi; un secondo gradino della scala, il corporativismo debole, si distingue per la partecipazione istituzionalizzata delle organizzazioni dei lavoratori alla formazione o alla implementazione delle politiche pubbliche solo all'interno di ambiti circoscritti; il corporativismo medio configura una situazione in cui la partecipazione dei sindacati consegue una maggiore estensione sia in riferimento all'ambito che in relazione alla durata; il corporativismo forte, l'altro estremo della scala, è caratterizzato da una effettiva e continuativa partecipazione dei sindacati alla formazione e alla implementazione delle politiche pubbliche in aree interdipendenti che sono di importanza centrale per il governo dell'economia.

E' opinione diffusa che il modo migliore per presentare l'approccio neocorporativo consista nel richiamare la formulazione iniziale proposta da **Schmitter** nel 1974.

Due sono i problemi che questo studioso ha dovuto affrontare per arrivare a una nuova definizione del fenomeno. Il primo consisteva nel liberare il concetto dalle incrostazioni ideologiche che si erano accumulate nel corso del tempo, attraverso le dottrine della tradizione cristiano-sociale, le teorie e le pratiche dei regimi fascisti, i programmi dei pluralisti inglesi e del riformismo capitalistico. Il secondo, riguardava la necessità di superare i limiti del modello pluralistico, considerato sempre più inadatto a descrivere e comprendere le trasformazioni intervenute sul terreno dei rapporti tra politica e interessi. La definizione di corporativismo, con cui Schmitter si propone di offrire all'analista politico un'alternativa esplicita al paradigma pluralista fino ad allora dominante, mette in evidenza la presenza di un sistema di rappresentanza degli interessi in cui le unità costitutive sono organizzate in un numero limitato di categorie uniche, obbligatorie, non in competizione tra loro, ordinate gerarchicamente e differenziate funzionalmente. Tali associazioni

¹²⁹ A. Cox ad es., dispiega il concetto di corporativismo considerandolo come una forma tipico-ideale di Stato, distinta da altre forme, come quella monista e pluralista; Lembruch e Schmidt lavorano invece su dati secondari e mettono a punto le loro classificazioni a partire dalla letteratura esistente che è abituata a distinguere tra corporativismo forte, meso e debole, come pure a separare un corporativismo micro da uno medio e da uno macro, a seconda che il livello delle pratiche di negoziazione coincida con le singole imprese, le organizzazioni di interesse oppure lo Stato; Cawson invece insiste sul fatto che il neocorporativismo riguarda settori economici ben definiti e circoscritti e, a differenza del macrocorporativismo, non mette in gioco tanto i rapporti di classe quanto piuttosto i rapporti tra gli interessi dei lavoratori di un dato settore e gli obbiettivi degli imprenditori e managers nelle cui imprese essi lavorano.

Ad un livello più generale, si distinguono un corporativismo societario o liberale, che può essere considerato un'estensione delle teorie pluraliste della distribuzione del potere nelle società moderne, in cui la competizione è diventata oligopolistica e la struttura interna dello Stato riflette l'incorporazione ineguale di interessi diffusi; al contrario, il corporativismo di Stato nasce dagli imperativi di un regime autoritario – che sia costituito improvvisamente dopo una crisi – per mobilitare il consenso della popolazione nei confronti delle sue politiche.

¹³⁰ Lembruch G., "Concertazione e struttura dei networks corporativi", in J.H. Goldthorpe, "Ordine e conflitto nel capitalismo moderno", Mulino, Bologna, 1989.

sono riconosciute o autorizzate dallo Stato che deliberatamente concede loro il monopolio della rappresentanza all'interno delle rispettive categorie in cambio dell'osservanza di certi controlli sulla selezione dei loro leaders e sulla articolazione delle domande e degli appoggi da dare. Questa definizione si caratterizza per presentare il corporativismo come una particolare modalità di mediazione degli interessi e per riferirsi quasi esclusivamente alle funzioni di input che essa esercita rispetto al più ampio sistema politico. In altri termini, la definizione in questione individua come è strutturata la rappresentanza degli interessi e precisa quali siano le caratteristiche delle organizzazioni cui questa è affidata, consentendo di fissare i punti di divergenza dal modello pluralista. Quest'ultimo, infatti, sottolinea come la mediazione degli interessi sia contraddistinta da spontaneità, competitività, apertura all'accesso, eguaglianza e democraticità, laddove il modello corporativo insiste sugli aspetti opposti, che configurano una struttura di mediazione funzionale, rigida, gerarchica, chiusa, monopolistica e organica.

Ancora, si può dire che il corporativismo costituisce il modello speculare e simmetrico del pluralismo in quanto al suo interno il numero dei gruppi di interesse è fortemente limitato, la loro struttura anziché poggiare su base volontaristica è obbligatoria e fortemente gerarchizzata, i loro rapporti sono improntati non alla competizione, ma al consenso nei confronti dello Stato. Inoltre, a differenza di quanto accade nell'assetto pluralistico, in cui lo Stato è descritto come un gruppo al pari degli altri, nell'assetto corporativo lo Stato ha un suo ruolo specifico e autonomo mediante cui riconosce e autorizza le organizzazioni di interesse.

Schmitter si prefiggeva anche di separare un corporativismo statale o autoritario da un corporativismo societario o liberale. Il primo si è realizzato storicamente nei regimi fascisti europei, secondo modalità che prevedevano, tra l'altro, la subordinazione delle sottounità territoriali al potere burocratico centrale; la presenza di un partito unico; la creazione da parte dello Stato di corporazioni organizzate come organi statali ausiliari e dipendenti, gestite in modo coercitivo. Il corporativismo societario è invece connesso allo Stato assistenziale democratico quale si è venuto configurando nel capitalismo avanzato ed è contraddistinto dalla presenza di una rappresentanza degli interessi organizzata gerarchicamente in un numero limitato e non competitivo di gruppi funzionali che si trovano, tuttavia, ad operare in sistemi politici multipartitici, dotati di procedure elettorali aperte e competitive.

Ferme restando queste distinzioni, si possono distinguere tre modelli principali:

- 1) il primo, che fa capo a Schmitter, propone di delineare il neocorporativismo come un sistema istituzionalizzato di rappresentanza degli interessi. Presentato secondo un linguaggio sistemico, tale modello si occupa prevalentemente della funzione di input e configura un tipo particolare di articolazione degli interessi, che si realizza mediante una tendenziale monopolizzazione della rappresentanza da parte di talune organizzazioni a scapito di altre;
- 2) il secondo modello, che invece può riferirsi a Lembruch, privilegia la dimensione funzionale e mette in evidenza la centralità della rappresentanza degli interessi nei processi di formazione, decisione e attuazione delle politiche pubbliche. In questo caso, il corporativismo viene descritto come un qualcosa di più della mera articolazione degli interessi. Infatti, questa configurazione mette in luce come le grandi organizzazioni di interesse collaborino tra loro e con il governo nel processo decisionale, concorrendo all'allocazione imperativa dei valori e all'attuazione delle decisioni pubbliche. Caratterizzato in questi termini, i tratti distintivi di tale tipo di corporativismo (che continua ad essere liberale, dal momento che assicura la più ampia libertà di associazione) coincidono con un elevato livello di collaborazione tra governo e gruppi di interesse nella formazione della politica economica (occupazione, stabilità monetaria, bilancia commerciale);
- 3) il terzo modello, che ha come principali sostenitori Panitch e Cawson, delinea un sistema misto in cui si attribuisce molta considerazione all'influenza reciproca tra Stato e gruppi di interesse. Tale reciprocità si traduce, a livello di vertice, in una stretta collaborazione che privilegia alcuni gruppi a scapito di altri e, a livello di base, nella possibilità di utilizzare

questi stessi gruppi a favore dello Stato, come agenti di mobilitazione e di controllo sociale nei confronti dei loro membri.

Combinando diversi elementi, Cawson arriva a definire il corporativismo come un sistema politico-economico in cui lo Stato dirige le attività di imprese prevalentemente private insieme con i rappresentanti di un numero limitato di gruppi di interesse unici, obbligatori, non in competizione tra loro, ordinati gerarchicamente e differenziati funzionalmente.

Quale che sia il modello che si afferma in un Paese, per l'affermazione di assetti neo-corporativi sono tuttavia necessarie alcune condizioni preliminari, che gli studiosi hanno generalmente individuato:

- nella diffusione di un'ideologia consensuale, che si traduce nella scarsa propensione a ricorrere al conflitto industriale sia da parte dei lavoratori che degli imprenditori;
- nell'istituzionalizzazione del potere sindacale e nella presenza di organizzazioni di rappresentanza degli interessi dotate di struttura centralizzata e membership estesa;
- nell'esistenza di istituzioni statali forti e autonome, in grado di vincolare i soggetti privati degli accordi corporativi una volta che questi siano stati formulati.

Neocorporativismo, pluralismo e democrazia.

G. Almond, nell'articolo *Pluralism, Corporatism, and Professional Memory*, apparso nel 1983, non solo respinge la necessità di predisporre una nuova teoria per sostituire quella pluralistica, ma suggerisce di considerare il neocorporativismo come una varietà particolare del pluralismo, in cui si deve distinguere tra una forma più competitiva ad un estremo, ed una forma più controllata all'altro estremo.

L'inglese P. Allum¹³¹, ha proposto uno schema che ha il pregio di differenziare efficacemente il vecchio corporativismo autoritario dal neocorporativismo e dal pluralismo. Tale schema mette in luce le diverse logiche di consenso o coercizione che presiedono ai differenti assetti istituzionali; sottolinea le caratteristiche del gioco politico e dei suoi esiti; individua le diverse strategie di mediazione perseguite dai gruppi di interesse.

Modalità di mediazione degli interessi

Sistema chiuso	Sistema aperto	Sistema aperto
Corporativismo statale	Neocorporativismo	Pluralismo
Senza gioco	Gioco a somma variabile	Gioco a somma zero
Coercizione		Consenso
Politica autoritaria (totalitaria)	Politica corporativa	Politica competitiva

Il primo assetto, quello del vecchio corporativismo statale, è retto da una logica organizzativa stabile, gerarchica e collettiva; esso è fondato sulla coercizione, mediante cui lo Stato impone le modalità di formazione e controllo alle organizzazioni professionali prive di autonomia. All'altro estremo, la modalità pluralistica configura un gioco politico aperto e necessariamente a somma zero, dal momento che alcuni gruppi di interesse vincono e altri perdono, tramite una logica concorrenziale e individualistica. Nella modalità intermedia, la politica è un gioco a somma variabile che tende a coinvolgere solo interessi materiali, poiché su quelli ideologici l'accordo o composizione è difficilmente raggiungibile.

Schmitter suggerisce, nell'articolo *“Teoria della democrazia e pratica neo-corporativa”*, uno schema atto a delineare sommariamente le differenze relative al ruolo e alle risorse delle associazioni di interesse nei sistemi pluralisti e in quelli corporativi. Lo schema tiene conto sia delle funzioni di input che di output del sistema politico, rispettivamente indicate come funzioni di rappresentanza e controllo, e considera l'uso delle risorse di cui dispongono le associazioni, come pure il ruolo che esse svolgono in relazione ai propri membri e rispetto ai propri interlocutori.

¹³¹ Allum P., “Democrazia reale: Stato e società civile nell'Europa Occidentale”, Liviana, Padova, 1991.

Differenza tra i sistemi di mediazione degli interessi di tipo pluralista e corporativo

	Pluralismo	Corporativismo
	Rappresentanza	Rappresentanza
Risorse		
In relazione ai membri	Unità multiple, sovrapposizione di richieste, integrazione autonoma, adesione volontaria	Unità monopolistiche, sfere differenziate, coordinamento gerarchico, contributo non volontario
In relazione agli interlocutori	Tolleranza reciproca, accesso opportunistico, ruolo consultivo, alleanze instabili (scambio di favori)	Riconoscimento esplicito, incorporazione strutturata, ruolo di negoziazione, compromesso stabile (trattative per pacchetti)
	Controllo	Controllo
Ruolo dell'associazione		
In relazione ai membri	Prestazione, prestigio istituzionale (o dei leaders)	Indottrinamento, autorità organizzativa
	Trattamento discriminatorio, beni selettivi	Sanzioni coercitive, beni monopolistici
In relazione agli interlocutori	Offerta di informazioni, irresponsabilità per le decisioni, controllo autonomo, mobilitazione della pressione (protesta o danneggiamento)	Organizzazione dell'accordo, corresponsabilità per le decisioni, attuazione delegata, ritiro della concertazione (secessione)

Pluralismo e corporativismo hanno in comune numerosi presupposti di fondo, come avverrebbe praticamente in ogni modello realistico della moderna politica degli interessi: 1) l'importanza crescente di unità associative formali di rappresentanza; 2) la persistenza e l'espansione di interessi funzionalmente differenziati e potenzialmente in conflitto; 3) il ruolo rapidamente crescente del personale amministrativo stabile, dell'informazione specializzata, di capacità tecniche e, di conseguenza, dell'oligarchia consolidata; 4) il declino dell'importanza della rappresentanza territoriale e individuale; 5) la tendenza verso l'espansione dell'ambito della politica pubblica e verso l'interpenetrazione dei campi decisionali privato e pubblico.

Tuttavia, nonostante questa vasta area di accordo reciproco, il pluralismo si differenzia marcatamente dal corporativismo come risposta ideal-tipica a questi fatti della vita politica moderna:

il pluralismo può essere definito come un sistema di rappresentanza degli interessi nel quale le unità costitutive sono organizzate in un numero non specificato di categorie multiple, volontarie, in competizione tra loro, non ordinate gerarchicamente e autodeterminate, che non sono autorizzate in maniera particolare, riconosciute, sussidiate, create o altrimenti controllate nella selezione della leadership e nell'articolazione degli interessi da parte dello Stato e che non esercitano il monopolio dell'attività di rappresentanza all'interno delle rispettive categorie.

In breve, sia i pluralisti che i corporativisti, riconoscono, accettano e tentano di affrontare la crescente differenziazione strutturale e la diversità degli interessi del sistema politico moderno, ma essi offrono rimedi politici opposti e immagini divergenti della forma istituzionale che prenderà tale moderno sistema di rappresentanza degli interessi. I primi suggeriscono formazione spontanea, proliferazione numerica, estensione orizzontale e interazione competitiva; i secondi sono favorevoli a formazione controllata, limitazione quantitativa, stratificazione verticale e interdipendenza complementare. I pluralisti ripongono la loro fiducia nell'equilibrio mutevole di forze che si intersecano meccanicamente; i corporativisti fanno appello all'adattamento funzionale di un tutto organicamente interdipendente.

Dal momento che il sistema neo-corporativo spinge a ridurre la partecipazione e l'accessibilità, nonché la competitività tra gruppi, nasce quindi il problema di sapere quali siano le possibili sfide che mettono in crisi un assetto neo-corporativo. A giudizio di Schmitter, la molteplicità delle sfide che si oppongono al corporativismo, viene a dipendere dalla combinazione di diversi fattori, che Pasquino ha ricondotto a quei processi che, da un lato, sgretolano le organizzazioni sociali e politiche esistenti e, dall'altro, introducono nel sistema politico elementi di differenziazione,

segmentazione e frammentazione che comportano nuovi assetti di equilibrio tra potere economico-sociale e potere politico.

In genere è corretto affermare che gli assetti neo-corporativi si sono imposti solo in determinate aree decisionali, come per es., la politica dei redditi e quella di pieno impiego, o hanno riguardato situazioni ben definite sotto il profilo congiunturale. Anche dal punto di vista degli attori, il modello neocorporativo corre il rischio di semplificare eccessivamente il numero dei soggetti politicamente rilevanti (composti da Stato, imprenditori industriali e sindacati operai).

Lo sviluppo del corporativismo nelle democrazie liberali.

Il corporativismo può essere considerato come una strategia di dominio che rovescia le segregazioni istituzionali da cui il liberalismo di mercato dipendeva per il suo potere. Il corporativismo è caratterizzato da una debolezza iniziale delle sanzioni prevalenti e dalla possibilità di reintegrare le diverse dimensioni dell'organizzazione sociale.

In particolare, il corporativismo insiste decisamente sul mantenimento dell'ordine, sebbene sia fortemente monista.

Nella sua forma più esplicita il corporativismo, come forma di reintegrazione delle dimensioni politiche, economiche e ideologiche allo scopo di ristabilire il dominio, implica uno Stato estremamente attivo e coercitivo.

In quanto forma di organizzazione essenzialmente gerarchica, il modello di distribuzione del reddito nel corporativismo è amministrativo e sistematico. Non si occupa principalmente di aumenti del reddito dei subordinati, ma, nella misura in cui lo fa, evita la redistribuzione che provocherebbe problemi per l'ordine consolidato.

Come ideologia il corporativismo ha una lunga storia, affondando le sue radici moderne in quelle versioni del pensiero sociale e politico del XIX sec. che reagirono contro l'individualismo e la competizione che caratterizzarono l'emergere del predominio del modo di produzione capitalistico, e contro il conflitto industriale e politico tra le classi che fu il prodotto ineluttabile di questo sviluppo.

Sebbene vi siano molti tipi di teoria corporativa, la premessa comune era che la teoria fra le classi e l'unità organica erano essenziali per la società e potevano essere assicurate se i vari gruppi funzionali e soprattutto le organizzazioni del capitale e del lavoro fossero stati permeati da una concezione di mutui diritti e doveri in qualche modo simile a quella che si riteneva avesse unito i ceti medioevali in una società stabile.

I programmi corporativi propugnavano perciò uno schema universale di organizzazione professionale, industriale o settoriale, in base al quale le unità costitutive avrebbero avuto il diritto di rappresentanza nel processo decisionale nazionale e un alto livello di autonomia funzionale. Un limitato pluralismo organizzativo, generalmente operante sotto l'egida dello Stato in quanto suprema comunità collettiva, avrebbe garantito il valore più importante del corporativismo: l'armonia sociale.

Alla fine degli anni '30, durante la II Guerra mondiale e soprattutto nel periodo post-bellico, con l'intento di garantire, da parte dello Stato, il pieno impiego e la programmazione economica, le tendenze corporative si sono sviluppate in modo più rapido e sistematico nelle società liberal-democratiche. Esse sono state messe in rapporto all'accresciuto coinvolgimento dello Stato nella gestione dell'economia capitalistica avanzata, e hanno riguardato l'integrazione delle organizzazioni sindacali e imprenditoriali centrali nella programmazione economica nazionale.

Più di recente Lembruch ha definito il corporativismo liberale come un tipo speciale di partecipazione di grandi gruppi sociali ed economici alla formazione delle politiche pubbliche, specialmente quelle economiche: il tratto distintivo del corporativismo liberale è infatti un livello elevato di collaborazione tra i gruppi stessi nell'elaborare la politica statale. Ma il

corporativismo, a suo avviso, è qualcosa di più di un modello particolare di articolazione degli interessi. Esso è piuttosto un modello istituzionalizzato di formazione delle politiche in cui grandi organizzazioni di interesse collaborano tra loro e con le autorità pubbliche, non solo nell'articolazione degli interessi ma, nelle sue forme sviluppate, anche nella allocazione imperativa dei valori e nell'attuazione di queste politiche.

Da quanto è stato detto risulta che il corporativismo liberale non dovrebbe essere confuso semplicemente con maggior consultazione e collaborazione tra governo e gruppi di interesse organizzati, poiché il tratto distintivo del corporativismo liberale è un elevato livello di collaborazione tra i gruppi stessi nella formazione della politica economica.

A fini analitici possiamo distinguere due livelli di contrattazione nei sistemi liberal-corporativi: primo, contrattazione tra i gruppi autonomi; secondo, contrattazione tra il governo e il cartello dei gruppi organizzati.

Ma come si può spiegare l'importanza apparentemente crescente del corporativismo liberale in vari Paesi europei occidentali? Il corporativismo sembra essere collegato a certi imperativi o bisogni di fondo del capitalismo di riprodurre le condizioni di fondo della sua esistenza e di accumulare continuamente altre risorse. Più specificamente, il corporativismo sembra soddisfare questi imperativi regolando il conflitto tra le classi sociali nella distribuzione del reddito nazionale e nella struttura delle relazioni industriali.

Due osservazioni importanti riguardano il fatto che:

- 1) il modello corporativo è più importante nella formazione delle politiche economiche, soprattutto nell'ambito delle politiche che influenzano il ciclo economico, l'occupazione, la stabilità monetaria e la bilancia commerciale. In particolare le politiche dei redditi sembrano essere un settore centrale del corporativismo liberale;
- 2) i gruppi di interesse più importanti inclusi nella struttura corporativa sono i lavoratori organizzati e gli imprenditori. Ciò può comprendere una pluralità di associazioni sia sul versante dei lavoratori sia su quello degli imprenditori. La caratteristica centrale, comunque, è la collaborazione di capitale e lavoro in uno schema corporativo.

Sindacati, partiti, Stato e liberal-corporativismo.

La domanda da porsi è come mai il sindacato faccia ricorso all'azione nell'ambito dello Stato per cercare di soddisfare i suoi interessi. Incapaci di portare avanti i propri interessi nel quadro del mercato, i sindacati cercano di farlo tramite l'azione dello Stato. Essi sperano così di assicurarsi dei vantaggi per quanto riguarda la loro qualità di istituzioni (regolamentazioni che interessano i diritti di sindacalizzazione, contrattazione collettiva ecc..) e per i loro aderenti (legislazione sul salario minimo, programmi di assistenza sociale ecc..). In cambio delle politiche dello Stato, essi fanno naturalmente affidamento su una risorsa squisitamente politica: il loro ruolo come strutture di mediazione per il voto e, più in generale, di consenso. E' interessante notare che quando le risorse politiche fondate sul numero (il voto) e sul consenso hanno scarse probabilità di ottenere risposte dalle autorità politiche, i sindacati tendono a cercare di mantenere e costruire la loro forza interna e la loro coesione tramite un altro mezzo politico: l'ideologia (basti pensare al caso italiano della CGIL molto ideologica e strettamente collegata con il PCI).

Dopo aver indicato le ragioni per cui il sindacato potrebbe essere attirato verso modalità liberal-corporative di mediazione degli interessi che persegue tramite lo Stato, c'è da dire che gli assetti liberal-corporativi appaiono soggetti a rompersi e decadere per qualche combinazione delle seguenti ragioni:

- 1) un indebolimento delle circostanze originale che avevano reso difficoltosa l'azione dei tradizionali meccanismi di risposta dell'economia alla spinte salariali;
- 2) la perdita di controllo sulla base da parte della leadership del sindacato o l'incapacità delle organizzazioni del capitale di ottenere disciplina da parte degli imprenditori che esse controllano, impedendo la rottura degli accordi raggiunti al vertice o l'uscita degli imprenditori dal settore o dall'economia;

- 3) la crescita di leadership nell'ambito del sindacato o delle associazioni del capitale che sfida l'opportunità degli accordi liberalcorporativi e mobilita il sostegno della base;
- 4) l'uso dei meccanismi al di là dei limiti di tolleranza delle associazioni del capitale;
- 5) una decisione da parte delle associazioni del capitale di imporre uno scontro con i sindacati, rischiando i costi di un danno economico di grane entità per poter creare un clima economico e specialmente politico, più favorevole a medio e lungo termine;
- 6) la mobilitazione elettorale e/o organizzativa di gruppi marginali o lasciati fuori dalle contrattazioni liberal-corporative, che spesso devono pagare i costi di tali contrattazioni.

L'economia corporativa: teoria e gestione.

Lo scopo di questo capitolo è presentare una teoria generale e i principi di gestione di un'economia corporativa.

Il pensiero corporativo risale al medioevo, per poi essere considerato la filosofia economica dei regimi italiano e tedesco tra le due guerre (fascismo e nazismo). La tendenza attuale (neocorporativismo) ebbe inizio verso il 1960 in Gran Bretagna quando il governo conservatore riconobbe la necessità di una qualche forma di programmazione economica (tramite regolamentazioni statali, controlli dei prezzi, sussidi alle esportazioni ecc.). Gli aspetti di fondo di questo flusso di attività statali sono stati che le imprese sono state in larga misura in mano alla proprietà privata, ma lo Stato ha tentato sempre più di controllare le attività private, giustificando ciò in nome dell'interesse nazionale.

Allora, nelle società industrializzate si può definire il corporativismo come un sistema economico in cui lo Stato dirige e controlla imprese prevalentemente private secondo quattro principi: unità, ordine, nazionalismo e successo¹³². Ridotto all'essenziale, il corporativismo implica un accrescersi degli interventi statali in nuove e diverse funzioni economiche, che determina un mutamento qualitativo particolarmente importante: il passaggio per lo Stato da un ruolo di sostegno a uno di direzione dell'economia.

Al fine di chiarire il concetto di corporativismo comunque, è necessario distinguere tra i ruoli di facilitazione, sostegno e direzione da parte dello Stato:

- facilitazione: è il ruolo dello Stato nelle funzioni integrative e di regolazione; ad es., mantiene le leggi sulla proprietà, fa rispettare le regole della libera concorrenza, crea la moneta: in breve rende possibile l'attività economica privata;
- sostegno: lo Stato offre protezione, sostegno e aiuto all'attività economica privata nei momenti di difficoltà, tramite incentivi e sovvenzioni. In definitiva, esso cerca di influenzare l'attività economica privata, ma non la prescrive, poiché l'iniziativa rimane al proprietario privato che controlla le proprie attività economiche;
- direzione: lo Stato indica alle imprese private cosa devono e non devono fare, stabilendo gli obiettivi nazionali, controllando l'allocazione delle risorse, fornendo un certo

¹³² La prima caratteristica definitoria del corporativismo è l'unità: il principio corporativo è che gli obiettivi economici si raggiungono meglio attraverso uno sforzo di collaborazione piuttosto che processi di competizione. Questo principio deriva dalla più ampia teoria corporativa della società che è fondamentalmente organicista, essendo essa composta da elementi diversi, unificati in un organismo formante un unico corpus, dove si ha una collaborazione tra tutti per la realizzazione del bene comune.

Il secondo principio corporativo è l'ordine: le economie di mercato sono considerate inerentemente anarchiche, esposte a sconvolgimenti strumentali e a fluttuazioni non previste. Il correttivo necessario è la stabilità, intesa come risultato effettivo della regolazione statale e autocontrollo individuale (ciò si esprime concretamente nel divieto di scioperi e di serrate e nell'arbitrato obbligatorio delle controversie).

Il terzo principio è il nazionalismo: innanzitutto, la collettività al centro dell'attenzione è la nazione, non la classe, la famiglia, la religione o gruppo etnico. Il fine è il benessere economico nazionale, non la ricchezza o mobilità individuale.

Il quarto e ultimo principio corporativo è il successo: ciò significa la capacità di raggiungere fini collettivi, anche a discapito del mantenimento di diritti o procedure legali. Inoltre, il corporativismo è un sistema di mobilitazione, poiché parte dalla convinzione che i fini si raggiungono meglio organizzando lo sforzo collettivo in maniera consapevole piuttosto che attraverso risposte private spontanee.

coordinamento della domanda e dell'offerta per beni e servizi importanti, regolando la distribuzione delle ricompense.

Riassumendo, dal punto di vista economico il corporativismo è un sistema basato sulla proprietà privata e il controllo statale, essendo gerarchico nel riconoscimento tra coloro che dirigono il lavoro e coloro che lo eseguono.

In poche parole, considerando che il corporativismo sostiene una distribuzione ineguale del potere nella distribuzione delle risorse materiali, se si aggiunge una variabile distributiva (grossolanamente egualitario/non egualitario), si può ottenere una classificazione più completa dei sistemi economici corporativi:

			Proprietà pubblica	Proprietà privata
Controllo	Pubblico	Egualitario	Comunismo puro (distribuzione secondo i bisogni)	Corporativismo redistributivo (Scandinavia)
Controllo	Pubblico	Non egualitario	Socialismo di mercato (Ungheria)	Corporativismo conservatore (Italia fascista)
Controllo	Privato	Egualitario	Comunità utopiche (Kibbutzim)	Meritocrazia (eguaglianza delle opportunità)
Controllo	Privato	Non egualitario	Autogestione dei lavoratori (Jugoslavia)	Conservatorismo estremo (difesa della proprietà)

Convenzionalmente, si ritiene che un sistema corporativo sia particolarmente burocratico, dove gli strumenti con i quali un regime concreto tenterebbe di realizzare un sistema di questo tipo, si possono esprimere sotto forma di principi di gestione corporativa:

- antinomismo; lo Stato corporativo evita di formalizzare le sue procedure operative, giacchè la cosa più assurda che uno Stato direttivo può fare è formulare un programma e quindi seguirlo, vale a dire metterlo in pratica senza tenere in considerazione i cambiamenti che si verificano nell'ambiente economico o i problemi che sorgono nel corso della sua attuazione. La flessibilità è dunque essenziale per tutta la programmazione. E' allora possibile che un regime corporativo adotti degli stratagemmi per attenuare le restrizioni imposte dalle regole formali, che si inquadrano generalmente nell'inserimento di formule discrezionali
- giustizia inquisitoria; il corporativismo implica per i tribunali il passaggio da un ruolo giudicatorio ad uno inquisitorio. Lo strumento per risolvere le controversie non è più un processo contenzioso nel quale ciascuna parte presenta il proprio caso nella versione più favorevole, ma una inquisizione alla quale tutte le parti hanno l'obbligo di collaborare. Vi sarebbero anche delle istituzioni molto attive per l'arbitrato e la conciliazione, al fine di mantenere l'ordine e il potere di far rispettare le decisioni prese. Lo stesso ruolo degli avvocati implica che essi non avrebbero più il monopolio della conoscenza specializzata da offrire ai privati che perseguono i propri interessi, ma diverrebbero piuttosto degli strumenti per la realizzazione dei fini collettivi, diventando un sottogruppo di amministratori pubblici.
- controllo strategico; lo Stato cerca di regolare la performance economica nazionale attraverso il controllo di alcuni organismi di grandi dimensioni situati in posizioni cruciali. Con una struttura industriale di questo tipo lo Stato è complessivamente in grado di controllare gli oligopoli, raggiungendo accordi tra negoziazioni private tra persone-chiave provenienti dallo Stato e dai settori produttivi.

- attuazione delegata; lo Stato si serve di organizzazioni private per gestire le sue politiche: una volta che lo Stato raggiunge accordi volontari con alcuni organismi privati grandi o rappresentativi, a quel punto li obbliga a far rispettare questi accordi stessi, a controllare i propri membri, associati, clienti e fornitori.
- attuazione mediata; un regime corporativo attuerebbe parte della sua gestione pubblica servendosi di istituzioni intermedie, apparentemente autonome e private. I governi dispongono infatti di una serie di opzioni istituzionali attraverso le quali attuare le loro politiche. Il ricorso a queste organizzazioni intermedie viene fatto per due ragioni: primo, si realizza un'economia amministrativa e finanziaria, evitando le formalità e i costi della gestione burocratica; secondo, i governi si comportano in questo modo per nascondere attività statali potenzialmente controverse: l'uso di istituzioni amministrative che non sembrano del tutto governative permette agli attori politici centrali di negare un livello equivalente di responsabilità per l'attività del governo.
- potere extra-legale; consiste nell'uso di coercizione privata a sostegno della politica pubblica. Nella sua forma estrema questo non è altro che l'esercizio sottilmente mascherato del potere di polizia, l'uso di gruppi paramilitari. La militanza dei gruppi privati può facilmente passare da campagne pacifiche, attraverso proteste energiche, disobbedienza civile, dimostrazioni violente, tumulti, attacchi a gruppi rivali, ad azioni programmate di intimidazione (il tutto a sostegno di una politica proposta dal governo).

Democrazia, democrazie, schema riassuntivo e focalizzazione dei punti principali

L'esame dei sistemi democratici prevede l'esame di cinque punti:

- che cosa è la democrazia: la definizione descrittiva;
- quali tipi di democrazia esistono: le tipologie;
- quale è la migliore democrazia: la definizione normativa;
- perché la democrazia esiste: le condizioni non politiche della democrazia;
- come si forma la democrazia: la prima democratizzazione.

Democrazia: che cosa è

La democrazia è un regime politico che presenta due caratteristiche:

- estesa partecipazione maschile e femminile;
- possibilità di dissenso, opposizione e competizione nei confronti del governo.

Per assicurare la democraticità di un regime sono necessarie alcune procedure minime:

- suffragio universale maschile e femminile;
- elezioni libere, competitive, ricorrenti e corrette;
- la competitività è garantita dalla presenza di almeno due partiti;
- la correttezza dipende dalla disponibilità di fonti alternative di informazione.

Se gli aspetti procedurali sono indispensabili in sede di definizione degli aspetti strutturali della democrazia, occorre ricordare che i contenuti delle decisioni assunte da una democrazia non possono violare alcuni aspetti:

- devono essere rispettate le procedure basilari enunciate sopra;
- deve essere garantita la proprietà privata.

Nel complesso, procedure e contenuti della democrazia presentano caratteristiche opposte:

<i>procedure</i>	<i>contenuti</i>
accordo	dissenso
regola dell'unanimità	regola di maggioranza
certezza	incertezza
massima rappresentanza	efficacia decisionale

Tipi e modelli di democrazia

Le prime tipologie della democrazia si sono basate sulla distinzione formale fra regimi parlamentari, semi-presidenziali e presidenziali.

Democrazia rappresentativa e democrazia diretta

Una distinzione non solo formale è quella fra democrazia diretta (o degli antichi) e democrazia rappresentativa (o dei moderni).

Una tipologia più recente è stata proposta da Arend Lijphart in base ai due criteri della cultura politica e del comportamento delle élites:

		cultura politica	
		omogenea	frammentata
comportamento delle élites	cooperativo	Democrazia depoliticizzata Stati Uniti	Democrazia consociativa Austria, Belgio, Olanda, Svizzera
	competitivo	Democrazia centripeta Gran Bretagna, Scandinavia	Democrazia centrifuga Francia IV Repubblica (1946-1958), Italia I Repubblica(1946-1993)

Principio maggioritario e principio consensuale

Successivamente, lo stesso Lijphart ha proposto una distinzione fra democrazia maggioritaria e democrazia consensuale che enfatizza le diverse caratteristiche istituzionali dei regimi democratici.

Dimensione partiti-esecutivo

- governi monopartitici a forte concentrazione del potere vs. governi di coalizione a forte condivisione del potere;
- dominio del potere esecutivo vs. equilibrio fra potere esecutivo e legislativo;
- sistemi bipartitici vs. sistemi multipartitici;
- sistemi elettorali maggioritari vs. rappresentanza proporzionale;
- rappresentanza degli interessi di tipo pluralista vs. rappresentanza degli interessi di tipo coordinato e corporativo.

Dimensione federale-unitaria

- governi unitari e centralizzati vs. governi federali e decentrati;
- concentrazione del potere in un parlamento unicamerale vs. divisione del potere fra due camere costituite con diverse modalità ma con attribuzioni paragonabili;
- costituzione flessibile emendabile a maggioranza semplice vs. costituzione rigida emendabile soltanto a maggioranza qualificata;
- legislazione interpretata soltanto dal parlamento vs. controllo giurisdizionale sull'attività legislativa del parlamento;
- banche centrali controllate dall'esecutivo vs. banche centrali indipendenti.

I due tipi di democrazia si differenziano come riportato nella figura seguente:

<i>modello maggioritario (Westminster)</i>	<i>modello consensuale</i>
1. governo monopartitico a maggioranza risicata, con un'ampia opposizione esclusa dal potere	1. condivisione del potere esecutivo per mezzo della costituzione di grandi coalizioni
2. predominio istituzionale del governo sul parlamento	2. equilibrio fra potere esecutivo e potere legislativo
3. sistema bipartitico	3. sistema multipartitico
4. sistema elettorale maggioritario	4. sistema elettorale proporzionale
5. pluralismo	5. corporativismo
6. sistema di governo unitario e centralizzato	6. federalismo
7. assemblea monocamerale	7. bicameralismo forte
8. costituzione flessibile	8. costituzione rigida
9. assenza di judicial review	9. judicial review
10. banca centrale controllata dall'esecutivo	10. banca centrale indipendente

Dal punto di vista teorico, le dieci differenze che intercorrono fra sistemi maggioritari e consensuali sono raggruppabili in due dimensioni.

Democrazie ideali e qualità democratica

Dal punto di vista normativo, una democrazia funziona tanto meglio quanto più c'è corrispondenza fra le preferenze dei cittadini e gli atti del governo. Robert Dahl ha individuato tre opportunità che devono essere garantite a tutti i cittadini perché questa situazione si realizzi:

- pari opportunità nella formazione delle proprie preferenze;
- pari opportunità nella espressione delle proprie preferenze tramite azioni individuali o collettive;
- pari considerazione nella valutazione delle proprie preferenze.

A loro volta, queste tre opportunità sono garantite in presenza di otto garanzie istituzionali:

- libertà d'associazione;
- libertà di espressione;
- diritto di voto;
- diritto di presentarsi alle elezioni;
- disponibilità di fonti alternative di informazione;
- possibilità di essere eletti;
- elezione libere e regolari;
- dipendenza degli atti del governo dal voto.

Inoltre, il corretto funzionamento della democrazia prevede:

- alternanza di governo;
- efficienza amministrativa.

Le condizioni non politiche favorevoli

L'esistenza della democrazia è facilitata dalla presenza di alcune condizioni sociali.

Cultura e democrazia

Dopo che in passato alcuni autori hanno notato l'importanza della religione cristiana, più recentemente è stata rilevata:

- l'importanza delle credenze – più o meno favorevoli alla democrazia – di coloro che sono direttamente impegnati in politica;
- il livello di civismo presente fra i cittadini comuni.

Democrazia consociativa

Il pluralismo (o frammentazione) culturale costituisce una pre-condizione sfavorevole alla democrazia, i cui effetti possono essere contrastati dall'adozione di forme consociative o consensuali di democrazia.

Condizioni economico-sociali

A differenza del pluralismo culturale, il pluralismo sociale consiste nella presenza di un grande numero di gruppi sociali che detengono una certa quantità di risorse economiche e costituisce una condizione che facilita la formazione della democrazia. Inoltre, effetti positivi sono esercitati anche da:

- alfabetizzazione e comunicazione;
- assenza di profonde disuguaglianze economiche.

Per tutte le pre-condizioni della democrazia esistono tre dubbi irrisolti:

- esistono soglie al di sopra delle quali l'avvento della democrazia è molto probabile?
- come interagiscono i diversi aspetti?
- si tratta di condizioni necessarie o sufficienti?

Percorsi storici specifici

Secondo Barrington Moore, la democrazia è favorita se la storia del sistema politico presenta le seguenti caratteristiche:

- equilibrio fra monarchia e aristocrazia;
- svolta mercantile in economia;
- trasformazione della nobiltà in senso borghese;
- assenza di una coalizione fra borghesia e aristocrazia contro i lavoratori;
- rottura rivoluzionaria con il passato.

Le critiche si sono rivolte soprattutto contro l'ultimo punto, con il quale si escludono sia la possibilità di compromessi fra élites sociali e classi inferiori, sia l'eventualità di aperture alla partecipazione politica effettuate dalle oligarchie politiche.

Il neocorporativismo come modello di democrazia

Secondo P. Schmitter, a partire dal secondo dopoguerra si è imposto al mondo lo schema neocorporativo come modello di evoluzione democratica. Esso è tipico dei Paesi scandinavi, e si caratterizza per una mediazione statale nella rappresentanza degli interessi e un deciso intervento pubblico (welfare state).