

DEMOCRATIZZAZIONI E TRANSIZIONI

- **Democrazie e mutamenti. Introduzione.**
- **Le democratizzazioni, quasi democrazie e arene democratiche.**
- **Le fasi della democratizzazione e l'analisi della poliarchia in R. H. Dahl.**
- **Consolidamento democratico: definizione, modelli e ipotesi esplicative (le cinque arene di una democrazia consolidata; modelli e attori; la legittimazione; la teoria dell'ancoraggio, disancoraggio e crisi; fasi del consolidamento e esiti autoritari con crisi, persistenza instabile, persistenza stabile).**
- **Più nel dettaglio: crisi con crollo e senza crollo democratico, svolgimento della crisi e fattori del crollo (premessa, crisi nella democrazia e della democrazia; svolgimento della crisi democratica; dalla democrazia all'autoritarismo e fattori del crollo; crisi del sistema partitico e rinuncia all'autenticità democratica; la fine della democrazia).**
- **L'ipotesi inversa: dall'autoritarismo alla democrazia, il cammino verso la democrazia e il processo di riequilibrio.**
- **Relazioni tra democratizzazioni e contesti economici.**
- **Relazioni tra democratizzazioni e contesti istituzionali.**
- **S. P. Huntington e le ondate di democratizzazione e di riflusso (l'inizio della terza ondata, le cause e spiegazione delle ondate; mutamenti religiosi; l'effetto valanga o dimostrativo; processi di transizione, livelli di violenza e il problema del torturatore: perseguire o condannare; problemi contestuali: disillusione e nostalgia autoritaria; le prospettive).**
- **Transizione e consolidamento democratico nell'Europa centro-orientale. L'Europa post-comunista (influenza internazionale e mutamenti sociali nelle transizioni; partiti e istituzioni in Europa centro-orientale: quali influenze reciproche?).**
- **La democrazia in America latina. Problemi e prospettive del consolidamento democratico (un'analisi empirica del consolidamento in America latina).**
- **Statualità, nazionalismo e democratizzazione. Lo Stato sovrano come prerequisito democratico (Stato-Nazione in Stein Rokkan; le soglie di democratizzazione; plurinazionalismo e democrazia: quando la democratizzazione va al di là delle logiche conflittuali).**

DEMOCRAZIE E MUTAMENTI. INTRODUZIONE

Le dinamiche di mutamento dei regimi democratici riguardano la crisi della democrazia, che può portare anche al suo crollo e all'instaurazione di un qualche tipo di autoritarismo, e la transizione alla democrazia che con i suoi successivi processi di instaurazione, consolidamento e stabilità conduce a una qualche forma di democrazia consolidata.

Si possono citare a questo proposito diversi esempi di passaggi da regimi autoritari a regimi democratici (basti pensare all'Europa orientale tra gli anni '80 e '90, i diversi casi dell'America Latina verso gli anni '70 e tutti i diversi tentativi di mantenere assetti democratici nell'Africa e Asia degli anni '90).

La democratizzazione è un processo politico a dir poco complesso, che ha inizio con la crisi del sistema autoritario, spesso stimolata da tentativi infruttuosi di liberalizzazione, per proseguire con un periodo di transizione che può sfociare nella comparsa di una nuova democrazia e concludersi con il consolidamento o una nuova crisi del regime politico appena instaurato. Tuttavia, non sempre è agevole distinguere con chiarezza le varie fasi della democratizzazione. In genere le prime fasi di apertura appaiono già nel momento della liberalizzazione del regime autoritario; si eliminano alcune restrizioni ai principali diritti individuali ma nel complesso non cambia in modo sostanziale la natura repressiva ed escludente del sistema politico. Più precisamente, nella fase di transizione il regime comincia a vacillare e si trasforma (in alcuni casi) in modo radicale, con l'introduzione di nuove istituzioni politiche democratiche che iniziano a operare in modo democratico e poco a poco più inclusivo. Come detto, la transizione può essere seguita da un consolidamento dell'ordine politico che richiede la rimozione di intralci nella competizione politica e la diffusione e accettazione di valori e comportamenti autenticamente democratici. E' anche vero tuttavia che nella fase di transizione forze conservatrici prendano il sopravvento interrompendo l'apertura politica e restaurando un nuovo governo autoritario (come avvenuto in Cecoslovacchia nel 1968 o in alcuni Paesi Latino-americani verso gli anni 60-70). Oppure, può accadere che la democrazia si mantenga assumendo però dei caratteri inediti, parzialmente riconducibile al **modello poliarchico** descritto da R.H. DAHL (come si vedrà più avanti, il suffragio in questo caso sarà limitato o un partito dominante controllerà le leve del potere, inclusi i mass-media, impedendo una competizione politica aperta e trasparente, con la democrazia detta in questo caso "elettorale", poiché mancano quelle componenti di lealtà nella competizione elettorale che caratterizzano le democrazie più mature, cosiddette "democrazie liberali").

Verso la metà del XX secolo, la sconfitta nazista e i processi di decolonizzazione, stimoleranno di gran lunga la comparsa di nuove democrazie, spesso affermandosi e consolidandosi. Ciò non ha impedito che nuove democrazie siano crollate essendo rimpiazzate da nuovi regimi autoritari; questo è il discorso che verrà ripreso in seguito facendo riferimento a S.P. HUNTINGTON e la sua **terza ondata** di democratizzazione.

E' importante notare come nelle trasformazioni democratiche spesso gli esponenti del vecchio regime autoritario abbiano ricoperto un ruolo assai significativo, essendo i sostenitori del cambiamento e portandolo spesso a compimento. In altri casi, hanno collaborato con l'opposizione democratica sulla base di ampie intese politiche e sociali, mentre più raramente sono stati messi da parte e il loro governo rovesciato. Queste modalità sono state definite rispettivamente di "trasformazione" (Spagna, Brasile, Ungheria e Taiwan), "transostituzione" (Uruguay, Corea del Sud, Polonia e Sudafrica che hanno deciso di aprire il sistema politico a forze nuove e emergenti) e "sostituzione" (es. Grecia e Argentina poiché indebolite da gravi crisi economiche o sconfitte militari; in un numero limitato di casi invece la trasformazione democratica è stata favorita da un intervento straniero – gli USA ad Haiti e Panama -).

Nelle democratizzazioni sono connessi 3 fattori di rilievo:

- Lo **sviluppo economico**, cioè si collega l'instaurazione democratica a determinati livelli di sviluppo, ovvero; più intenso è lo sviluppo, maggiori saranno le probabilità di sopravvivenza del regime democratico (si è detto che in Europa centro-orientale i Paesi più

democratici sono quelli con il più alto sviluppo economico – Rep. Ceca, Paesi Baltici, Ungheria, Polonia, Slovacchia e Slovenia). Per rafforzarsi, insomma, si è pensato che la democrazia richiedesse, oltre alla ricchezza, anche un vero e proprio sviluppo socio-economico che comportasse un autentico miglioramento della situazione sociale con una propensione maggiore al compromesso (si vedano in proposito le tesi di S.M. LIPSET).

- Le **istituzioni politiche**, dove la tesi prevalente è che una combinazione tra parlamentarismo e sistema proporzionale, con la possibilità di formare ampie coalizioni di governo, e un certo equilibrio fra esecutivo e legislativo, favorissero il consolidamento. Del resto, tutti i Paesi in cui ha prevalso un presidenzialismo forte hanno assunto forme più marcatamente autoritarie (si veda il caso dei sistemi Latino-americani).
- **Culture e fedi religiose**, dove si è sostenuto che la democrazia verrebbe sottoposta a forti tensioni laddove siano prevalenti tradizioni religiose non occidentali, come il confucianesimo, l'islam e il cristianesimo ortodosso (ad es., l'avversità dell'Islam dipenderebbe dalla mancata separazione – dottrinale e storica – tra potere spirituale e temporale radicata nel tempo nei sistemi politici musulmani, dove la società politica islamica, nella sua versione fondamentalista, non ammette precetti morali tolleranti, laici e relativisti...).

LE DEMOCRATIZZAZIONI, QUASI DEMOCRAZIE E ARENE DEMOCRATICHE.

Con *democratizzazione* o instaurazione democratica vera e propria si intende un processo diverso, alternativo e successivo alla liberalizzazione¹, che comporta un allargamento completo e un riconoscimento reale dei diritti civili e politici; ove necessario, la civilizzazione completa della società, l'emergere di più partiti e di un sistema partitico, ma anche di organizzazioni collettive degli interessi, quali i sindacati e gli altri gruppi; la adozione delle principali procedure e istituzioni democratiche che caratterizzeranno quel regime, come la legge elettorale o la fissazione dei rapporti legislativo-esecutivo o ancora, altri aspetti rilevanti per il funzionamento del regime. La democratizzazione richiede infatti un'aperta competizione intorno al diritto di ottenere il controllo del Governo e, conseguentemente, il risultato finale di chi andrà al governo.

Con *regimi di transizione (o democratizzazioni)*, si fa riferimento a tutti quei regimi preceduti da un'esperienza autoritaria o tradizionale, cui faccia seguito un'apertura, liberalizzazione e parziale rottura della limitazione del pluralismo. Le opposizioni sono in genere ammesse a partecipare al processo politico, ma sostanzialmente escluse da ogni possibilità di accedere al governo. Dunque, esistono più partiti di cui uno resta dominante egemonico in elezioni semi-competitive e in cui contemporaneamente una reale competizione vi è già tra i candidati all'interno di quel partito.

Tuttavia, per capire meglio i regimi di transizione, si può aggiungere che essi scaturiscono dal tentativo provvisoriamente riuscito – messo in atto dalla parte moderata degli attori governanti nel precedente regime autoritario -, di resistere alle pressioni interne ed esterne alla coalizione dominante, di continuare a detenere l'ordine e i precedenti assetti distributivi. Esempi tipici di quasi-democrazie sono considerati il Messico prima del 1976 o alcuni Paesi africani retti da partiti unici.

Un esempio di quasi-democrazie è il termine di *democrazia protetta*, intendendo come tale una situazione in cui esistono limiti effettivi nell'espressione del voto e anche nel grado di

¹ Laddove con liberalizzazione si intende un processo di concessione dall'alto di maggiori diritti politici, mai ampio e completo, che comporta ad es. una minore censura nei confronti dei mezzi di comunicazione, la concessione di spazi in qualche misura più ampi per l'organizzazione di attività autonome della classe lavoratrice, l'introduzione di alcune garanzie per gli individui, il rilascio della maggior parte dei prigionieri politici...

ammissione del dissenso e dell'opposizione. La *democrazia dominata* è invece un'espressione di Merkel e Croissant (2000), in cui vi è un controllo dei militari o forze esterne che condizionano il regime. Se invece siamo in presenza di suffragio maschile, di un procedimento elettorale formalmente corretto e cariche elettive ricoperte sulla base di quelle elezioni, si potrà parlare di *democrazia limitata*. Le pseudo-democrazie rappresentano dei casi di regimi autoritari che presentano certe forme esteriori del regime democratico, quali costituzioni che dichiarano di garantire diritti ed elezioni, senza che ad esse corrisponda alcuna realtà parzialmente democratica. Dunque, il rispetto dei diritti civili e politici, assieme a un qualche grado di competizione politica, sono assenti.

Altri esempi un po' particolari possono essere dati dal ritorno della Spagna alla democrazia, avvenuto nel 1976-77 dopo la morte di Franco e circa quarant'anni di governo autoritario. Esso presenta aspetti peculiari perché (come nel caso della Turchia alla democrazia) si è trattato di un mutamento un po' speciale in quanto non è avvenuto attraverso un crollo del regime precedente ma a seguito di un'iniziativa presa proprio dai dirigenti di quest'ultimo sotto la spinta di pressioni interne ed esterne. In Spagna questo processo, a tutt'oggi (dopo le elezioni del 1977), non ha ancora dato luogo ad un trasferimento di potere nelle mani delle principali forze di opposizione bensì a una sorta di condivisione del potere, legittimata da elezioni libere e competitive. Un cambiamento di questo genere realizzatosi attraverso una *reforma* invece che una *ruptura*, pone dei problemi particolari per le nuove istituzioni democratiche (infatti queste istituzioni sono nate nel rispetto delle procedure di riforma costituzionale previste nella costituzione franchista, ma nello stesso tempo contraddicono lo spirito fondamentale di questa: ecco che allora si è verificato un fenomeno di snaturamento antidemocratico in favore delle costituzioni democratiche).

Spesso inoltre le questioni di politica estera rappresentano un grosso aggravio per un regime nuovo, specie se questo si trova fin dall'inizio in posizione di dipendenza rispetto ad altri paesi (questo problema è stato di particolare acutezza per la Germania, l'Austria e altri Stati di nuova formazione succeduti alla prima guerra mondiale). In Italia, come emerge dall'analisi di P. Farneti, le profonde fratture prodotte in tutte le forze politiche dall'interventismo, dai costi della guerra e dalle delusioni della vittoria, hanno avuto un ruolo importante nell'impedire alla democrazia, in via di costruzione, di fronteggiare con successo i difficili riassetamenti delle strutture economiche e sociali del dopoguerra. La dipendenza dall'esterno e il nazionalismo economico hanno giocato una parte simile in America Latina dopo la seconda guerra mondiale.

LE FASI DELLA DEMOCRATIZZAZIONE E L'ANALISI DELLA POLIARCHIA IN R.H. DAHL.

Nell'ordine, la dinamica di un regime democratico è racchiusa in quattro diversi processi: **transizione, instaurazione, consolidamento, crisi**. Per il consolidamento e per la crisi verranno dedicati capitoli a parte, poiché richiedono esaminazioni più complesse. Qui si prenderanno in considerazione le fasi di transizione e instaurazione e l'analisi poliarchica in R. H. Dahl come sviluppo della democrazia.

L'analisi poliarchica in R.H. Dahl.

L'elenco forse più accurato per la creazione di un regime democratico è stato forse formulato da Dahl,

Alcuni requisiti per la formazione delle democrazie

Per l'opportunità di	Sono richieste le seguenti garanzie istituzionali
I Formulare preferenze	1) libertà di formare organizzazioni e di aderirvi 2) libertà di espressione 3) diritto di voto 4) diritto dei dirigenti politici di competere per il sostegno 5) fonti alternative di informazione
II Esprimere preferenze	1) libertà di formare organizzazioni e di aderirvi 2) libertà di espressione 3) diritto di voto 4) eleggibilità alle cariche pubbliche 5) diritto dei dirigenti politici di competere per il sostegno 6) fonti alternative di informazione 7) elezioni libere ed eque
III Vedere le proprie preferenze valutate in modo eguale nella condotta del governo	1) libertà di formare organizzazioni e di aderirvi 2) libertà di espressione 3) diritto di voto 4) eleggibilità alle cariche pubbliche 5) Diritto dei dirigenti politici di competere per il sostegno e per i voti 6) fonti alternative di informazione 7) le istituzioni che producono politiche governative dipendono dai voti e da altre espressioni di preferenze

ed è costruito sulle garanzie necessarie da conferire ai cittadini sui diritti da promuovere e proteggere affinché le loro preferenze incidano effettivamente sull'azione dei governanti prescelti. Ma alla base della teoria della poliarchia enunciata da Dahl, si trovano tre propositi e tre postulati. I propositi riguardano: la volontà di pervenire ad una definizione di regime democratico che sia in grado di individuare e misurare caratteristiche e condizioni di natura empirica; il desiderio di escogitare uno strumento analitico adatto a sviluppare l'analisi comparata dei regimi politici, raccogliendo indicatori e dati; la possibilità di esaminare le condizioni che favoriscono o impediscono la trasformazione di un sistema politico a partire dall'esigenza di libere elezioni e dalla presenza di opposizioni organizzate. A questi tre propositi si accompagnano altrettanti postulati: il primo concerne la natura di un regime democratico che, secondo Dahl, è contraddistinto dalla continua capacità di risposta (responsiveness) del governo alle preferenze dei suoi cittadini; il secondo riguarda le condizioni necessarie affinché un regime sia capace di predisporre delle risposte; il terzo pone l'accento sull'esistenza di alcune garanzie istituzionali che rendono possibile e assicurano la funzionalità del meccanismo in questione. In altre parole Dahl assume il problema della corrispondenza tra responsabilità-rappresentanza-elezione e assume che la responsabilità di chi ha il potere sia fatta valere attraverso la capacità di sanzione di chi vota (per cui il carattere

democratico di un regime è garantito dall'esistenza di molteplici gruppi, organizzazioni sociali, nonché oppositori di minoranza, relativamente autonomi).

Da queste riflessioni nasce l'accezione di poliarchia, intesa come insieme di istituzioni politiche necessarie a far funzionare una democrazia su vasta scala. Allora gli elementi caratterizzanti la poliarchia sono due:

- 1) l'attivazione di condizioni che garantiscono il diritto di partecipare alle elezioni e il pieno accesso alle cariche pubbliche;
- 2) l'alta percentuale della popolazione adulta cui è riconosciuto il diritto di partecipare al controllo e critica dell'azione di governo.

Le due dimensioni cruciali della democratizzazione sono quindi la partecipazione e la pubblica contestazione. La prima dimensione richiede che i cittadini siano in grado di:

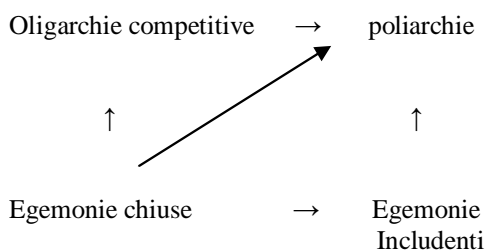
- a) formulare le proprie preferenze;
- b) esprimere le preferenze mediante il ricorso a decisioni individuali e collettive;
- c) essere sicuri che tali preferenze abbiano lo stesso peso nella condotta governativa;
- d) libertà di associazione e organizzazione;
- e) libertà di pensiero ed espressione;
- f) diritto di voto con eleggibilità alle cariche pubbliche;
- g) presenza di fonti alternative di informazione;
- h) elezioni libere, periodiche e corrette;
- i) istituzioni che rendono il governo e le sue scelte indipendenti dal voto.

La seconda dimensione si traduce nella concreta possibilità di far ricorso alla contestazione pubblica per sindacare ed eventualmente sanzionare il comportamento e le scelte di coloro che esercitano il potere.

Una delle analisi più semplici ed efficaci enunciate da Dahl, individua due processi fondamentali al centro del cambiamento, entrambi collegati tra loro e ai diversi aspetti istituzionali che caratterizzano una democrazia di massa. Si tratta della *liberalizzazione*, vale a dire il grado in cui sono ammessi il *dissenso*, *opposizione*, *competizione* tra le diverse forze politiche; e della *inclusività*, ovvero della proporzione della popolazione che ha titolo a partecipare, a controllare e opporsi alla condotta governativa.

La prima dimensione è legata alla nascita dei diritti civili, quali la libertà di associazione, riunione, di pensiero, di parola e di stampa. La seconda si riferisce alla partecipazione, e conduce all'espansione dei diritti politici (elettorato attivo e passivo). Queste dimensioni configurano uno spazio all'interno del quale è possibile collocare tutti i regimi politici.

La figura sottostante (chiamata dalla scatola di Dahl e riguardante la prima democratizzazione),



sintetizza il quadro che emerge a partire dai regimi senza partecipazione e competizione (le egemonie chiuse), o da quelli con ampia partecipazione, ma senza effettiva possibilità di competizione (le egemonie includenti), a quelli con partecipazione limitata ma possibilità di competizione e opposizione anche elevate (le oligarchie competitive), a quelli dove partecipazione e competizione sono ampie (le poliarchie), cioè le liberal-democrazie di massa.

Più nel dettaglio, le egemonie chiuse presuppongono regimi politici nei quali scarse o nulle sono liberalizzazione e partecipazione; nelle oligarchie competitive la competizione esiste, può anche essere molto alta, ma rimane confinata a ristretti gruppi politici; nelle egemonie includenti vi è un'estesa partecipazione indotta, non spontanea, e assenza o scarsa presenza di competizione;

infine, nelle poliarchie (cioè le liberaldemocrazie di massa), si ha un'alta liberalizzazione e al tempo stesso alta partecipazione.

In questi processi, l'aspetto da cogliere è il passaggio dalla politica di élites alla politica di massa, che è caratterizzata dalla organizzazione della società attraverso i partiti, i gruppi e sindacati, e che caratterizza il mondo moderno.

Dahl privilegia tre possibili strade alla democrazia²:

- 1) la competizione precede l'inclusività. Si passa da un processo, più o meno graduale, dalla egemonia chiusa alla oligarchia competitiva e, poi, alla democrazia di massa;
- 2) l'inclusività precede la competizione; da un'egemonia chiusa si passa a una caratterizzata da ampia partecipazione e poi, in un secondo momento, alla democrazia di massa;
- 3) possibilità di dissenso e inclusività crescono contemporaneamente: è una sorta di scorciatoia alla democrazia. In pratica accade che un'egemonia chiusa si trasformi improvvisamente in poliarchia garantendo inaspettatamente il suffragio universale e i diritti di contestazione pubblica

Le tre sequenze delineate possono essere arricchite e complicate se il punto di partenza (l'egemonia chiusa) è costituito da uno Stato-Nazione già indipendente oppure se la democratizzazione coincide con la nascita o creazione di uno Stato indipendente. La prima sequenza è quella più tipica dei diversi paesi europei come il Regno Unito, Svezia, Norvegia e altri (ed è quella che pone le premesse per le democrazie che si consolidano meglio e non crollano negli anni '20 e '30: questa sequenza coincide con la prima democratizzazione). La seconda via è ricavata dalla storia della Germania, dall'Impero a Weimar; la terza via è quella seguita dalla Francia dal 1789 al 1792 sebbene, date le note restrizioni del voto e alle libertà di organizzazione, essa dovrebbe essere descritta più adeguatamente come una quasi-poliarchia.

Più analiticamente, Dahl sintetizza in delle proposizioni l'analisi svolta sulle vie della poliarchia:

- 1) la prima consente, più delle altre, di raggiungere un grado di sicurezza reciproca tra le parti, sicurezza che è indispensabile ad un regime stabile di contestazione pubblica;
- 2) la prima via è chiusa alla maggior parte dei Paesi con regimi egemonici;
- 3) la liberalizzazione delle quasi-egemonie incontra gravi rischi a causa della difficoltà di elaborare un sistema di sicurezza reciproca, una volta che il suffragio universale è stato concesso e si abbia già una politica di massa;
- 4) il rischio di fallire può essere ridotto comunque, se il processo verso la liberalizzazione è accompagnato da una ricerca seria e impegnata di un sistema accettabile di garanzie reciproche.

Ancora, Dahl sottolinea come, per capire la poliarchia, è importante vedere le possibili opzioni con le quali si è legittimato un regime competitivo. Le forme di tale legittimazione sono:

- 1) all'interno di uno Stato-nazione indipendente:
 - a) il vecchio regime si trasforma attraverso un processo evolutivo: il nuovo regime viene instaurato dai vecchi leaders che acconsentono pacificamente di soddisfare le domande di mutamento e di partecipazione al momento dell'instaurazione della poliarchia o quasi-poliarchia;
 - b) il vecchio regime si trasforma mediante rivoluzione: il nuovo regime è instaurato dai capi rivoluzionari che rovesciano il vecchio regime e impongono una poliarchia o una quasi-poliarchia;
 - c) il vecchio regime è trasformato in seguito a una conquista militare: dopo una sconfitta militare, le forze di occupazione contribuiscono ad instaurare una poliarchia o una quasi-poliarchia;
- 2) in un Paese ancora dipendente, sottoposto al dominio di un altro Stato:
 - a) il vecchio regime si trasforma in seguito ad un processo evolutivo: il nuovo regime è appoggiato dalla popolazione locale e i suoi leaders instaurano una poliarchia o una

² Applicando questo schema alla realtà dei 140 paesi indipendenti esistenti nel 1969, Dahl valuta che solo due dozzine di essi rientrano nel novero delle poliarchie (alta partecipazione e alta competizione), e un'altra dozzina scarsa sia da considerarsi quasi-poliarchie, mentre i rimanenti cadono tutti nelle altre configurazioni.

quasi-poliarchia in assenza di un movimento di indipendenza nazionale o di lotte contro la potenza coloniale;

- b) il vecchio regime si trasforma in seguito alla lotta per l'indipendenza nazionale nel corso di una rivoluzione contro la potenza coloniale: allora il nuovo regime viene instaurato dai leaders della lotta per l'indipendenza nazionale che impongono una poliarchia o una quasi-poliarchia.

Probabilmente l'evoluzione pacifica dà luogo ad una poliarchia sostenuta da un diffuso senso di legittimità. Man mano che le vecchie élites acconsentono pacificamente ai cambiamenti e vi partecipano, riescono a guadagnarsi il consenso, e la legittimazione dal vecchio regime al nuovo trasferita senza traumi, con un processo di svolgimento pienamente legittimo (tipici esempi, Inghilterra, Norvegia e Svezia). E' raro, invece, il secondo processo: l'instaurazione della poliarchia dopo il collasso improvviso e il rovesciamento rivoluzionario del vecchio regime (nei casi più noti, nella rivoluzione francese, nella Germania di Weimar e nella repubblica spagnola, dei regimi instabili seguirono la rivoluzione o il collasso e presto si ebbe il ritorno alle egemonie). Il terzo processo conduce a regimi sorprendentemente stabili nei Paesi dove la inaugurazione della poliarchia ha avuto luogo in seguito ad una conquista militare (Austria, Germania, Giappone). Il quinto processo invece (tipico di USA, Finlandia, Israele, Irlanda e India), conduce alla democrazia poliarchia tramite l'ideologia del nazionalismo. Il successo del movimento di indipendenza nazionale eliminò i principali contendenti che sostenevano la legittimità del vecchio regime.

Importante è notare come, nel passaggio dalle oligarchie competitive alle democrazie di massa, un punto determinante è dato, oltre all'ingresso delle classi inferiori in politica, dalla rottura del principio plebiscitario e dalla organizzazione degli interessi intermedi, caratterizzata dalla nascita ed organizzazione, in tempi e modalità diverse, dei partiti e sindacati.

Da aggiungere è il graduale sviluppo dei diritti sociali, cioè di una terza dimensione accanto ai diritti politici e a quelli civili. L'elemento civile è costituito dai diritti necessari alla libertà individuale: libertà personali, di parola, di pensiero e di fede. L'elemento sociale riguarda invece tutta la gamma che va da un minimo di benessere e sicurezza economici, fino al diritto a partecipare pienamente al retaggio sociale e a vivere la vita di persona civile, secondo i canoni vigenti nella società.

Inoltre, nel passaggio dai regimi oligarchici alle democrazie, un altro punto è costituito dalla rottura del principio plebiscitario e dall'organizzarsi degli interessi intermedi, con la nascita (seppur in tempi e modi diversi) di partiti e sindacati.

Comunque sia, visto e considerato che per Dahl nessun sistema nel mondo reale può considerarsi democratico (e intendendo appunto come poliarchie dei regimi incompletamente democratizzati, poiché solo liberalizzati e inclusivamente aperti alla contestazione pubblica), egli si pone il problema di quei fattori che possono aumentare o diminuire le possibilità della contestazione pubblica in un regime altamente inclusivo, vale a dire in una poliarchia. Tra questi, individua il processo storico di avanzamento verso la formazione dello Stato europeo che ha condotto al rapido sviluppo del Welfare, e anche la concessione di una sfera di autogoverno alle autorità locali che ha consentito la partecipazione a una contestazione pubblica.

Tuttavia, Dahl sostiene che la trasformazione dai regimi egemonici e oligarchie competitive verso le poliarchie, porta con sé nuove possibilità di conflitto, poiché, aumentando le possibilità di partecipazione effettiva, cresce il numero degli individui e gruppi dei quali occorre considerare le preferenze nella formazione di decisioni politiche. L'esito di ciò può determinare un allontanamento del governo dai cittadini, giacché i vertici governativi farebbero gli interessi dei gruppi e individui più rilevanti. Poiché l'opposizione deve giungere ad esercitare il controllo del governo per assicurare una buona riuscita dello Stato poliarchico, Dahl formula tre assiomi sulla disponibilità dei governi a tollerare i propri oppositori:

Assioma I: la possibilità che un governo tolleri l'opposizione aumenta nella misura in cui diminuiscono i costi della tolleranza;

Assioma II: la possibilità che un governo tolleri l'opposizione aumenta nella misura in cui cresce il costo della repressione;

Assioma III: quanto più il costo della repressione eccede quello della tolleranza, tanto maggiore sarà la probabilità che si formi un regime competitivo.

Sulla questione del perché la poliarchia è importante, Dahl afferma che, laddove la poliarchia si è affermata e consolidata nel corso degli anni, è mutata la struttura e l'organizzazione dei partiti, andando a creare i moderni partiti di massa (sì, perché gli accordi tra piccoli gruppi di votanti, in una situazione poliarchia caratterizzata dall'estensione del suffragio, erano inadeguati; per cui si è dato origine ad una nuova competizione in grado di raggiungere i propri membri e potenziali elettori, predisponendo organizzazioni adeguate, dalle cellule alle sezioni e via dicendo).

Le argomentazioni svolte finora, Dahl le riassume in alcune proposizioni fondamentali:

- 1) il processo di instaurazione più favorevole alla poliarchia è quello che trasforma strutture e forme egemoniche legittime in forme e strutture adeguate alla competizione politica; questo processo non genera quindi fratture durevoli né dubbi sulla legittimità del nuovo regime;
- 2) il processo di instaurazione che spesso conduce a questo risultato è l'evoluzione pacifica all'interno degli Stati nazionali e di una nazione semi-indipendente a cui sia stata concessa l'indipendenza senza un movimento di liberazione nazionale;
- 3) il processo di instaurazione meno favorevole alla poliarchia è quello in cui un consistente segmento di cittadini mantiene un atteggiamento ostile verso il nuovo regime e ne nega la legittimità;
- 4) questa situazione ha luogo quando una poliarchia è instaurata o da una guerra civile o da una rivoluzione in cui coloro che consideravano legittimo il regime precedente, e che negano la legittimità del nuovo, sono stati sconfitti e incorporati nel nuovo regime;
- 5) la presenza nel mondo di modelli di poliarchia realmente funzionanti e di egemonie monopartitiche ha una influenza importante sul processo di instaurazione del nuovo regime, anche se le conseguenze restano incerte. Come minimo, si può dire che la loro presenza aumenti le aspettative e che i regimi possono essere rapidamente trasformati seguendo una e l'altra direzione;
- 6) tuttavia, nei Paesi che non dispongono di una eredità di esperienze recenti nella formulazione di una politica competitiva, la trasformazione dei regimi egemonici in poliarchie resta, probabilmente, un lungo processo che va misurato secondo il ritmo delle generazioni;
- 7) la durata del processo può forse essere abbreviata e le possibilità di una trasformazione stabile aumentate, se il processo di instaurazione è accompagnato dalla ricerca di un sistema interno di garanzie reciproche.

Continuando nella sua spiegazione dei regimi poliarchici, Dahl introduce altri elementi che assicurano un grado più elevato di democratizzazione, e rende difficile il verificarsi di involuzioni autoritarie. Tali elementi sono una maggiore eterogeneità e differenziazione nelle articolazioni di una società pluralistica; cultura politica orientata al consenso, tolleranza e pace sociale; un elevato livello del reddito pro-capite, alto grado di urbanizzazione e istruzione; fiducia che la popolazione ripone nei propri leaders politici.

Ancora, Dahl sostiene che un sistema politico competitivo sia meno probabile nei Paesi caratterizzati da un notevole grado di pluralità di sottoculture, sostenendo che un tale pluralismo di per sé escluda una poliarchia inclusiva³ (sebbene vi siano casi di Paesi – Belgio, Canada, India – in

³ Sembra chiaro che i sistemi pluripartitici pluralistici fortemente frammentati nel senso sartoriano di pluralismo estremo o polarizzato, possono condurre a coalizioni instabili che non sono in grado di affrontare i problemi maggiori e indebolire la disponibilità a tollerare i conflitti politici. Nel decennio degli anni '70, le quasi-poliarchie della Grecia e dell'Argentina sono crollate perché la frammentazione dei partiti ha determinato un regime incapace di affrontare efficacemente i problemi del Paese e di acquisire e mantenere la fiducia di una sezione sufficientemente grande della popolazione. In Francia, il paese classico del governo assembleare, la IV Repubblica è crollata perché incapace di risolvere il grave problema dell'Algeria.

cui si è sviluppata una politica competitiva, pur mantenendo una notevole pluralità di sottoculture). Sono diverse le condizioni essenziali affinché un Paese con forte pluralismo sottoculturale conservi una poliarchia e tenga i conflitti ad un livello tanto basso da consentirne la sopravvivenza: in primo luogo, è importante che il conflitto sia tenuto entro livelli moderati se a una sottocultura etnica, religiosa o regionale, non viene negata indefinitamente la possibilità di partecipare al governo (ciò può avvenire ad esempio come in Svizzera, dove ogni maggior partito è rappresentato nel proprio cantone o federazione); in secondo luogo, vi deve essere un complesso di intese e di impegni, non sempre codificati in meccanismi costituzionali ben precisi, che conferisce un grado di sicurezza relativamente alto alle diverse sottoculture (ad esempio la garanzia che le sottoculture siano rappresentate in Parlamento in base alla propria forza numerica); in terzo luogo si ritiene che le possibilità di una poliarchia siano più alte ove si ritiene che essa sia in grado di rispondere alle domande per far fronte ai principali problemi del paese posti dalla popolazione.

Le credenze degli attivisti politici.

Dahl concentra poi la sua attenzione al rapporto tra credenze politiche di una popolazione e condizionamento del regime poliarchico. Il percorso è quanto le credenze degli attivisti politici hanno influenza nel determinare la poliarchia; infatti è difficile ipotizzare che la poliarchia possa esistere se la maggioranza degli attivisti politici di un Paese è profondamente convinta che un regime egemonico sia il più desiderabile e che esso possa essere realizzato sostenendoleaders antidemocratici e appoggiando organizzazioni autoritarie (altro esempio cui si rifà Dahl è quello secondo cui chi è convinto della validità della tesi del manifesto del partito comunista è incline ad appoggiare i tentativi, da parte della classe operaia, di mettere in discussione il regime borghese).

Per la precisione, Dahl si pone tutta una serie di domande, per esempio: quale sorta di credenze condiziona in modo decisivo le possibilità della contestazione pubblica e della poliarchia? Come si formano queste credenze? È possibile ottenere una conoscenza di come le opinioni politiche agiscono, tale da trattarle come variabili intervenienti? Dahl non dà una risposta soddisfacente in proposito, ma si limita a formulare l'ipotesi secondo cui quanto più forte e diffusa è la credenza in un dato paese, tanto maggiori sono le possibilità per la diffusione delle istituzioni poliarchiche. La proposizione è: i paesi mutano in modo significativo nella misura in cui gli attivisti (e altri) credono nella legittimità della poliarchia. Queste variazioni sono indipendenti dalle caratteristiche economiche e sociali del paese: paesi ove gli ordinamenti politici e sociali hanno caratteristiche affini, possono variare in modo significativo, a seconda delle credenze degli attivisti a proposito della legittimità della poliarchia.

Per spiegare tale concetto Dahl prende in considerazione il caso argentino. Lo sviluppo politico dell'Argentina ha seguito, nella seconda metà del XIX secolo, un percorso verso la poliarchia molto simile a quello preso dalla Svezia, dall'Inghilterra e un altro gran numero di poliarchie stabili. In Argentina accadde in un decennio ciò che in Svezia si svolse nell'arco di alcuni secoli: dal 1810 al 1820 fu un decennio di rivoluzioni e lotte per l'indipendenza, seguita da decenni di regime autocratico. Nei seguenti anni '80 l'Argentina sembrava una poliarchia in fase di sviluppo, fondata sulla costituzione del 1853, con elezioni ristrette ad una piccola minoranza. Verso la fine del secolo la rapida espansione dei ceti medi condizionò la vita politica: sorsero partiti organizzati, che presto divennero potenti forze elettorali, e nel 1911 l'Argentina garantì effettivamente il suffragio universale maschile; tutti questi, uniti a un basso analfabetismo, ad una crescente prosperità, furono fattori favorevoli alla poliarchia (insomma, l'Argentina presentava una situazione nettamente migliore rispetto a quei paesi nei quali la poliarchia è durata di più, ad es. Costa Rica e Cile). Poi, come accadde in molti altri paesi, l'avvicinarsi della grande depressione del 1929 creò seri problemi: i conservatori attaccarono le istituzioni, l'inefficienza del personalismo del Presidente, fino a che un colpo di Stato militare concluse l'esperimento poliarchico, dagli anni '30 fino agli '80. E' sorprendente allora che la poliarchia sia caduta in Argentina, ma non in Costa Rica, Cile, Uruguay o Svezia (Paesi meno sviluppati socio-economicamente e culturalmente). Anche se una spiegazione completa sarebbe estremamente complessa, Dahl enuclea almeno un fattore che emerge con molta chiarezza: gli argentini non hanno mai sviluppato una grande fiducia nella poliarchia e nella legittimità delle loro istituzioni. Quando un regime si veniva a trovare di fronte serie difficoltà, era facilmente abolito da dittature sostenute prima dalle élites conservatrici, e in seguito, sotto Peron, dalla classe operaia. Nessuno, però, era profondamente convinto della legittimità della poliarchia. Nel passaggio dall'oligarchia competitiva alla poliarchia, l'Argentina non riuscì a realizzare ciò che alcuni dei paesi europei avevano raggiunto al momento della transizione alla poliarchia: gran parte del paese rimase separata e estranea al sistema politico, e né élites, né ceti medi, né operai furono mai convertiti alla causa della poliarchia (es., i risultati di un'indagine condotta nell'area di Buenos Aires nel 1966, poco prima del

colpo di Stato militare, molti segmenti della popolazione dichiararono di non avere nelle libere elezioni quella fiducia indispensabile per impegnarsi in esse e rispettarne i risultati).

Continuando sulle caratteristiche che hanno connessioni con il mantenimento o meno di un regime poliarchico, Dahl enumera le seguenti:

- l'autorità: se la maggioranza degli abitanti di un paese crede che l'unico rapporto possibile con il proprio governo sia una relazione di dipendenza gerarchica, basata sul comando e sull'obbedienza, in tal caso le possibilità che emerga un regime egemonico sono molto alte (il caso della Norvegia rappresenta quella di un Paese dove la poliarchia è compatibile con un alto grado di variabilità nelle credenze sull'autorità, poiché il conflitto tra le organizzazioni e la capacità di escogitare e applicare soluzioni di compromesso, facilita una tendenza dei cittadini ed élites politiche ad essere obbedienti e disciplinati indipendentemente dalle circostanze);
- l'efficienza: un altro complesso di credenze rilevanti è costituito dalle aspettative sulla effettiva capacità di un regime di risolvere i problemi critici, in base ai risultati di soddisfacimento raggiunti (ad es., ai bambini americani si insegna fin da piccoli la credenza nell'efficienza del governo; laddove invece le opinioni sulle capacità del governo sono state instabili - Italia, Germania e Spagna -, l'incapacità delle nuove poliarchie di far fronte ai problemi concreti e a mantenere l'ordine pubblico, ha favorito lo spostamento verso la dittatura);
- la fiducia: la fiducia favorisce la poliarchia laddove vi è una positiva comunicazione reciproca. Non è un caso che Almond e Verba abbiano trovato gradi di fiducia più alti negli Usa e in Inghilterra, non in Italia e Germania; mentre La Palombara scrisse: "sono costretto a dire che, sulla base dei risultati raccolti, risulta che l'atteggiamento degli italiani è sostanzialmente hobbesiano e che la storia del Paese indica che, quando lo stato di natura diventa troppo intollerabile, e gli italiani sono costretti a richiedere l'intervento del Governo, lo fanno sempre in maniera hobbesiana...il fatto che il Governo sia rimasto in piedi, non significa che la Repubblica possa sopravvivere ancora per molti anni..." Le organizzazioni fondate sul comando, sono possibili anche in un clima di sfiducia reciproca tra cittadini, nonostante la loro inefficienza: cioè, secondo Levine, laddove i cittadini mostrano un atteggiamento di sfiducia verso essi stessi (per esempio in Etiopia), si ha una mancanza di organizzazione e aggregazione degli interessi, che permettono alle organizzazioni autoritarie di non incontrare resistenza;
- la cooperazione: mediante la capacità di un popolo di impegnarsi liberamente in azioni che richiedono la cooperazione (aiutati anche unità aggregate quali fazioni, partiti, classi sociali ecc.), è più facile raggiungere la via verso la poliarchia (sempre secondo La Palombara, l'italiano avverte che le elezioni sono una gara tra gruppi sostanzialmente antagonisti, tra noi e il nemico, una lotta tra forze dicotomiche, il bene e il male, dove il bene è rappresentato dal proprio partito e il male dall'altro). Weiner invece sottolinea quanto sia importante non accendere il conflitto tra le parti, e che ogni progresso è possibile solo attraverso un'opera comune: il conflitto dovrebbe essere ridotto o eliminato ad ogni livello della società, perché il Paese potrebbe progredire solo se unito. Insomma, per assicurare il funzionamento della poliarchia e della contestazione pubblica sono indispensabili sia il conflitto che la cooperazione negli istituti della politica altamente visibili, come le elezioni, i partiti e i parlamenti.

Ancora, Dahl dedica poi nell'ultima parte della sua opera "Poliarchia, partecipazione e opposizione", la spiegazione di come sia importante per gli attori politici acquisire le credenze per l'affermazione della poliarchia. In particolare, egli spiega che una credenza si acquisisce in relazione alle seguenti condizioni:

- 1) dalla misura in cui un attore è esposto alla credenza, che richiede a sua volta che la credenza sia diffusa nell'ambiente dell'attore, e da quanta influenza i portatori di una credenza sono in grado di esercitare sul processo di socializzazione;

- 2) dal prestigio relativo alle credenze, che dipende dai successi e fallimenti degli individui, organizzazioni e istituzioni che simbolizzano la credenza;
- 3) dalla misura in cui la credenza è compatibile con la percezione della realtà degli attori, che dipende dalle esperienze dell'attore.

Fasi della democratizzazione.

A questo punto si deve cercare di spiegare, nel processo di democratizzazione, le fasi che conducono al passaggio da un regime autoritario a uno democratico, per ricadere poi nuovamente in uno stato di crisi. Tali fasi, come accennate all'inizio del capitolo, si dividono in **transizione, instaurazione, consolidamento e crisi** (questi ultimi due verranno affrontati più dettagliatamente dedicando parti apposite per essi).

La **transizione** riguarda il periodo fluido e confuso nel quale stanno per sorgere le nuove strutture democratiche, ma al tempo stesso permangono alcune strutture proprie del vecchio regime (talora è concentrata in pochi e rapidi avvenimenti come quelli che caratterizzano un colpo di Stato).

Più nello specifico, riguarda il periodo ambiguo e intermedio in cui il regime ha abbandonato alcuni caratteri determinanti del precedente assetto istituzionale, senza avere del tutto acquisito i caratteri del nuovo regime che sarà instaurato. Si configura allora un periodo di fluidità istituzionale dove si fronteggiano le diverse soluzioni politiche sostenute dagli attori presenti in campo. Poiché in numerosi casi successivi alla prima democratizzazione il regime di partenza è un regime autoritario, la transizione inizia quando cominciano ad essere riconosciuti i diritti civili e politici alla base di ogni assetto democratico. Può infine considerarsi conclusa quando vi sono degli indicatori che attestino l'evidente direzione democratica (elezioni competitive, libere e corrette). Comunque, col termine transizione ci si intende riferirsi a una fase che presenta due caratteristiche connesse. La prima è che vi sono due coalizioni politiche contrapposte, ma nessuna riesce a imporsi completamente all'altra; in effetti si ha un periodo di transizione quando almeno due coalizioni di attori politici hanno le stesse pretese di sovranità ovvero di dominio sullo stesso territorio e sulla stessa comunità politica, e nessuna delle due riesce a imporsi all'altra attraverso il ricorso a risorse coercitive. La seconda caratteristica è strettamente connessa alla prima, e consiste nella disarticolazione, fluidità o addirittura assenza delle strutture politiche, ovvero delle norme e procedure che formeranno il nuovo regime. Il periodo di transizione implica la rivendicazione di una sovranità duale su parti del territorio precedentemente sotto un unico regime: si prospetta uno scenario da guerra civile.

La transizione può essere *continua* o *discontinua*: la seconda fa seguito a un crollo del regime, democratico o non. In pratica si intende una trasformazione operata attraverso un cambiamento concreto degli attori, una rottura e mutamento delle regole, un cambiamento delle istituzioni, operato attraverso modalità in seguito al quale il regime crolla e inizia la transizione (il tipico esempio è dato dal colpo di Stato); la prima invece viene dopo una crisi senza crollo (e generalmente il mutamento avviene seguendo le norme di adattamento spesso previste e prestabilite all'interno del regime, soprattutto quello democratico. Detto in altri termini, ci si riferisce all'ipotesi in cui il regime autoritario comincia a cambiare gradualmente seguendo le stesse regole previste da quel regime per il suo mutamento interno, con alcuni esponenti del vecchio regime che rimangono in carica. La condizione principale del mutamento continuo è il ruolo centrale svolto, nel cambiamento, dall'élite governante del regime autoritario precedente. Tale élite infatti si serve delle vecchie norme per poter procedere a un cambiamento controllato per poter legittimare meglio il processo di trasformazione presso i settori sociali legati al vecchio regime. Da ciò deriva che la transizione continua sia, di solito, più lenta e graduale; il ricorso alla violenza e alle risorse coercitive è limitato: il nuovo regime che sorge dalle ceneri del vecchio, presenta strutture e norme maggiormente simili al precedente, anche se il vecchio era autoritario e il nuovo democratico). Nella transizione discontinua, che è preceduta dal crollo, vi è una rottura rispetto alle regole e alle strutture del regime precedente. E' abbastanza palese che, quanto più diffuso è il ricorso alla violenza, tanto maggiori saranno le differenze tra il vecchio e il nuovo regime: la violenza

provvederà a creare nei nuovi governanti, un atteggiamento di reazione verso tutti gli aspetti del regime appena abbattuto.

Lo schema qui sotto, riporta le dimensioni principali della transizione, che sono il grado di continuità, la partecipazione, il ricorso alla violenza, la durata:

*Continuità/discontinuità
Attori
Regole
Istituzioni
*Partecipazione: bassa→alta
*violenza: bassa→alta
*durata: breve→lunga

Comunque, è evidente che tanto più lungo è il periodo di transizione, tanto più probabile è un intervento esterno, sempre per la medesima logica che sta al fondo della crisi del regime: due contendenti che non riescono a prevalere l'uno sull'altro, tendono a coinvolgere nel conflitto altri attori, anche esterni. In altri termini, la crescita in intensità del conflitto comporta anche una sua estensione, con l'induzione di nuove risorse dall'esterno.

In ogni modo è opportuno introdurre anche il concetto di liberalizzazione (sul punto però si rinvia a R.H. Dahl per l'analisi della *poliarchia*), intendendo il processo di concessione dall'alto di maggiori diritti politici e civili, mai ampi e completi, ma tali da consentire l'organizzazione controllata della società civile a livello sia di élites sia di massa (in pratica un ibrido istituzionale che consente di superare la crisi del regime autoritario senza tuttavia civilizzarlo completamente).

L'**instaurazione** indica un processo alternativo o successivo alla *liberalizzazione*⁴, che comporta un allargamento completo e un riconoscimento reale dei diritti civili e politici; la civilizzazione completa della società (il ritorno dei militari nelle caserme) e l'emergere di un sistema partitico e organizzazioni collettive degli interessi (quali sindacati e altri gruppi). Essa può sfociare nel consolidamento quando è caratterizzata dal delinearsi delle nuove istituzioni e procedure, ma anche in un cambiamento di direzione nell'ambito del processo instaurativo o in una nuova crisi del sistema politico.

Comunque, in genere si parla di instaurazione quando una coalizione di attori politici, ormai emersa dalla transizione, riesce a creare e rendere vigenti le norme e le strutture caratterizzanti il nuovo regime (queste strutture possono essere democratiche o, nel caso in cui i nuovi occupanti detengano il monopolio o il controllo della forza coercitiva, autoritarie). Proprio nel caso della formazione di strutture autoritarie, si può notare una generale preminenza di attori quali la burocrazia, l'esercito e altri attori politicamente attivi. Questo processo è stato definito di *autonomizzazione dello Stato*, e consiste nel fatto che, una volta instaurato il regime, si creano ulteriori interessi rivolti precipuamente al suo mantenimento (tali interessi riguardano soprattutto gli attori istituzionali che legano la loro stessa esistenza e i privilegi acquisiti – si pensi ai vantaggi economici dell'esercito – alla persistenza del regime).

In effetti non esistono veri e propri modelli di transizione e instaurazione, ma le principali variabili nella dinamica dell'instaurazione riguardano la durata e il ruolo della violenza durante tutta la fase instaurativa, così come anche la posizione degli attori (è possibile infatti che la transizione sia provocata da attori esterni o interni al Paese, ovvero dagli uni e gli altri)⁵.

⁴ Il concetto di liberalizzazione è stato già affrontato: qui basterà aggiungere che tale fenomeno si può configurare in sostanza come un ibrido istituzionale che dovrebbe consentire di superare la crisi del regime autoritario, allargandone la base di sostegno sociale, senza civilizzarlo completamente.

⁵ Gli attori istituzionali interni sono l'esercito, l'élite di governo, l'alta burocrazia e le forze politiche autoritarie che, per motivi che non possono bloccare il cambiamento, sono indotte a intraprendere e pilotare la instaurazione. E' frequente anche il caso in cui fra gli attori moderati del regime autoritario e una parte dell'opposizione si saldi un interesse effettivo al cambiamento, ponendo le basi per la transizione e susseguentemente per l'instaurazione. Molto rara è invece

Ora, l'instaurazione ha tanto maggiori probabilità di successo quanto più ampia è la coalizione fondante, cioè quanto più vi partecipano le forze presenti e politicamente attive nel Paese. Si hanno poi altri elementi qualificanti dell'instaurazione: è infatti necessario vedere se e quali forze politiche siano più o meno presenti e organizzate quando inizia la transizione e, poi, l'instaurazione; se il conflitto di classe, ovvero destra-sinistra, sia la divisione politica maggiormente rilevante e prevalente sulle altre.

L. Morlino, nel suo *Democrazie e democratizzazioni*, pone ulteriori problemi su quale tipo di democrazia può portare l'instaurazione. Egli in particolare mette in evidenza le tradizioni politiche di un Paese, il grado di violenza e mobilitazione di massa precedenti, e ovviamente la durata e il tipo di esperienza autoritaria (infatti quanto più forte, capillare e diffusa è stata la parentesi autoritaria, più debole potrà essere il nuovo regime). Su questi punti si rinvia al paragrafo apposito sul Consolidamento democratico: definizione e modelli e ipotesi esplicative.

Si può chiudere il paragrafo con una domanda: esiste una teoria della transizione o dell'instaurazione? In proposito Bunce enuncia cinque proposizioni in presenza delle quali un Paese sta attraversando una fase di consolidamento: 1) un alto livello di sviluppo economico è garanzia di continuità democratica; 2) i leaders politici sono decisivi nel creare e disegnare una democrazia; 3) un assetto parlamentare presenta maggiori vantaggi per una democrazia rispetto a un assetto presidenziale; 4) ai fini della sopravvivenza della qualità democratica è importante risolvere gli eventuali problemi nazionali e statali; 5) in una democrazia sviluppata è essenziale che la legge sia rispettata.

Altri autori come Huntington (sul quale è dedicato un paragrafo apposito sulla Terza ondata), spiegano il fenomeno della transizione in riferimento a diversi fattori presenti in un dato Paese: 1) l'approfondirsi di problemi di legittimazione per i regimi autoritari precedenti anche a causa di risultati negativi delle politiche; 2) la crescita economica globale senza precedenti negli anni '60; 3) i forti cambiamenti nella dottrina e nelle attività della chiesa cattolica dopo il Concilio Vaticano II; 4) i cambiamenti delle politiche estere di alcuni attori dagli USA all'Unione Europea, all'Unione Sovietica di Gorbaciov, con il suo successivo smembramento; 5) un effetto dimostrativo accresciuto dai mass media. Huntington dunque, spiega le transizioni alla democrazia di quegli anni con un insieme di specifici mutamenti di ordine culturale, economico e internazionale.

Altri autori, come Whitehead⁶, si concentrano soprattutto sulle variabili internazionali, mentre Linz e Stepan⁷ evidenziano le somiglianze nell'ambito di tre aree (Sud Europa, Sud America e Est Europa). Per tutti questi autori i modelli di transizione vanno costruiti a partire dagli attori-autori della transizione (le élite autoritarie al potere, quelle all'opposizione, gli autori di élite o quelli di massa) e delle strategie da essi perseguite (compromissorie, coercitive, oppure di accordo o conflitto). I modelli così formulati sono, ad esempio, secondo Munck e Skalník Leff⁸, la rivoluzione dall'alto se gli attori della transizione sono state le élite autoritarie che hanno perseguito una strategia conflittuale e di confronto; la riforma conservatrice, se quelle stesse élite hanno preferito accordo e compromesso; la rivoluzione sociale, se contro-élite sono state al centro della transizione ed hanno adottato una strategia conflittuale; la riforma dal basso, se contro-élite al centro della transizione hanno usato una strategia compromissoria.

l'ipotesi in cui le forze politiche dell'opposizione diventino le protagoniste del mutamento (a meno che non sia armata, ma in quel caso l'esito del processo non sarà democratico). I militari invece in tutto questo assumono una posizione ambigua perché, anche se sconfitti o divisi al loro interno, hanno sempre un potenziale di pericolo poiché detengono il monopolio dell'arena coercitiva.

⁶ L. Whitehead, *The international dimension of democratization. Europe and the Americas*, Oxford, Oxford University Press, 1996.

⁷ Linz J., Stepan A., *Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America and Post-communist Europe*, Baltimore, J. Hopkins University Press, 1996.

⁸ Munck G., Skalník Leff C., *Modes of transition and democratization: South America and Eastern Europe in comparative perspective*, in *Comparative Politics* XXIX.

CONSOLIDAMENTO DEMOCRATICO: DEFINIZIONE E MODELLI E IPOTESI ESPLICATIVE

Premessa.

Il consolidamento democratico si può vedere come un processo di progressivo ampliamento della legittimazione del regime, che in genere si può considerare adattato alle istituzioni democratiche dopo un periodo di 10-12 anni dall'inizio dell'instaurazione.

Secondo Linz, un regime si consolida quando le elezioni politiche e le libertà a esse collegate si istituzionalizzano e non sono fatti valere poteri di veto su candidati democraticamente eletti da parte di militari o di enclaves autoritarie sopravvissute all'interno del nuovo regime.

Guardando alla definizione, il consolidamento democratico è uno dei possibili esiti dell'instaurazione (se avrà successo). In pratica lo si può definire come il processo di congelamento nei suoi caratteri essenziali e di adattamento in quelli secondari delle diverse strutture e norme democratiche che vengono accettate come legittime dalla società civile, indotto dal trascorrere del tempo. Il tempo può portare a crisi, rotture, cambiamenti, ma se vi è quel congelamento-adattamento si ha consolidamento⁹. A ciò si aggiunga che è un processo composito e variegato che può assumere forme diverse, come la fissazione di prassi, modelli di comportamenti politici ripetuti nel tempo, o essere caratterizzato da un adattamento progressivo delle istituzioni alle realtà in cambiamento nell'ambito del modello democratico disegnato dalla carta costituzionale.

In termini più specifici, guardando a un regime democratico, il consolidamento può essere visto anche come la costruzione di rapporti stabili fra le istituzioni di governo che sono state da poco create, le strutture intermedie che si precisano nelle loro articolazioni e la stessa società civile. Questi rapporti si sviluppano in due direzioni: dal basso verso l'alto, cioè dalla società alle istituzioni, e dall'alto verso il basso, vale a dire dalle istituzioni appena create, alle strutture intermedie e alla società. Per esempio, in riferimento ai partiti, essi operano come mezzo di legittimazione o come attori che cercano il consenso e la legittimità a favore delle istituzioni di governo. La seconda direzione va dalle istituzioni e dai partiti ai gruppi, in senso lato, alla società civile: i partiti sono intesi come istituzioni pubbliche che incanalano la domanda politica della società, dirigendola o controllandola.

In sintesi, il consolidamento necessita di forme di assestamento e rinforzamento che sono date: a) dal completamento dell'opera di distruzione o trasformazione di alcune strutture del vecchio regime, creando strutture nuove; b) dal perfezionamento del dominio governativo sulle risorse coercitive; c) dal raggiungimento dell'autonomia e efficacia decisionale, tramite l'allargamento del grado di legittimità interna e internazionale del nuovo regime.

Il termine consolidamento è stato usato nel significato proprio del linguaggio comune da alcuni storici e politologi. J.Linz è uno degli autori che tratta l'argomento, tramite una comparazione tra l'Italia durante gli anni 40' e la Spagna della seconda metà degli anni 70'. Lo stesso Rustow tratta della fase successiva all'instaurazione riferendosi più che al consolidamento, a una fase di acquisizione dell'abitudine a vivere in democrazia (*habituation phase*), caratterizzata da un'ampliamento dell'accordo democratico ad altri strati della popolazione e da un processo di selezione in favore dei leaders e partiti più chiaramente democratici.

Nel loro "Transizione e consolidamento democratico", Linz e Stepan danno una definizione operativa di consolidamento democratico:

⁹ Tuttavia, è anche vero che, in base a riscontri empirici di vasta portata, la sopravvivenza di un regime democratico non sarebbe in funzione della sua età, ma di una serie di fattori esogeni ed endogeni, come lo sviluppo economico e forme particolari di rappresentanza degli interessi. Insomma, le democrazie non si consolidano necessariamente con il passare degli anni (Przeworski, 1996).

- con riferimento ai comportamenti, un regime democratico può essere definito consolidato in un dato territorio quando nessun importante attore nazionale, sociale, economico, politico-istituzionale spende risorse significative nel tentativo di raggiungere i propri obiettivi attraverso la creazione di un regime non democratico;

- con riferimento agli atteggiamenti, un regime democratico può essere definito consolidato quando una forte maggioranza dell'opinione pubblica è convinta che le procedure e le istituzioni democratiche rappresentino il modo migliore di governare la vita collettiva in una società ;

- in una prospettiva costituzionale, un regime democratico può definirsi consolidato quando in tutto il territorio dello Stato, le forze governative e non, si adattano a risolvere conflitti entro limiti posti da specifiche leggi, procedure e istituzioni approvate dal nuovo processo democratico.

La maggior parte degli studiosi sostiene comunque che, durante il consolidamento democratico, norme e istituzioni si stabilizzano e acquistano legittimità, sicchè, attraverso di esse, i più importanti attori politici e sociali possono esprimere le proprie domande e risolvere i conflitti che li riguardano. In primo luogo, il consolidamento implica una dimensione temporale, rappresentata dalla capacità di permanenza di norme e istituzioni che, una volta stabilite, sono accettate perlomeno in quanto modi di risoluzione pacifica dei conflitti politici ed economici. Per alcuni, l'incidenza della dimensione temporale andrebbe vista non come un modello di evoluzione progressiva verso la democrazia, ma piuttosto come un modello ciclico, in cui si alternerebbero momenti democratici ad altri autoritari, con una durata approssimativa di 20 anni (Seligson e Malloy, *Authoritarianism and democrats. Regime Transition in Latin America*, 1987). In quest'ottica, le democrazie tenderebbero a scivolare nell'immobilismo, mentre i regimi autoritari favorirebbero una rottura tra Stato e società che minaccerebbe la coesione di istituzioni-chiave, incluso l'esercito. In secondo luogo, il consolidamento comporta l'accettazione di un compromesso istituzionale di fondo (compromesso democratico), che costituisce l'inizio e l'essenza stessa della esperienza democratica. Da questo punto di vista, cruciale la scelta delle élites in favore della democrazia, sia in senso formale e procedurale, e l'instaurarsi un dialogo tra i moderati dello schieramento democratico e quello autoritario (negoziazioni). O'Donnell, Schmitter e Whitehead, malgrado considerino positivamente l'impatto degli accordi politici sulle prospettive di consolidamento, ne sottolineano anche gli svantaggi. In modo particolare, i patti ridurrebbero la capacità del nuovo regime di incidere sulle ingiustizie sociali più gravi e alimenterebbero, a lungo andare, delusione e distacco dalla politica (desencanto). In terzo luogo, accettare l'esistenza di istituzioni preposte alla soluzione pacifica dei conflitti, presuppone un sostenimento della legittimità e cultura politica. Per Linz, due elementi qualificano una democrazia consolidata: da una parte che gli attori politici più importanti, le istituzioni, i partiti e gli interessi organizzati ritengano che non vi siano alternative al processo democratico per giungere al potere; dall'altra che non vi siano istituzioni o gruppi che rivendichino una facoltà di veto sulle azioni di rappresentanti democraticamente eletti. In quarto luogo, è importante il ruolo dei gruppi sociali, delle organizzazioni di interesse e dei militari. Il coinvolgimento degli attori sociali ed economici, organizzati o meno, favorirebbero una maggiore integrazione sociale e una più estesa democratizzazione, riducendo le disuguaglianze economiche e aumentando la partecipazione dei cittadini alle decisioni più importanti (es, tramite i sindacati). Invece, per quanto riguarda la neutralizzazione dei militari, verrà detto più avanti. Qui basterà accennare al fatto che i determinate condizioni in termini di maggiori costi, possono portare ad un ritorno dei militari nelle caserme. E in quinto luogo, gioca un ruolo rilevante lo Stato e l'economia. Lo Stato partecipa ai processi di consolidamento almeno in due modi: da un lato, una volta che gli assetti istituzionali del nuovo regime lo hanno modellato, esso li fa rispettare; dall'altro, raccoglie e ridistribuisce risorse a gruppi diversi e in modi diversi, che vanno dal clientelismo a forme di intervento tipiche dello Stato sociale. Per quanto riguarda l'economia invece, diversi autori come Huntington e Rustow sottolineano come un certo livello di sviluppo economico avrebbe conseguenze favorevoli sia per l'inizio della transizione che per il successivo consolidamento. O'Donnell invece, conferma come lo sviluppo economico possa essere a volte contrario al mantenimento di un regime democratico (basti pensare ai regimi burocratico-militari emersi in

America Latina, Africa e Asia, accompagnati spesso a processi di modernizzazione socio-economica e all'espansione dell'industrializzazione e urbanizzazione). Il dato centrale è che le riforme economiche richiedono tempo: quando iniziano a manifestarsi i loro costi sociali, spesso elevati, il consenso popolare diminuisce. L'ultima ondata di transizioni e democratizzazioni in America Latina ha coinciso con il modello populista: secondo questo modello, lo Stato è in grado di promuovere lo sviluppo, di incorporare disparati settori della società nel sistema politico e di distribuire con generosità il surplus generato. Questo progetto si è però infranto di fronte alle difficoltà di un'economia dipendente. L'eliminazione di sussidi e barriere protezionistiche, le privatizzazioni e liberalizzazioni, hanno colpito profondamente alcuni interessi, organizzati e non, aumentando quelle forme di emarginazione sociale ed economica, il cui superamento è invece ritenuto una delle condizioni per l'affermazione di un sistema democratico.

I Paesi da considerare ai fini del processo possono essere raggruppati nei casi storici di Italia, Austria, Germania e V Repubblica francese, i Paesi latino-americani (Colombia e Venezuela), e un terzo gruppo di Paesi come Spagna, Grecia e Portogallo. Importante è notare come in questi casi, gli agenti principali e caratterizzanti per il consolidamento sono i partiti di massa.

Tuttavia, le ipotesi relative ai problemi delle strutture di consolidamento democratico e di legittimità del regime, devono riguardare:

- a) le modalità di transizione e instaurazione; ciò significa che se durante la transizione e instaurazione tutte le forze politiche hanno accettato il principio della rappresentanza e l'organizzazione partitica e sindacale delle classi inferiori, il consolidamento è più probabile. In secondo luogo, un alto grado di coinvolgimento e mobilitazione di massa durante la transizione e l'instaurazione contribuisce a rafforzare la possibilità di consolidamento. Questa situazione sarà molto positiva nel portare i cittadini mobilitati alla loro identificazione con strutture partitiche, aiutando la formazione di partiti forti e presenti nella società. Nel caso in cui poi tale mobilitazione non avvenga, ciò non vuol dire che il consolidamento sia precluso, semplicemente si tratterà di un mutamento di regime graduale, concordato, diretto dall'alto dalle stesse forze al potere durante il precedente regime. A questo punto, poniamoci la domanda di quale soluzione sia migliore ai fini del consolidamento: una transizione attraverso una *reforma pactada*, che vede giocare un ruolo cruciale dalle stesse élites del vecchio regime, sarà forse più vantaggiosa di una *ruptura* pilotata da un'opposizione vittoriosa? La risposta è che, pur con i suoi costi, la *ruptura* sia una premessa migliore per il consolidamento. Questo perché, come dimostrano i casi dell'Austria, Germania e Italia dopo la II guerra mondiale, i protagonisti dell'instaurazione sono élites in gran parte nuove che hanno a cuore la creazione di un regime democratico, perché spesso sono state all'opposizione (in esilio o in carcere) durante il periodo autoritario precedente; inoltre, la sconfitta definitiva dell'opposizione autoritaria può spingere gli stessi ex-dirigenti non democratici ad accettare la soluzione democratica come l'unica possibile. Se invece il mutamento avvenisse attraverso la riforma, vi può essere il pericolo che le élites siano sempre e parassitariamente al Governo, non preoccupandosi dell'adesione alle regole democratiche, ma andando a proteggere e rappresentare i propri interessi;
- b) ruolo di partiti, gruppi, attori e assetti istituzionali; a livello di sistema partitico, vi deve essere la fissazione di una logica competitiva che porta alla formazione di alleanze parlamentari e al sostegno governativo. In fondo consolidamento vuol dire anche rafforzamento organizzativo, fissazione delle identità delle varie organizzazioni orientate alla comunicazione, espressione e manifestazione dei diversi interessi. L'aspetto che conta è lo spettro politico che emerge e si organizza durante la transizione e l'instaurazione, integrandosi nel nuovo regime. Se vi riesce, il consolidamento è più probabile, altrimenti, nel caso in cui alcune tendenze politiche si organizzano in ritardo rispetto alla strutturazione del regime, il non-sostegno di alcuni aspetti inclusivi della democrazia verso alcune forze

politiche sarà più probabile (basti pensare al caso italiano in cui la destra - all'indomani dell'instaurazione della Repubblica - sfasciata nelle sue strutture, si organizzerà con ritardo una volta che il nuovo regime democristiano sarà ormai formato, e verrà praticamente esclusa per decenni dalla partecipazione effettiva al Governo). Un'altra ipotesi interessante è che, se l'instaurazione ha come protagoniste forze democratiche di destra o di centro, più probabile è il consolidamento. Questo perché tali forze svolgeranno un ruolo di garanzia verso gruppi economici, industriali e finanziari, ai fini del rispetto e mantenimento della proprietà privata (ovviamente però, resterà aperto per quelle forze partitiche di destra o centro il problema della capacità di stabilire rapporti con settori sociali della popolazione – questo in fondo spiega il fallimento della UCD spagnola -). Sempre nella stessa prospettiva, il radicamento partitico è possibile laddove esistono divisioni o *cleavages* in cui è possibile aggregare la popolazione.

Il ruolo del sistema partitico pone tutta una serie di problemi. Se vi sono partiti antisistema è ovvio che il consolidamento resta un obiettivo di difficile raggiungimento (es., basti pensare a tutta l'abbondante letteratura sui sistemi frammentati, polarizzati a lunga distanza ideologica, spinte centrifughe che alimentano le potenzialità di crollo, come tutti quei casi definiti da O'Donnell di *gioco impossibile*¹⁰ – vedere la tesi di laurea e l'articolo sulla comparazione tra Italia e Cile -). Il caso più semplice sarebbe di élites che accettino la cooperazione e la divisione dei ruoli di autorità nel regime, rendendo fattibile il consolidamento.

Aprondo una parentesi, all'interno del ruolo del sistema partitico nel consolidamento, si pone il problema di avere spesso a che fare con *opposizioni sleali, semi-leali e leali*. In effetti i mutamenti di regime accadono proprio a seguito di un trasferimento di legittimità da un complesso di istituzioni politiche ad un altro, e a provarli è l'azione di una o più opposizioni sleali che contestano il regime esistente e mirano a cambiarlo. E poiché nessun regime è privo di una qualche forma di opposizione sleale (e godendo spesso il regime della neutralità di ampi settori della popolazione), ciò che permette di scoraggiare o comunque isolare le opposizioni sleali (spesso minoritarie) è il ruolo giocato proprio dalle opposizioni semi-leali (in genere più numerose rispetto a quelle sleali): dipende da esse infatti allearsi o isolare le opposizioni sleali e permettere o meno l'attuazione di prese di potere semi o pseudo-legali. Ma il problema semmai diventa quando gli attori sleali iniziano a essere percepiti come competitori reali nella lotta per il potere: a quel punto essi iniziano a trasmettere messaggi politici più ambigui in modo da poter mantenere la propria opposizione radicale al sistema e, allo stesso tempo, pretendere di aspirare all'accesso per vie legali al potere (ad esempio i partiti fascisti dell'Europa tra le due guerre e quelli comunisti nelle deboli democrazie competitive dell'Europa orientale dopo la seconda guerra mondiale sono un chiaro esempio di opposizioni sleali che protestavano contro le accuse di slealtà mentre contemporaneamente promuovevano la distruzione del sistema sfruttano il loro diritto legale di partecipazione). Nei fatti, l'argomento più forte di cui le opposizioni sleali dispongono, è la loro pretesa di essere in grado di risolvere i problemi, avendo nello stesso tempo la capacità di bloccare ogni soluzione che giudicano insoddisfacente: questo processo conduce dal problema insolubile alla perdita di potere, poi al vuoto di potere, fino al trapasso del potere stesso o alla polarizzazione radicale della società e alla guerra civile. E non c'è dubbio che un sistema partitico di pluralismo polarizzato e centrifugo è, contemporaneamente, la conseguenza e la causa di un simile processo. Un altro criterio in base al quale individuare la slealtà democratica, è dato dal caso in cui viene negata la legittimazione a partecipare al processo politico a partiti che pure si proclamano leali al sistema e che hanno titolo a governare in base al sostegno ottenuto dall'elettorato (un esempio del genere è dato dal *retraimiento*, una forma classica di opposizione nella politica

¹⁰ G. O'Donnell, "Modernization and bureaucratic-authoritarianism: studies in South American Politics", Berkeley, Institute of International studies, 1973.

latino-americana, in base alla quale una forza politica si ritira dal parlamento o rifiuta di partecipare ai lavori assembleari o anche di concorrere a elezioni libere, producendo in questo modo una delegittimazione del regime). Altri indicatori di slealtà sono dati ad esempio dal ricorso a pressioni di massa nella forma di scioperi, o limitazioni di diritti civili di capi e seguaci politici. Gli scandali pubblici invece, nei quali sono coinvolti dirigenti di un partito pro-sistema, se abilmente sfruttati da un'opposizione sleale, offrono a questa l'occasione unica per stabilire un ponte con gli altri partiti pro-sistema e favorire così il passaggio nell'area della semi-lealtà. Ma per definire la semi-lealtà occorrono altre caratteristiche, tra le quali, in primo luogo, la disponibilità dei leader politici a intavolare trattative segrete per stabilire le basi di una cooperazione al governo con partiti che essi stessi percepiscono come sleali (sebbene l'esperienza insegna che sforzi del genere contribuiscono alla caduta delle istituzioni democratiche). Non c'è dubbio che la presenza di una e, ancor più, di due opposizioni sleali e polarizzate, che si avvalgono di un largo seguito, tende a facilitare l'emergere di ulteriori attori politici semi-leali e polarizzati anch'essi, mentre cresce l'isolamento delle forze inequivocabilmente leali nei confronti del sistema democratico competitivo. A questo punto, per chiudere questa parentesi sulla lealtà o meno degli attori partitici, idealmente si può sostenere che le opposizioni leali dovrebbero presentare le seguenti caratteristiche: l'impegno pubblico non ambiguo a raggiungere il potere solo per vie elettorali e la disponibilità incondizionata a cederlo ad attori che sottoscrivano questo medesimo impegno; il chiaro e pieno rifiuto dei mezzi violenti o alle forze armate per conquistare e mantenere il potere; l'impegno a partecipare al processo politico, alle elezioni e attività parlamentari senza porre condizioni aggiuntive oltre al normale svolgimento della vita democratica; la disponibilità ad allearsi con oppositori anche distanti ideologicamente ma votati al mantenimento dell'ordine politico democratico; il rifiuto di contatti con le opposizioni sleali e l'essere pronti a denunciarle. Da queste considerazioni, R. Rose (in *Dynamic tendencies in the authority of regimes*) aggiunge un'ulteriore tipologia che tende a sottolineare come lo scopo di un'opposizione apertamente sleale sia quello di abbattere il regime, ma non riuscendovi, si propugna in azioni illegali in modo da renderlo autoritario e semi-coercitivo.

Per quanto riguarda i gruppi di pressione invece, la ragione per cui le associazioni imprenditoriali o sindacali accettano una soluzione democratica, attiene al fatto che la precedente esperienza autoritaria ha dimostrato che il contesto democratico alla fine fornisce l'unica possibilità di azione e pressione in difesa dei propri interessi, incompatibile con qualsiasi altro sistema.

Per quanto riguarda invece il ruolo degli assetti istituzionali nel mantenimento democratico, è fondamentale capire come sia importante avere una costituzione basata sull'inclusività, sul principio del consenso anziché formule maggioritarie¹¹, evitando polarizzazioni e contrapposizioni di schieramenti che potrebbero avere effetti dirompenti. Insomma, è preferibile avere una legge elettorale proporzionale in cui vengano rappresentate le minoranze, senza elezioni dirette del Capo dello Stato dotato di forti poteri, il tutto condito con un notevole grado di decentramento (non va dimenticato però che in questi casi il rischio più frequente è la paralisi governativa data da un accentuato immobilismo decisionale). Generalmente l'assetto parlamentare è il più adattabile al consolidamento (ma ciò dipende molto dal grado di cooperazione tra élites, la frammentazione partitica e la credenza nelle strutture democratiche). Tuttavia, Colombia e Venezuela dimostrano che anche un assetto presidenziale può raggiungere un simile risultato, a condizione che: 1) l'ufficio del Presidente non sia onnipotente, e accetti limiti da parte del Parlamento; 2) sia

¹¹ Ma i casi di Colombia e Venezuela dimostrano che il consolidamento può essere raggiunto anche con formule presidenziali, vedere Peeler J.A., "Latin American democracies: Colombia, Costa Rica, Venezuela", Chappel Hill e London, University of Carolina Press, 1985.

assicurata un'alternanza alla carica presidenziale tra i due maggiori partiti (producendo almeno il bipolarismo non radicalizzato).

Generalmente, gli attori nel processo di consolidamento si distinguono in 1) attori interni al precedente regime non democratico, cioè sostenitori dello stesso, e 2) attori esterni, tra i quali vi possono essere attori internazionali. E' possibile che la caduta del precedente regime sia stata provocata da attori esterni, ma l'instaurazione abbia come protagonisti attori interni ovvero gli uni e gli altri. Gli attori istituzionali interni sono l'esercito, l'élite di governo, l'alta burocrazia e le forze politiche autoritarie. Spesso nelle loro mani vi è il monopolio delle risorse coercitive e le opportunità che detiene chi controlla gli organi di governo. Sono frequenti anche i casi in cui fra gli attori moderati (governativi o non) e una parte dell'opposizione si saldi un interesse effettivo al cambiamento, mentre è assai rara l'ipotesi in cui le forze politiche all'opposizione diventino le protagoniste del mutamento (in genere quando ciò avviene è sempre con un intervento armato e l'esito di quel processo è non democratico).

Comunque, si possono distinguere almeno quattro tipi di élites di Stato:

- 1) militari gerarchici. Solitamente, tutti i regimi guidati da gerarchie militari, condividono una caratteristica che è potenzialmente favorevole alla transizione democratica: il fatto che i costi di un coinvolgimento diretto in un Governo non democratico siano maggiori dei costi di una rinuncia. Inoltre, essendo membri di un'élite posizionale che ricava il suo potere dall'esistenza di un'apparato funzionante, i militari come istituzione hanno interesse a che vi sia uno Stato stabile e un'apparato funzionante. Ecco che allora spesso i militari, anche quando sono a capo di un Governo non democratico, auspicano in fondo la possibilità di delegare prima o poi l'esercizio del governo ai civili. A meno che non sia stata sconfitta militarmente e dissolta dai nuovi governanti democratici, la gerarchia militare come organizzazione, si ritirerà come unità interna all'apparato statale, dove manterrà ancora importanti funzioni statali e risorse distribuite dallo Stato (come in Cile nel 1989);
- 2) militari non gerarchici. Generalmente, nel caso di passaggio da un regime militare ad un governo democratico, se i militari come governo non caratterizzati da gerarchia (ad es., sono al governo colonnelli e maggiori) si trovano in difficoltà, il costo per i militari come istituzione di spodestare il gruppo dirigente non gerarchico e instaurare una nuova gerarchia tramite un altro colpo di Stato, sarà ancora più elevato: si preferisce allora continuare la strada verso l'apertura alla transizione;
- 3) élite civile. In chiave comparata, i regimi guidati da civili, avranno maggiori capacità istituzionali, simboliche e inglobanti per iniziare, dirigere e gestire una transizione democratica, rispetto a leaders militari o sultanistici. Tuttavia, in alcune società prevalentemente vicine al polo totalitario, totalmente prive di precedenti esperienze politiche democratiche, personalità importanti della nomenklatura riescono a impegnarsi non tanto per la costruzione della democrazia, quanto per la costruzione di una etnocrazia (in pratica, vuol dire che in contesti di profonda debolezza della società civile, i membri della nomenklatura sono capaci di impossessarsi del potere e legittimarsi attraverso le elezioni);
- 4) élite sultanistica. Il regime sultanistico è un regime in cui il sovrano personalizza il Governo e il regime stesso, e in modo pervasivo permea lo Stato, la società politica e la società civile. Tecnicamente, i regimi sultanistici hanno una possibilità di transizione democratica nel caso in cui il sovrano sia spodestato o assassinato. Se così fosse, infatti, quel regime crollerebbe (sebbene, la natura stessa del regime sultanistico, comporti uno spazio molto limitato per l'organizzazione di un'opposizione democratica).

Un'ulteriore combinazione assai interessante è quella tra attori internazionali e opposizione (Przeworski 1986, O'Donnell e Schmitter 1986 in *Transition from authoritarian rule*). I casi considerati in quel volume riguardavano l'Europa meridionale e l'America Latina, e il decennio che va dalla metà degli anni '70 alla metà degli anni '80. Traendo conclusioni generali, O'Donnell e Schmitter sostengono che i fattori interni svolgono un ruolo predominante, mentre L. Whitehead precisa che i fattori internazionali svolgono esclusivamente un ruolo secondario.

Il consolidamento attraverso attori partitici presuppone una sottoclassificazione in tre categorie, ovvero:

- *consolidamento attraverso partiti propriamente detto*, caratterizzato dalla progressiva organizzazione ed espansione delle strutture partitiche, formando allineamenti, fino a giungere al caso limite e cronico di occupazione dello Stato attraverso un controllo del conflitto e della competizione nella distribuzione di risorse incentivanti per il loro radicamento (tipico esempio il ruolo della Dc italiana in tutta la I Repubblica). L'esempio a contrario è invece quello della IV Repubblica: in quel caso i partiti non sono riusciti nella dinamica occupazionale dello Stato poiché sono stati i gruppi di interesse a prendere il sopravvento e dominare la scena politica degli anni '50. Il risultato è che non si è avuto nessun consolidamento, ma anzi un nuovo cambiamento di regime, sempre in senso democratico.

In effetti, la presenza o meno di partiti ben organizzati, può esercitare un notevole impatto su un particolare processo di consolidamento; un processo che segue immediatamente l'instaurazione del nuovo regime democratico e che si caratterizza per la legittimazione inclusiva, per il controllo della società civile operato attraverso pratiche clientelari, per un settore pubblico esteso e partiti che possono contare su una penetrazione capillare nella società civile. Col passare del tempo inoltre, i partiti e i movimenti antiregime, vedendosi permanentemente esclusi dal potere, potrebbero cercare di adattarsi alle norme e istituzioni democratiche prevalenti, in modo di accedere al governo.

L'Italia della Prima Repubblica, che si caratterizzava per l'acquisizione di una legittimità esclusiva (sulla legittimità e legittimazione vedere più avanti), con un dominio partitico che caratterizzava il rapporto con gli interessi organizzati, si è dato origine a un processo di consolidamento attraverso partiti. Nella nostra situazione i partiti, nello sforzo di conquistare il potere, cercavano di guadagnare il sostegno di settori interi della società civile, sviluppando le loro organizzazioni e le relazioni con i gruppi di interesse. Nel caso del consolidamento italiano, le spiegazioni di base vanno trovate nei due decenni di mobilitazione di massa quasi totalitaria, nella successiva mobilitazione antifascista durante l'instaurazione democratica, nella forza delle ideologie comunista, socialista e cattolica, con una forte presenza della Democrazia Cristiana, e un certo grado di bipolarizzazione partitica rafforzata dalla guerra fredda.

In Spagna invece, si è avuto quel processo di *consolidamento definibile attraverso le élites* perché, contrariamente al caso italiano, i partiti sono stati relativamente neutrali rispetto alla selezione delle richieste dei gruppi di interesse, e anche oggettivamente più deboli. Il Portogallo invece rappresentava un tipo di *consolidamento attraverso lo Stato*, in cui ha giocato un ruolo importante il settore pubblico in cui l'apparato burocratico ha avuto un ruolo preminente nel controllo capillare della società civile.

- *Consolidamento attraverso il modello simbiotico*, per sottolineare la presenza, nel sistema democratico, dell'interazione tra partiti e gruppi. In pratica vi è un processo di penetrazione da parte sia dei partiti che dei gruppi nella penetrazione delle strutture decisionali principali, senza tuttavia invadere gli uni le sfere di competenza degli altri (es., i gruppi scelgono i candidati alle elezioni, i contributi finanziari dati ai partiti ecc.). I gruppi mantengono la propria forza e organizzazione in una situazione di scarsa mobilitazione.

Infine, va menzionato il ruolo di attori internazionali, nel senso che l'appartenenza di un Paese a un'area geopolitica già completamente democratizzata e l'ingresso in organizzazioni economiche sopranazionali influenzano l'adesione di quel Paese al regime democratico (l'ingresso di Spagna e Portogallo nella CEE è inteso in questa direzione);

- *consolidamento carismatico*, per indicare la possibilità che il leader riesca a legittimare l'intero sistema democratico e a strutturare il proprio movimento trasformandolo in un partito più o meno radicato nella società civile. Questo è il caso della V Repubblica francese, che dimostra in effetti la presenza di almeno due condizioni: a) un assetto presidenziale o parlamentare che attribuisca un particolare rilievo al Primo Ministro; b) una struttura amministrativa che darebbe ulteriori risorse necessarie al consolidamento.

Un attore non partitico importante nel ruolo di consolidamento, è la *Chiesa*, con tutte le sue organizzazioni collaterali. Hermet¹² analizza a fondo la posizione delle organizzazioni religiose, che possono svolgere un ruolo dominante, dominato o prioritario. Addirittura la Chiesa può essere uno degli attori principali nella coalizione dominante del regime, svolgendo non solo funzioni di reclutamento e direzione politica, ma anche funzioni di legittimazione politica generale. Anche nei regimi autoritari la Chiesa acquista una struttura politica notevole, poiché è l'unica struttura sociale che i governanti non possono distruggere.

- c) i rapporti tra strutture democratiche nell'intermediazione con la società civile. Si può dire che il processo si esprime con l'affermazione di prassi decisionali e il perfezionamento dei meccanismi di esecuzione delle decisioni. In particolare, all'interno del Parlamento si pone la necessità di risolvere i problemi lasciati aperti dal regime precedente nel rapporto maggioranza-opposizione, rapporto che spesso culmina nell'assunzione di decisioni consensuali. Acquisire capacità decisionale significa attraversare una fase di integrazione-razionalizzazione, ma anche raggiungere stabilmente il controllo di risorse (anche materiali, es. tramite il prelievo fiscale), in modo che le decisioni siano obbedite. Nell'ambito dei rapporti tra le diverse istituzioni, il consolidamento vede l'emergere di modelli e la fissazione di ruoli che mantengono il conflitto entro regole democratiche;
- d) ruolo e peso dell'eredità del precedente regime (autoritario o democratico). In particolare, l'aver fatto ricorso a drastici mezzi repressivi nel precedente regime, l'aver portato il Paese sull'orlo della guerra o averlo coinvolto in un'avventura fallimentare sul piano economico, lasciano una profonda, duratura e negativa memoria circa quella esperienza. Questa ragione può portare gruppi sociali a deradicalizzarsi e appoggiare la scelta democratica. Il problema spesso può essere che, se il precedente regime autoritario, magari per la sua durata, è riuscito a distruggere le precedenti identità politiche e sociali, ne risulterà un vuoto e una disgregazione sociale che forse potrebbero essere riempiti da una nuova spinta ideologica di nuovi partiti, facilitando un consolidamento su basi sociali completamente nuove e diverse. L'ipotesi peggiore riguarda forse il caso in cui il regime autoritario non incide sulle fedeltà partitiche preesistenti, ma semplicemente si limita a depoliticizzare, controllare e reprimere moderatamente. In questi casi si entra in un circolo vizioso dove si rigenerano continuamente i vecchi partiti o gruppi oligarchici. Comunque un aspetto ricorrente di qualunque assetto consolidato deve essere l'incentivo a subordinare i militari depoliticizzati al governo civile. L. Morlino (Scienza Politica) afferma che la continuità/discontinuità delle strutture amministrative e giudiziarie del nuovo regime determina esiti diversi: una maggior continuità con le strutture di legittimazione può rendere più facile e indolore l'accettazione del nuovo regime da parte degli strati sociali ad esso legati (più precisamente, continuità indica l'ipotesi in cui il regime autoritario cambia gradualmente seguendo le regole previste

¹² Hermet G., "Les fonctions politiques des organisations religieuses dans les régimes à pluralisme limité", in *Revue Française des Sciences Politiques*, 23, 1973.

da quel regime per il suo mutamento interno) ; dall'altra parte, una maggior discontinuità, anche sul piano normativo, rende più facilmente legittime le nuove istituzioni per gli strati sociali legati alla ex-opposizione e, comunque, esclusi dal regime precedente.

La condizione principale per il mutamento continuo è il ruolo centrale svolto dall'élite governante del regime autoritario. Tale élite dirige la transizione e si serve delle vecchie norme, da una parte, per poter procedere a un cambiamento controllato – che potrebbe non portare necessariamente a una democrazia – e, dall'altra, per poter legittimare meglio e più facilmente il processo di trasformazione presso i settori sociali legati al vecchio regime. La risposta alla domanda circa le ragioni per cui una tale élite dovrebbe decidere l'harakiri è perché tale élite percepisce, per diversi motivi, che non può bloccare il cambiamento se non impiegando risorse coercitive in misura tale che non può o vuole adoperare; ovvero ritiene che addirittura le convenga assecondare il cambiamento, potendo così disfarsi della componente più reazionaria della coalizione autoritaria.

Solitamente, gran parte della letteratura sulla transizione, trattando dei patti, distingue tra duri e moderati. Le transizioni sono frequentemente viste come mutamenti che implicano un patto tra i moderati del regime e i moderati dell'opposizione, entrambi in grado di usare i propri rispettivi estremisti. Ovviamente, gli attori moderati del regime devono essere dotati di sufficiente autonomia per poter condurre, nel tempo, negoziazioni sia strategiche che tattiche, con gli attori dell'opposizione moderata. Viceversa, i moderati dell'opposizione necessitano di un certo grado di presenza organizzativa continuativa, di potere e di sostenitori all'interno del sistema politico per poter giocare un proprio ruolo nei patti di negoziazione. Per molti studiosi delle transizioni, un simile patto si è avuto in Spagna. Qui, i moderati del regime e dell'opposizione inizialmente hanno elaborato un patto riformista. Alla fine, le negoziazioni hanno portato ad un patto di rottura che ha permesso lo smantellamento degli elementi non democratici dello Stato di Franco e la creazione di nuove strutture democratiche. L'intero processo, come accennato in precedenza, va sotto il nome di *reforma pactada-ruptura pactada*. E' chiaro invece che in un regime sultanistico non vi è come opzione disponibile il percorso chiamato *reforma pactada-ruptura pactada*, perché sono assenti gli attori moderati, giacché l'essenza dell'idealtipo sultanistico è la concentrazione nelle mani del sultano del potere personale e pubblico.

Qui di sotto è riportata una tabella che riguarda gli ambiti, modalità e indicatori del consolidamento democratico.

Il consolidamento democratico: ambiti, modalità, indicatori

Ambiti	Modalità	indicatori
Strutture e procedure	Emergere di prassi decisionali; adattamento strutturale; fissarsi di interessi al mantenimento delle istituzioni; controllo delle risorse	Modifiche legislative; funzionamento; prelievo fiscale
Rapporti interstrutturali	Emergere di prassi; adattamento interstrutturale; controllo del conflitto; mantenimento interessi entro confini legali; reclusione arena coercitiva	Stabilità governativa; neutralità militare
Partiti e sistema partitico	Rafforzamento organizzativo; formazione di identità; formazione delle logiche competitive	Crescita membership; articolazione organizzativa; integrazione interna; fissazioni posizioni su issues; non nuovi partiti; non divisioni partiti; non fusioni partiti; non cambiamenti di nome
Strutture di interesse	Rafforzamento organizzativo; formazione di identità; fissazione canali di pressione; fissazione modalità di pressione	Crescita membership; articolazione organizzativa; fissazione interessi; non nuovi gruppi; non divisioni; fusioni gruppi
Strutture di intermediazione/società	Identificazioni/autonomia	Elezioni critiche; diminuzione

civile		volatilità
Strutture di intermediazione/regime	Legittimazione/integrazione	Coalizionabilità partitica; non disordine civile

Inoltre è importante rimarcare che consolidamento non è sinonimo di democrazia stabile, perché così facendo si anticiperebbe un accadimento che può venire solo alla fine del consolidamento stesso. Per cui bisogna tener presente la possibilità che il consolidamento fallisca, e che tutti i Paesi in cui si parla di consolidamento necessariamente hanno avuto una esperienza autoritaria. La sostanza del consolidamento sta nel risultato di un compromesso circa le regole di risoluzione pacifica dei conflitti tra attori politici, istituzionali e sociali politicamente rilevanti. La base di questa sostanza si colloca nell'accettazione della presenza di un'opposizione, nella politicizzazione delle classi inferiori, e soprattutto nell'incertezza degli interessi che potranno prevalere e gli esiti dei processi decisionali.

Possiamo a questo punto presentare una tabella riassuntiva delle implicazioni dei tipi di regime non democratico per i percorsi verso la transizione democratica, e per gli obiettivi da raggiungere per il completamento della transizione e il consolidamento di un regime democratico.

Conseguenze del precedente tipo di regime non democratico sui percorsi verso la transizione democratica

Percorso	Autoritarismo	Totalitarismo	Post-totalitarismo	Sultanismo
Reforma pactada, ruptura pactada	Dato che la società civile può essere ragionevolmente ben sviluppata e che vi può essere una qualche opposizione moderata di portata nazionale, l'opzione riforma pactada/ruptura pactada tra i moderati del regime e i moderati dell'opposizione democratica è disponibile. Sia i leader del regime sia l'opposizione potrebbero vincere elezioni regolari e completare la transizione.	Non vi è spazio per un'opposizione democratica organizzata o per i moderati del regime. Di conseguenza, la riforma pactada non è disponibile.	Nel post-totalitarismo maturo, vi può essere una leadership collettiva un'ala moderata. Similmente, l'opposizione democratica potrebbe avere una seconda cultura ben sviluppata e gruppi politici in via di formazione. Se i leader di un regime post-totalitario maturo credono che le elezioni siano necessarie e di avere possibilità di vittoria, è possibile che vi sia una riforma pactada con i leader della seconda cultura o dell'opposizione in via di formazione che porti a libere elezioni.	Data la mancanza della rule of law e di libertà civili, da un lato, e la penetrazione personalistica dell'intero sistema politico da parte del sultano, dall'altro, non esistono i prerequisiti per una riforma pactada (con gli attori che riguardano l'opposizione democratica organizzata non violenta e moderati del regime con un'autorità sufficiente per negoziare un patto).
Sconfitta militare	Una sconfitta militare o un crollo connesso ad una guerra potrebbe portare ad una transizione democratica con un debole potere negoziale da parte del preesistente regime non democratico, se i	Sostanzialmente, l'unico percorso attraverso cui il totalitarismo sconfitto in guerra potrebbe portare rapidamente ad un regime democratico è un'occupazione di un regime democratico e un'instaurazione democratica	Nella fase iniziale del post-totalitarismo, le prospettive democratiche potrebbero essere simili a quelle presenti in un regime totalitario. Nel post-totalitarismo maturo, sono possibili sia l'assunzione del governo da parte di	Data l'assenza di una rule of law e la presenza di una diffusa violenza parastatale, il percorso democratico non è disponibile senza controllo e garanzie esterne.

	rappresentanti delle forze democratiche nella società civile e politica sono disponibili e richiedono un percorso elettorale.	controllata dall'esterno.	un'opposizione democratica, sia l'immediato svolgimento di elezioni.	
Governo ad interim dopo la fine del regime non avviata dal regime stesso (colpo di Stato da parte di militari non gerarchici, rivolte armate o insurrezioni di massa e caduta del regime)	In un regime autoritario è possibile che esista un'opposizione democratica organizzata nella società civile e anche nella società politica. Se l'opposizione richiede subito elezioni, tale percorso di transizione è sostanzialmente possibile. Tuttavia, in assenza di un'effettiva domanda di elezioni, il governo ad interim sarà tentato di esercitare poteri rivoluzionari in vari settori di policy, e di posporre o cancellare le elezioni, ritardando la transizione o portando ad un nuovo regime non democratico.	Un governo ad interim è improbabile. Tuttavia, se una profonda crisi dovesse portare ad un successivo governo, data una società civile appiattita e l'assenza di una società politica democratica organizzata, è improbabile che pressioni per lo svolgimento di elezioni libere abbiano successo. I successori potrebbero cercare una legittimazione elettorale, ma ciò non assicura la democratizzazione.	Elezioni immediate rappresentano il percorso più probabile nel post-totalitarismo maturo solo nel caso in cui gli attivisti dell'opposizione formano un governo e danno inizio alla democratizzazione. Nel post-totalitarismo precoce e nel post-totalitarismo congelato, la transizione più probabile è un'insurrezione di massa che, se non viene repressa, può portare al crollo del regime e ad un governo ad interim. Il governo ad interim potrebbe essere facilmente costituito da élite, collegate al vecchio regime, in grado di consolidare il loro potere elettoralmente, in una società ancora appiattita.	Vi sono alte probabilità che il governo ad interim sostenga di operare in nome del popolo e posponga le elezioni in modo da realizzare alcune riforme. Data la preesistente mancanza di autonomia della società civile o politica, vi è un'alta probabilità che i gruppi vicini al sultano (ma che rivendicano la legittimità per aver sostenuto l'insurrezione) otterranno il potere non democratico. Le possibilità migliori per la transizione democratica si hanno quando il sollevamento rivoluzionario è guidato da leader, sostenuti a livello internazionale e inclini alla democrazia, che fissano una data per le elezioni e permettono una aperta competizione per il potere.
Liberazione dal dominio grazie ai militari gerarchici	Se il regime è guidato da militari gerarchici, i "militari come istituzione", se si sentono minacciati dall'intervento dall'esterno, potrebbero avere un ruolo nel fare pressioni sui "militari come governo" affinché si ritirino dall'esercizio diretto del governo e tengano elezioni liberatorie.	Percorso non disponibile per questo tipo di regime. La supremazia del partito rivoluzionario e il ruolo non vincolato dei leader rendono impossibile il governo di militari gerarchici.	Percorso non disponibile per questo tipo di regime, dato il ruolo guida del partito.	Percorso non disponibile per questo tipo di regime. Il sultanismo implica un grado di fusione tra privato e pubblico e l'interferenza del sultano nelle attività della società civile è incompatibile con il potere di militari gerarchici.

Alcuni possibili percorsi di transizione derivanti da specifici regimi e probabili esiti	Se il regime autoritario non democratico è diretto da militari non gerarchici e questo regime crolla o è rovesciato, sarà più facile imporre un controllo democratico dei civili e processi contro i militari rispetto al caso in cui il regime sia stato diretto da militari gerarchici.	La leadership di un regime totalitario potrebbe dividersi, aprendo spazi per la mobilitazione popolare, la liberalizzazione ed eventualmente anche un governo ad interim che convochi le elezioni. Dato il livello di controllo precedente la mobilitazione di protesta, un esito più probabile è che la dinamica della mobilitazione porti alla reimposizione con la forza di controlli totalitari o al passaggio al post-totalitarismo. Si vedano i percorsi di transizione disponibili per il post-totalitarismo.	Un regime post-totalitario che si trova a dover affrontare una seria crisi, potrebbe crollare se l'opzione della repressione non fosse disponibile. La caduta potrebbe portare a una presa di potere non democratica, da parte di élite alternative, alla democratizzazione o al caos.	Date le tendenze dinastiche, se il sultano muore per cause naturali, i membri della famiglia cercheranno di mantenere un regime sultanistico; di conseguenza, di solito non si ha alcuna liberalizzazione guidata dal regime.
Altri percorsi derivanti da specifici regimi		Se un regime totalitario è sostenuto da un sostegno egemone esterno, il ritiro del sostegno da parte dell'egemone esterno potrebbe alterare tutti i rapporti di potere. Il costo della repressione aumenta. L'opposizione e la mobilitazione aumentano; la caduta diventa un esito possibile. Se cade il regime, è probabile che vi sia il caos o che si instauri un governo provvisorio. Data l'assenza di una opposizione democratica organizzata, anche se un governo avvia una transizione, è probabile che siano uomini provenienti dal vecchio regime a mantenere il controllo.		Se il sultano è dipendente da un protettore straniero, la continuazione della crisi e le pressioni esercitate dal protettore potrebbero indurre il sovrano a indire elezioni in tempi brevi, elezioni che ritiene di poter controllare. E' possibile che vi sia una sconfitta nelle elezioni, specialmente se un protettore straniero sostiene l'opposizione. Ma il governo democratico sarà notevolmente aiutato da un impegno costante del protettore nel processo di democratizzazione. Talvolta, il protettore straniero può costringere il sultano a cedere il potere.
Altri percorsi derivanti da specifici regimi		Il regime totalitario potrebbe diventare post-totalitario. Si		Molto probabilmente la causa interna della sconfitta del sultano

		vedano le opzioni di transizione dei regimi post-totalitari.		è il suo assassinio o il sollevamento rivoluzionario di gruppi armati o della società civile. Il sollevamento potrebbe essere anche sostenuto da gruppi economici a causa della loro disapprovazione dell'uso estremo di poteri arbitrari da parte del sultano. E' molto probabile che si instauri un governo provvisorio.
--	--	--	--	--

Implicazioni del tipo di regime non democratico per gli obiettivi minimi del completamento della transizione e del consolidamento della democrazia, muovendo da quel tipo di regime.

Condizioni necessarie	Autoritarismo	Totalitarismo	Post-totalitarismo	Sultanismo
Rule of law e libertà della società civile	In alcuni regimi autoritari esiste una tradizione di rule of law e società civile piuttosto viva, ma le libertà civile dovranno essere protette ed ampliate. Potrebbero essere approvate e attuate leggi concedenti autonomia a sindacati, mezzi di comunicazione e altri attori.	Non vi è alcuna rule of law. Gran parte dei codici legali, se esistenti, sono altamente politicizzati e funzionali all'esistenza del partito-stato, ma non per i cittadini, risultando quindi incompatibili con la democrazia. Le libertà civili sono minime e necessitano di essere legalizzate, potenziate e protette. La natura appiattita della società richiede cambiamenti radicali che sono difficili da realizzare in breve tempo.	Sarà necessaria un'ampia riforma del sistema legale per garantire il rispetto dei diritti civili e della rule of law.	Considerata l'eredità della fusione tra pubblico e privato e l'estrema personalizzazione del potere, la predisposizione di una rule of law e di garanzie per i cittadini diventa prioritaria e rappresenterà un obiettivo difficile da raggiungere.
Autonomia della società politica, fiducia e sue condizioni legali	Devono essere create tutte le condizioni per garantire lo svolgimento di una libera competizione elettorale. In altri casi, ancora, la competizione partitica è stata soltanto sospesa e può essere facilmente rivitalizzata. In altri casi è necessario legalizzare la formazione di partiti	La posizione dominante del partito in tutte le sfere della società, il suo status privilegiato e le risorse di cui dispone devono essere eliminati, la sua presenza in tutte le istituzioni annullata e quasi tutte le sue proprietà trasferite allo stato. Tuttavia, se i cittadini vogliono ricostruire il partito,	E' necessario lo smantellamento dello status legale privilegiato o di altri tipi di status del partito dominante. E' necessaria anche una riforma legale per garantire la libera formazione e competizione di partiti politici. Mentre la società non può essere così appiattita come in un	La soppressione della violenza semiprivata e la creazione di un minimo di fiducia sono requisiti per lo sviluppo di partiti politici, di libere contese per il potere e di un'autonomia sufficiente per il funzionamento di procedure e istituzioni democratiche.

	ed eliminare le restrizioni a determinati partiti. In altri casi ancora, i diritti politici di attori politici-chiave devono essere ristabiliti. In casi eccezionali, deve essere smantellato un partito attivo sotto il regime autoritario.	devono essere in grado di poterlo fare. Il sostegno e il potere del partito dovrebbero dipendere dal consenso elettorale che i cittadini desiderano accordargli. Considerato il panorama sociale “piatto”, la rappresentanza sociale degli interessi sarà particolarmente difficile.	regime totalitario, la mancanza relativa di una differenziazione economica e politica rende difficile la rappresentanza politica degli interessi e crea complicazioni per lo sviluppo di un normale spettro di partiti democratici.	
Norme costituzionali per la distribuzione democratica del potere	In alcuni casi vi può essere una immediata dichiarazione che ripristina una costituzione democratica precedente; in altri casi, può essere opportuno apportare modifiche a una costituzione non democratica; in altri casi ancora è necessario che vi sia un'assemblea costituente democratica e un processo di creazione di una nuova costituzione.	Può essere in vigore una costituzione scritta che, se democratizzata, potrebbe dare vita a conseguenze perverse, giacché essa non era stata consegnata per una società democratica. La creazione di una nuova costituzione democratica sarà necessaria ma difficile da realizzare a causa di una società politica alle prime armi, della mancanza di una cultura costituzionale e dell'eredità derivante dagli impegni verbali della costituzione precedente.	La creazione di una costituzione democratica dovrebbe essere una priorità assoluta.	Pur potendo esserci una costituzione da adottare, considerato il recente abuso delle norme costituzionali, alla fine degli anni sultanistici non è presente uno spirito di fiducia e di rispetto per il costituzionalismo.
Burocrazia statale accettabile e utilizzabile per un governo democratico	Nella misura in cui la burocrazia non è stata politicizzata e ha mantenuto standard di professionalità, non vi sarà alcun bisogno immediato di una riforma dell'apparato burocratico. In alcuni casi può essere opportuna una più o meno limitata epurazione di burocrati, inclusi esponenti della magistratura o dei militari. Tuttavia, se i militari gerarchici hanno avuto un ruolo	La delega al partito delle più importanti funzioni dello Stato e la penetrazione del partito in tutte le istituzioni burocratiche e sociali rendono la creazione di una burocrazia non politicizzata un obiettivo difficile ma assolutamente necessario. Lo smantellamento del partito nello Stato può ridurre in modo significativo l'efficienza e il coordinamento dell'apparato statale	Il fatto che numerose funzioni dello Stato, incluse quelle giudiziarie, siano espletate da burocrati di partito, rende l'epurazione e la riforma della burocrazia statale una richiesta ampiamente condivisa, ma anche un problema complesso e controverso da risolvere. Le capacità acquisite da parte della precedente élite burocratica e la mancanza di	La penetrazione clientelistica e la corruzione delle istituzioni burocratiche limitano la loro efficienza e legittimità, e portano ad inserire nell'agenda politica un'ampia riforma. Anche leader democraticamente eletti possono mantenere pratiche clientelistiche invece di dare inizio ad un'amministrazione razionale.

	importante nel precedente regime non democratico, tali epurazioni possono rivelarsi piuttosto difficili.	e aprire la porte a una presa di potere clientelistica da parte dei nuovi democratici o di opportunisti. L'esperienza del partito-Stato lascia un'eredità di sfiducia diffusa nei confronti dello Stato.	esperienza dell'opposizione può lasciare in una posizione di rilievo la precedente élite.	
Autonomia sufficiente di economia e attori economici per garantire pluralismo della società civile, politica ed economica	Se l'economia era un'economia mista funzionante, potrebbero non essere necessari cambiamenti immediati per facilitare la transizione e il consolidamento della democrazia. Qualsiasi siano le riforme successive, auspicate o necessarie, esse faranno parte di normali processi politici che potrebbero includere un maggiore grado di socializzazione o di privatizzazione della proprietà e una maggiore o minore regolazione sociale e/o economica del mercato.	Nel totalitarismo comunista, la proprietà pubblica, quasi assolutamente, e i legami tra il partito e l'economia rendono la crescita dell'autonomia della società civile e politica particolarmente difficile. E' assolutamente necessaria una riforma profonda dell'economia, ma l'assenza di un quadro istituzionale legale necessario per l'esistenza di un'economia di mercato e la debolezza della cultura della legalità rendono difficile la creazione di una società economica e facilitano l'emergere di pratiche illegali o aleggiali.	Il controllo finale da parte dello Stato di tutte le attività economiche non sembra condurre ad un grado minimo di solidità della società civile e della società politica, necessaria per un sistema politico democratico. Alcune riforme sono necessarie per creare una società economica istituzionalizzata. Un'economia di mercato sviluppata non è un requisito della democrazia.	E' necessario lo smantellamento delle strutture patrimoniali e clientelistiche del sovrano e dei suoi alleati per consentire un normale sviluppo della società civile, politica ed economica.

Le cinque arene di una democrazia consolidata.

Quali sono quindi, le caratteristiche di una democrazia consolidata? E' importante la qualità della democrazia, che combini dimensioni relative ai comportamenti, agli atteggiamenti e alle norme costituzionali. In sostanza, la democrazia consolidata diventa tale quando ci si rende conto che la democrazia sia divenuta l'unica alternativa politica esistente (e diventa tale quando nessun gruppo politico significativo cerca seriamente di rovesciare il regime democratico o di attuare una secessione dallo Stato). Dal punto di vista degli atteggiamenti, la democrazia diventa l'unica alternativa politica quando, anche in presenza di gravi crisi politiche ed economiche, la maggior parte delle persone ritiene che qualsiasi mutamento politico debba collocarsi entro i parametri posti dalle regole democratiche. Infine, dal punto di vista costituzionale, la democrazia diventa l'unica alternativa politica quando tutti gli attori del sistema si abituano al fatto che il conflitto politico si risolverà entro un quadro di norme stabilite e che le violazioni di tali norme saranno al tempo stesso presumibilmente inefficaci e costose.

Se esiste uno Stato funzionante, altre cinque condizioni interconnesse e vicendevolmente rinforzanti devono essere presenti o create affinché una democrazia possa consolidarsi: in primo

logo, lo sviluppo di una società civile libera e attiva; secondo, una società politica relativamente autonoma; terzo, rispetto per le leggi, ovvero rule by law che assicuri garanzie per le libertà dei cittadini; quarto, una burocrazia statale che possa essere impiegata dal nuovo governo democratico; infine, quinto, una società economica istituzionalizzata.

Quando si parla di società civile ovviamente si fa riferimento a quella arena del sistema politico in cui gruppi organizzati, movimenti e individui, relativamente autonomi dallo Stato, tendono a creare valori, associazioni e legami di solidarietà. L'idea di una società civile, intesa come aspirazione normativa e stile organizzativo, ha avuto una grande capacità di mobilitare l'opposizione contro i regimi burocratico-autoritari guidati dai militari nell'America del sud. Per società politica in un contesto in via di democratizzazione si intende quell'arena in cui il sistema politico si struttura per rivendicare il legittimo diritto di esercitare il controllo sui poteri pubblici e sull'apparato statale.

Una concezione della società civile in opposizione allo Stato voleva che molto spesso i leader democratici della società politica sostenessero che la società civile, avendo ormai esaurito la sua funzione storica, dovrebbe essere smantellata per consentire lo sviluppo di una normale politica democratica. Tale argomentazione denota una cattiva teoria democratica, poiché una solida società civile, con la sua capacità di generare alternative politiche e controllare governi e Stato, può aiutare le transizioni ad avere inizio. Per quanto riguarda il problema relativo alla possibilità di impiegare la burocrazia statale da parte del nuovo regime democratico, emerge in quei Paesi come il Cile dove, nei settori della giustizia e dell'educazione, i regimi non democratici uscenti hanno attribuito rilevanti funzioni politiche a molti dei più importanti membri della burocrazia statale (si prospetta insomma una sorta di continuità). In riferimento infine alla società economica istituzionalizzata, c'è da dire che se tutte le proprietà fossero nelle mani dello Stato e tutti i prezzi, il lavoro, la domanda, le decisioni distributive, fossero di competenza esclusiva dello Stato che già controlla l'economia, potrebbe venire a mancare l'autonomia relativa della società politica, necessaria in una democrazia consolidata.

Per riassumere, una moderna democrazia consolidata può essere concepita come un insieme di cinque arene principali interrelate, ciascuna delle quali, per funzionare in modo appropriato, segue un proprio principio organizzativo primario. Intesa propriamente, la democrazia consolidata è più che un regime: è un sistema di interazioni. In un sistema simile, nessuna arena può funzionare in modo appropriato senza essere sostenuta in qualche modo da delle arene. Ad esempio, nella democrazia la società civile richiede il sostegno di una rule of law garante del diritto di associazione, e richiede altresì il sostegno di un apparato statale che imponga effettivamente sanzioni riconosciute a coloro che cercano di utilizzare mezzi illegali per impedire a qualche gruppo di esercitare i propri diritti democratici ad organizzarsi.

Qui sotto, è riportato lo schema delle cinque arene democratiche.

Le cinque arene di una moderna democrazia consolidata: principi connessi e campi di mediazione.

Arena	Principale principio organizzativo	Sostegno necessario delle altre arene	Mediazione principale rispetto alle altre arene
Società civile	Libertà di associazione e comunicazione	Legislazione che stabilisce garanzie legali. Apparato statale che fa rispettare i diritti della società civile se questi vengono violati. Società economica con sufficiente pluralismo per sostenere il grado necessario di autonomia e vivacità della società civile.	Gli interessi e i valori della società civile sono i maggiori propulsori della società politica. La società civile crea idee e aiuta a controllare l'apparato statale e la società economica.
Società politica	Competizione elettorale libera e inclusiva	Necessità di sostegno agli occhi della società civile. Necessità di garanzie legali previste dalla rule of law e	Crea la costituzione e le leggi più importanti. Gestisce l'apparato burocratico statale.

		mantenute da un apparato statale imparziale.	Fornisce il quadro regolativo generale per la società economica.
Rule of law	Costituzionalismo	Una cultura legale con forti radici nella società civile, rispettata dalla società politica e dall'apparato statale.	Stabilisce una gerarchia di norme che rendono legittime e prevedibili le attività delle altre arene e le attività nei loro confronti.
Apparato statale	Norme burocratiche razionali-legali	Sostegno normativo da parte della società civile per un'autonomia razionale-legale e il suo connesso monopolio della forza legittima. Sostegno finanziario imposto dalla società politica, prodotto e concesso allo Stato da una società economica funzionante, che ha prodotto un surplus sufficientemente tassabile.	Applica imperativamente le norme e le procedure democraticamente approvate e stabilite dalla società politica, nei confronti della società civile, politica ed economica.
Società economica	Mercato istituzionalizzato	Quadro legale e regolativo prodotto dalla società politica, rispettato dalla società civile e imposto dall'apparato statale.	Produce il surplus indispensabile per consentire allo Stato di compiere le proprie funzioni finalizzate al bene pubblico e fornisce una base materiale per il pluralismo e l'autonomia della società civile e politica.

Modelli e attori.

E' possibile costruire modelli di consolidamento in grado di illuminare spiegare il chi e il come del processo nei vari Paesi? Ovviamente rispondere a questo quesito comporta inevitabilmente analizzare più da vicino ogni singolo caso e considerare gli attori del possibile consolidamento in relazione al regime democratico.

Il caso boliviano rappresenta il venir meno di tutte quelle condizioni necessarie per il consolidamento (che sarebbero il funzionamento del compromesso democratico, il rispetto della legalità, la riorganizzazione di strutture amministrative..): lì si era in presenza di un'amministrazione instabile nei suoi livelli più alti, scarsa formalizzazione delle procedure, corruzione e clientelismo, confusione del principio gerarchico. Davanti a tale Stato debole, la politicizzazione dei gruppi di interesse non sembra permettere il consolidamento, poiché non vi può essere accordo o compromesso (illuminante è anche il caso cileno del 1973 in questo senso).

I casi di Italia, Germania, Austria e Costa Rica mostrano invece quanto sia stato importante nella fase di transizione distruggere la struttura militare (inesistente in Costa Rica). In altri casi, i tentativi di colpi di Stato (come in Spagna, Venezuela, Colombia) possono essere evitati soddisfacendo gli interessi corporativi dei militari (migliori condizioni di stipendio, ammodernamento degli armamenti..) . Sempre il caso di consolidamento italiano mostra una posizione classica di accidentalismo (intendendo con ciò la forza dei gruppi imprenditoriali privati che appoggiano il processo di consolidamento nel momento in cui vedono garantiti i propri interessi economici; lo stesso vale per gli interessi di altre istituzioni quali la Chiesa..).

Per Messico e Guatemala il fenomeno del consolidamento si pone come un consolidamento del processo di liberalizzazione (intendendosi con questa espressione un parziale riconoscimento e concessione dall'alto dei diritti civili e politici che si accompagna sia al mantenimento di un ruolo

politico delle precedenti élites autoritarie, sia a una capacità di controllo, attraverso dissuasione e repressione alla partecipazione, della società civile) , non di democratizzazione. Simili considerazioni si possono altresì applicare al Portogallo, dove i militari continuavano a prolungare la loro presenza politica e il loro ruolo oltre il periodo autoritario (sostenendo un attore diverso dal salazarismo, poiché si tenterà di instaurare una democrazia radicale e socialista. Quando però dovrebbe iniziare il consolidamento di quegli assetti istituzionali, comincia invece la crisi e la svolta che arriva fino alla riforma costituzionale del 1982).

Il processo di consolidamento va tenuto distinto dai concetti di **strutturazione**, **incapsulamento**, **istituzionalizzazione** (per i concetti di transizione e instaurazione si rinvia al paragrafo apposito sulle fasi della democratizzazione di cui in precedenza).

La **strutturazione** è propria più della fase instaurativa che del consolidamento, e rappresenta quel processo di formazione e articolazione, in modo più o meno graduale, delle diverse strutture proprie del sistema politico. L'**incapsulamento** invece rappresenta quel processo attraverso cui i conflitti vengono limitati e costretti entro norme che escludono alcune modalità di conflitto, prima praticate, e ne legittimano altre. Il termine si riferisce prevalentemente alla fase di instaurazione piuttosto che a quella di consolidamento (in pratica si tratta di mantenere incapsulato il conflitto tra attori sociali tramite l'accettazione di quelle norme accolte dagli attori stessi e riguardanti i modi pacifici di trovare soluzioni concrete ai conflitti di interesse nelle diverse arene istituzionali. L'**istituzionalizzazione** invece riguarda il processo di formazione delle strutture istituzionali e il loro rafforzamento. Quindi comprende sia l'instaurazione che il consolidamento.

Inoltre, il consolidamento va tenuto distinto dal **riconsolidamento** e dalla **restaurazione**. Con il primo termine un processo che segue alla crisi del regime – non alla instaurazione – e consiste principalmente nella ricostruzione della vecchia coalizione alla base del regime e nella riacquisizione delle precedenti legittimità, efficacia, effettività. Nel secondo caso si ha l'instaurazione di un regime con caratteristiche simili (per quanto riguarda le strutture politiche e la coalizione alla sua base) a quelle del regime ancora precedente, cioè vigente prima di quello che è mutato.

Come accennato in precedenza, il consolidamento allora, è uno dei possibili processi che si innestano al termine dell'instaurazione.

Esso inizia quando ciascuna delle nuove istituzioni e norme del sistema vengono create, o ripristinate, e cominciano a funzionare (per esempio se viene approvata una nuova costituzione o si struttura il nuovo assetto partitico dopo le elezioni si ha prima la creazione delle nuove istituzioni, e poi subito dopo il consolidamento). Il consolidamento è un processo composito e variegato. Può specificarsi cioè nella fissazione di prassi, comportamenti politici ripetuti nel tempo; può consistere in un'ulteriore articolazione delle diverse strutture democratiche; essere caratterizzato da adattamento progressivo delle istituzioni alle realtà in cambiamento nei limiti della carta costituzionale; può comportare l'acquisizione di identità e consistere in un ampliamento del sostegno alle diverse istituzioni democratiche. Tuttavia esso resta distinto da due sub-processi di fondo: la **legittimazione** e l'**ancoraggio**.

La legittimazione.

La progressiva e più ampia legittimazione, ovvero l'accettazione e il sostegno delle strutture del regime da parte della società, è un aspetto essenziale nel rafforzamento delle istituzioni in quanto porta al consolidamento in senso stretto. La legittimazione è il processo attraverso cui si sviluppa la legittimità, cioè un insieme di atteggiamenti positivi verso le istituzioni democratiche. In altre parole, si ha legittimità quando fra i cittadini è diffusa la convinzione che le istituzioni politiche esistenti, nonostante difetti e fallimenti, siano comunque migliori di qualsiasi altra soluzione istituzionale. Detto in termini ancora più specifici, la legittimità di un regime democratico si fonda sulla convinzione da parte dei cittadini del diritto di coloro che sono investiti dell'autorità ad emettere certi tipi di comandi, ad attendersi l'obbedienza e a farli eseguire, se necessario, attraverso

l'uso della forza. Il convincimento della legittimità del regime è basato sull'aspettativa che i governanti, se sfidati e costretti a lasciare il potere attraverso mezzi legittimi, non tenteranno di mantenerlo ricorrendo a mezzi illegittimi. In sostanza la legittimità democratica richiede il rispetto delle regole del gioco sia da parte della maggioranza dei cittadini con diritto di voto, che da parte di coloro che occupano le posizioni di potere, nonché la fiducia da parte della cittadinanza nell'impegno del governo stesso a sottoporsi a quelle regole. Come ha scritto J. Linz in *The breakdown of democratic regimes*, "in ultima istanza, la legittimità democratica si basa sulla convinzione che per quel determinato Paese e per quella particolare congiuntura, non ci sia nessun altro regime che possa assicurare il raggiungimento degli obiettivi collettivi in maniera più soddisfacente. Altri autori, come Schmitter fanno riferimento al consenso contingente o al sostegno. O'Donnell, in *Issues of democratic consolidation: the new south american democracies in comparative perspective*, parla di attori che considerano che le istituzioni esistenti dureranno in base alla capacità di ricerca di un consenso procedurale; Valenzuela, in *Democratic consolidation in post transitional settings*, fa riferimento a istituzioni che sono percepite da tutte le forze politiche rilevanti come il solo mezzo per formare governi nel prossimo futuro. Di Palma, in *To craft democracies*, sostiene invece che la legittimità non è né una preconditione né una conseguenza necessaria del consolidamento. Il processo di legittimazione presenta alcune caratteristiche comuni quali:

- a) *la messa in opera e il mantenimento del compromesso democratico*, vale a dire il modo in cui viene accresciuta e mantenuta la legittimazione democratica. L'instaurazione può essere persino in qualche caso il risultato di eventi casuali. Al contrario, per il consolidamento è necessario quell'accordo-compromesso che è alla base del regime democratico, che il riconoscimento dell'opposizione e dell'eguaglianza politica diventi consapevole tra le élites in prospettiva di una cooperazione unitaria. Il gioco, però, è ristretto nelle mani di pochi leaders le cui scelte contano enormemente per il futuro del Paese.
- b) *Rispetto della legalità*. Vale a dire la capacità delle élites di governo e dei propri apparati di porsi come garanti del rispetto delle leggi e delle decisioni assunte come disponibilità-accettazione della legge da parte della società. Questo fenomeno dà un quadro relativamente sicuro di certezza del diritto.
- c) *Neutralità o neutralizzazione dei militari*. Il consolidamento è possibile solo se tale problema è già stato superato nella fase di transizione in quanto la struttura militare è stata distrutta o addirittura non esiste. In altri casi, la soluzione del problema viene posta durante l'instaurazione mediante nomine, sostituzioni e purghe del personale militare o anche processi penali. Il successo del consolidamento implica che le élites civili inneschino una strategia che induca i militari ad accettare il nuovo assetto politico e poi a restare definitivamente nelle caserme.

In fondo, perché la gente crede nella legittimità delle istituzioni democratiche? Rispondere a questo interrogativo è altrettanto difficile che spiegare perché la gente crede a determinati dogmi religiosi. Non c'è dubbio che la socializzazione politica¹³ abbia qui una parte di fondamentale rilievo, e questo rappresenta un vantaggio per i regimi democratici esistenti da lungo tempo, nei quali oltretutto l'apparato scolastico, i mezzi di comunicazione di massa e l'alta cultura hanno potuto diffondere capillarmente gli ideali democratici e renderli comprensibili.

Basandosi la legittimità sul convincimento che, per quel dato paese e in quella data situazione storica nessun altro tipo di regime potrebbe assicurare con maggiore successo il perseguimento delle finalità collettive, come detto in precedenza, acquistano rilievo a questo punto altre due qualità che caratterizzano il sistema politico: l'*efficacia* e l'*effettività*; col tempo entrambe possono

¹³ La socializzazione politica riguarda le nuove generazioni, mentre la risocializzazione invece ha a che fare con le generazioni formatesi nel vecchio regime. Socializzazione e risocializzazione rientrano in un processo più ampio: la mobilitazione dall'alto (che, nel caso di regimi autoritari, è data dal partito unico). La smobilitazione invece, che coesiste con la mobilitazione dall'alto, consiste nel costringere un gruppo mobilitato a conformarsi alla struttura normativa del nuovo regime (quindi è un'azione di neutralizzazione degli oppositori del regime).

rafforzare, mantenere o indebolire la legittimità. La legittimità opera come una costante positiva che moltiplica qualsiasi valore positivo raggiunto dall'efficacia e dall'effettività di un regime, assicurando l'effettività anche in assenza di un grado adeguato di efficacia e contribuisce a produrre il risultato finale della persistenza e stabilità relativa del regime stesso. Nel caso contrario che il livello globale della legittimità (cioè la somma dei valori positivi e negativi di legittimità, presenti nei differenti settori della popolazione) sia vicino allo zero, gli insuccessi sul piano dell'efficacia e effettività si sommeranno. E' chiaro che i regimi nuovi si troveranno ad affrontare problemi difficili durante il periodo di consolidamento, dal momento che i loro governi non possono utilizzare i risultati passati come prova dell'efficacia del regime e per neutralizzare gli insuccessi presenti e, presumibilmente, temporanei. Come dimostra bene l'esempio della reazione socialista ai fallimenti della riforma agraria promossa dal governo di coalizione tra la sinistra borghese e i socialisti nella Spagna del periodo 1931-33, la carenza di effettività determina facilmente la spaccatura della coalizione fondatrice del regime.

Altre questioni importanti riguardano il *timing*, cioè il momento in cui la legittimazione fa la sua comparsa e inizia a crescere; il *continuum*, che va da una legittimazione limitata e ristretta (o meglio esclusiva, nel senso che alcuni gruppi di élites non accettano le istituzioni democratiche e ne vengono di fatto escluse) a una inclusiva in cui tutte le organizzazioni politiche sono integrate e coinvolte nell'accettazione e nel sostegno delle istituzioni democratiche.

Inoltre, un quarto elemento è dato dal fatto che in tutti i consolidamenti un ruolo importante lo giocano i gruppi imprenditoriali privati nel momento in cui vedono garantiti i propri interessi o hanno un'opportunità di proteggerli mediante una legislazione che tuteli le loro posizioni; in quel caso svilupperanno un qualche grado di accettazione delle istituzioni.

Un altro tratto comune nel grado di consolidamento è dato dal *ruolo del sistema partitico*. Questo perché i partiti spesso possono essere i principali agenti di consolidamento in quanto rappresentano una struttura che per necessità ha interesse a mantenere le regole democratiche. Inoltre le élites partitiche hanno un'importanza fondamentale nel garantire la cooperazione dei processi decisionali mediante accordi tra essi, e soprattutto hanno un'importanza enorme nel canalizzare, controllare e moderare le masse sociali nei diversi interessi in gioco. In pratica, l'espressione della legittimità e del sostegno è sostanzialmente nelle mani dei leader di partito, attraverso il proprio comportamento in parlamento e in altre arene politiche. La formazione della coalizione fondante il regime scaturisce dall'incontro degli interessi diversi e dalle scelte simili dei diversi attori politici e socio-politici attivi durante la transizione. L'instaurazione ha tanto maggiori probabilità di successo quanto più ampia è la coalizione fondante, cioè quanto più vi partecipano tutte le forze presenti e politicamente attive nel Paese. La coalizione può anche concludere accordi o patti che, secondo Schmitter (in *Neo-corporatism and the State*, Florence, European University Institute, Working Paper) "tendono a ridurre competitività e conflitto; cercano di controllare l'agenda di problemi sostantivi da affrontare; producono una dispersione del principio democratico di uguaglianza dei cittadini; modificano in prospettiva i rapporti di potere; mettono in moto processi politici nuovi che possono dare esiti anche ben diversi e distanti dalle intenzioni dei promotori".

Si hanno poi, altri elementi qualificanti dell'instaurazione, come il *processo costituente* che può essere l'analisi per raggiungere un consenso per gli aspetti sostantivi riguardanti il conflitto di classe.

Per completare il quadro sintetico, si possono prendere in considerazione le strutture del regime, ovvero il ruolo dello Stato nel settore pubblico dell'economia e le politiche pubbliche poste in essere (ma questo è un discorso che verrà sviluppato in altre parti del programma).

La teoria dell'ancoraggio.

L'altra e importante dimensione del consolidamento riguarda l'emergere e lo sviluppo delle ancore, cioè delle strutture istituzionali che sono il cuore effettivo di questo processo in quanto consentono di giungere a qualche risultato anche in presenza di una legittimità ridotta, cioè di un limitato

insieme di atteggiamenti positivi verso il regime considerato meritevole di sostegno. Le ancore tengono agganciata, addirittura controllano, la società civile in generale, o diversi suoi settori specifici. Come evidenziato da L.Morlino nel suo *Democrazie e democratizzazioni*, l'ancoraggio implica sempre la possibilità di un cambiamento limitato, flessibilità istituzionale e adattamento, dal momento che – come suggerisce la metafora –, la barca può muoversi sulla superficie dell'acqua, ma senza oltrepassare determinati limiti. La teoria dell'ancoraggio mostra l'esistenza e l'azione di quattro ancore nel processo di consolidamento:

- 1) le organizzazioni partitiche e in qualche modo il sistema partitico lascia poco spazio per trasformazioni e cambiamenti sostanziali. Soprattutto, se il contesto è altamente ideologizzato, la competizione obbliga i partiti a sviluppare organizzazioni più efficienti e funzionali, a promuovere una propaganda elettorale più efficace, e ad acquisire un certo controllo sulla società civile; 2) il condizionamento dei partiti, delle associazioni dei gruppi di interesse (quali associazioni imprenditoriali o cooperative, sindacati o altri gruppi specifici) si attivano per proteggersi e realizzare meglio i propri obiettivi; 3) l'esistenza di rapporti clientelari che hanno tenuto gli individui legati a certi assetti partitici e istituzionali che garantivano l'erogazione di risorse pubbliche su base personalistica. Il tema del clientelismo è un'ancora forte e precisa perché si rendono i singoli individui dipendenti dalle autorità pubbliche e partitiche che possono loro distribuire benefici specifici di diverso genere; 4) assetti neo-corporativi che attraverso accordi triangolari (imprenditori-governo-sindacati) consentono la stabilizzazione del regime democratico.

L'ipotesi principale della teoria dell'ancoraggio è che quanto minore è la legittimità goduta da un certo assetto democratico, tanto più forti e sviluppate devono essere una o più ancore in una delle loro diverse forme; e, al contrario, se esiste o si sviluppa gradualmente un'ampia legittimazione, allora le ancore possono rimanere deboli e non sono essenziali al consolidamento. Più precisamente, si possono avanzare delle ipotesi specifiche, come il fatto che, se vi è legittimità esclusiva e i partiti democratici sono chiusi in una sorta di sistema interno formato solo da partiti integrati e reciprocamente legittimati, allora gli altri processi di ancoraggio sulla società diventano decisivi per il raggiungimento del consolidamento. In altre parole, quando la legittimità è limitata, se non si raggiunge una qualche forma di organizzazione di partito o di controllo sui gruppi organizzati, allora non è possibile nemmeno una forma debole di consolidamento; ancora, se la legittimità democratica è diffusa fin dall'inizio, allora le ancore sono assai meno rilevanti ai fini del consolidamento.

Tverki e Kahnemann, nel loro "Judgment under uncertainty: heuristics and biases", vedono nell'anchoring uno degli schemi mentali ricorrenti elaborati dall'uomo in situazioni di incertezza e limitata conoscenza, quali sono appunto le fasi di transizione. In sintesi, essi assumono la necessità di una persona di collegarsi a una certa visione semplificata della realtà politica, attivando un processo di aggancio e legame che le élites – non gli individui – mettono in opera. Al massimo gli individui si limitano ad accettare quell'aggancio istituzionale proposto dalle élites.

Comunque, è possibile ipotizzare diversi scenari in riferimento ai rapporti che intercorrono fra partiti e gruppi. Nel primo scenario di dominio o occupazione, il sistema partitico domina la società civile e, in particolare, i gruppi di interesse. Gli interessi del gruppo sono subordinati a quelli del partito. Il secondo scenario si può chiamare neutralità e non prevede una dipendenza precisa fra gruppi e partiti, giacché, da un lato, gli interessi dei gruppi sono più o meno organizzati e attivi politicamente con le loro basi sociali e economiche; dall'altro, i partiti hanno comunque le loro basi autonome di potere e mantengono il controllo del processo decisionale.

Gli aspetti evidenziati finora rimandano all'esistenza di una società civile più o meno articolata in diversi tipi di élites autonome. Si tratta di due facce della stessa medaglia: una società civile vera e propria comporta un pubblico attivo e partecipe, diversi tipi di élites, la presenza di stampa e network televisivi indipendenti, un tessuto sociale ricco di associazioni più o meno organizzate. In questa situazione, il rapporto con le élites sarà un rapporto di neutralità. Al contrario, se la società

civile è poco organizzata e non dispone di risorse autonome, allora lo scenario più probabile è quello del dominio.

Disancoraggio e crisi.

Una delle conclusioni principali, è che il consolidamento, sia pure relativamente debole, possa essere raggiunto anche in presenza di un basso livello di legittimità. In questo caso, è necessario un forte ancoraggio. Il consolidamento, una volta raggiunto, diventa mezzo di legittimazione sempre più inclusiva. La crisi è probabile quando, in seguito al consolidamento, si ha un passaggio da una legittimità esclusiva a una inclusiva; in questo passaggio, se emergono problemi politici specifici (come ad esempio un mutamento delle domande da parte della società civile), la crisi si manifesta contro le forme assunte dalle ancore, producendo il relativo indebolimento delle stesse. A quel punto si apre un processo di cambiamento della democrazia, che può portare anche al suo crollo.

Le crisi democratiche europee degli anni '70 sono state al centro di un ampio dibattito tra gli studiosi (si veda Rose, Crozier, Huntington, Watanuki, 1975), che hanno sottolineato in particolare gli effetti della crescita della partecipazione e i problemi derivanti in termini di efficacia-effettività. Più esattamente, si evidenzia come, al centro delle crisi europee nel contesto di società altamente industrializzate, vi sia la crescita dei bisogni e delle aspettative con il relativo aumento delle domande rivolte al governo, determinando il sovraccarico delle domande sulle strutture decisionali del regime.

Il progressivo o rapido disancoraggio, può essere schematizzato in questi punti:

- le formule del consolidamento hanno i semi della propria negazione nella lunga durata della permanenza al governo, nell'assenza di alternanza, nell'occupazione dello Stato, nella presenza di un elettorato congelato;
- la crisi è connessa con la capacità delle interazioni tra élites politiche e cittadini che influenzano notevolmente le ancore esistenti;
- la crisi si spiega con l'indebolimento delle ancore.

Il caso italiano tra la fine degli anni '80 e l'inizio dei '90 costituisce un buon esempio di quanto detto¹⁴. In sintesi, gli atteggiamenti di inefficacia e insoddisfazione sono i più alti dell'Unione Europea già dagli anni '70; l'insoddisfazione moderata non trova sfogo e non sfocia in manifestazioni palesi nonostante sia accentuata, rimanendo latente, perché vi è ancora la copertura ideologica democristiana, accentuata dal parassitismo clientelare; vi è una graduale integrazione democratica dei partiti estremisti di destra e sinistra; la legittimazione, diventata inclusiva, crea le condizioni per lo scongelamento di un elettorato moderato che ora può esprimere tutto il suo scontento; una volta venuto meno l'antifascismo e l'anticomunismo e le risorse clientelari democristiane, ne conseguono le scissioni all'interno della Dc e la scomparsa dei vecchi attori tradizionali (Pci, Msi, Socialisti). In tutto questo hanno giocato fattori come la de-ideologizzazione politica, con la conseguente disgregazione della cultura cattolica e il declino della radicalizzazione dei conflitti: tutto ciò gradualmente finisce per indebolire l'ancora italiana, così importante per capire il consolidamento italiano. All'inizio degli anni '90 però, vi sono anche altri fattori che hanno contribuito al disancoraggio partitico: l'impatto delle inchieste sulla corruzione, la crisi economica, il referendum dell'aprile 1993 con il conseguente cambiamento delle leggi elettorali.

In particolare si pensava che quest'ultimo potesse migliorare l'efficacia istituzionale della democrazia italiana; ha messo in rilievo invece un assetto bipolarizzante con effetti scissionistici dei partiti tradizionali, frantumati in tanti piccoli pezzi, che gravitavano intorno ai due poli principali, producendo altrettanta instabilità.

¹⁴ Vedere Morlino e Tarchi, "The dissatisfied society: protest and support in Italy", in European Journal of Political research, 30, 1996.

All'estero Brasile, Messico e Ecuador hanno raggiunto un consolidamento debole, semmai più vicino al *mantenimento*¹⁵, fondata su una legittimazione inclusiva dovuta alla combinazione di crescita economica e politiche sociali, ma con ancoraggi partitici deboli. Il problema argentino era invece dovuto al fatto che il suo consolidamento era basato soprattutto sulla legittimazione, non avendo ancoraggi forti; ecco che allora l'unico modo era mantenere gli investimenti e le spese sociali in modo da non avere una accentuata insoddisfazione e protesta. Ma tali spese, incrementando il deficit statale, portava alla bancarotta con forte scontento e crisi democratica.

I Paesi dell'area Est Europeo attraversano tuttora una legittimazione complessa, poiché devono affrontare problemi con pluralismi di comunità politiche e la difficile delimitazione del territorio e la statualità.

Si possono illustrare quei modelli e casi di consolidamento del Sud Europa,

Modelli e casi di consolidamento democratico nell'Est Europa.

Legittimazione Ancoraggio	Tridimensionale	Bidimensionale
Attraverso i partiti	Comunitario (Rep. Ceca, Slovenia)	Di élite (Bulgaria)
Attraverso le istituzioni	Statale (Lituania)	Regolato (Polonia, Ungheria, Romania)

andando a evidenziare i casi della Rep. Ceca e Slovenia che presuppongono un modello di consolidamento comunitario, con una legittimazione del sistema partitico radicato nella comunità politica; i casi di Polonia, Ungheria e Romania rappresentano un processo regolato dalle istituzioni di governo con i leader e i partiti che hanno un ruolo all'interno dei disegni istituzionali. La Lituania è invece l'unico caso in cui un disegno istituzionale manipolativo e al tempo stesso un sistema partitico più instabile e poco strutturato, unito alla forte spinta dell'Unione Europea, hanno messo le istituzioni al centro del consolidamento.

Come conclusione si può dire che, se il consolidamento ha successo e diventa forte, il regime democratico, come si vedrà fra poco, passa alla persistenza stabile; l'esito di un consolidamento debole è invece la persistenza instabile. Con persistenza si intende dunque la capacità di durata di una democrazia.

Fasi del consolidamento e esiti autoritari, con crisi, persistenza instabile, persistenza stabile.

L'instaurazione può considerarsi conclusa quando una coalizione di attori politici ha ormai il monopolio dell'arena coercitiva ed è entrata con propri occupanti nei principali ruoli di autorità. Il momento successivo è la presa di potere in cui consiste appunto il consolidamento autoritario.

Contemporaneamente alla formazione e alla effettiva presa di possesso dell'arena politica, i nuovi governanti devono preoccuparsi creare nuove strutture di legittimazione, cioè organi il cui compito precipuo è il controllo della comunità politica e la creazione di legittimità per il regime. Le strutture di legittimazione hanno a che fare con i processi di socializzazione e risocializzazione. Si ha inoltre un fenomeno di smobilitazione, volto a ridurre l'apatia e alla non partecipazione gli stessi sostenitori di massa del regime. Questo perché una massa mobilitata può sempre creare dei problemi successivamente, trasformando la propria partecipazione da passiva in attiva, minacciando così di condizionare e controllare i leaders al potere attraverso domande ad essi non gradite. In questa prospettiva la Chiesa può essere uno degli attori principali della coalizione dominante nel regime, svolgendo spesso funzioni di reclutamento e direzione politica generale, attraverso la

¹⁵ Intendendo per mantenimento una situazione con partiti, seppur sviluppati, che non hanno legami con la società civile: allora il regime è potenzialmente instabile, ed è probabile che sopravviva solo in un contesto nazionale altamente favorevole alla democrazia.

partecipazione a organi del regime come le scuole, le pastorali dei vescovi, attività catechistiche e organizzazioni laiche.

La seconda fase del consolidamento autoritario è caratterizzata dal rafforzamento della coalizione dominante attraverso decisioni, nonché decisioni il cui intento principale è di accrescere l'unità della coalizione alla base del nuovo regime.

A questo punto, gli esiti del consolidamento possono essere tre: **crisi**, **persistenza instabile**, **persistenza stabile**.

Dinamica dell'instaurazione e consolidamento autoritario: schema concettuale



Il primo esito sancisce il fallimento dei nuovi governanti e la rottura della coalizione fondante il regime. Gli altri due esiti sono ancorati a due condizioni: il grado di assestamento, rafforzamento e ampiezza della coalizione dominante; il grado di legittimità a livello di massa, nonché di efficacia decisionale ed effettività raggiunte dal regime. Se il regime presenta opposizioni forti, disordine civile e conflitto sui modi di comporre le fratture fondamentali, allora ci troviamo di fronte a un consolidamento debole, il cui esito è una persistenza instabile. In caso contrario, il consolidamento è forte e la persistenza stabile.

A ogni modo, la persistenza instabile e stabile sono legate a due condizioni: a) il grado di assestamento, rafforzamento e ampiezza della coalizione dominante; b) il grado di legittimità a livello di massa, ma soprattutto di efficacia decisionale ed effettività, anche sul piano della repressione raggiunte dal regime. Se il regime presenta disordine civile, opposizioni forti, e se soprattutto all'interno della coalizione dominante vi è conflitto sui modi di comporre le fratture fondamentali, allora ci si trova di fronte a un consolidamento debole, il cui sbocco è la persistenza instabile. In caso contrario, il consolidamento è forte e la persistenza stabile.

PIU' NEL DETTAGLIO: CRISI CON CROLLO E SENZA CROLLO DEMOCRATICO, SVOLGIMENTO DELLACRISI E FATTORI DEL CROLLO.

Premessa: crisi nella democrazia e della democrazia.

Per far capire cosa intende per crisi democratica in generale, L. Morlino, nel suo "Dalla democrazia all'autoritarismo", parte dal considerare provvisoriamente la situazione contraria, in cui la democrazia non in crisi presuppone uno stato di relativo equilibrio fra le componenti essenziali del regime, dovuto all'incontro di almeno 5 fattori: domande politiche; un certo livello di sostegno verso la comunità; processi decisionali efficienti che prendono in considerazione le domande; outputs o decisioni adeguate alle domande; feedback, ovvero un processo di retroazione cui si affiancano strutture che contribuiscono al mantenimento del regime anche in presenza di domande inevase (si veda per la precisione D. Easton, *A systems analysis of political life*, N.Y., Wiley & Sons, 1965). Infatti un sistema politico che sia stato legittimamente istituito, può contare sull'obbedienza passiva della maggior parte dei cittadini e sulla repressione, più o meno efficace, delle forze dell'ordine su eventuali azioni da parte di opposizioni sleali. Allora, un regime democratico è in crisi quando non sussiste lo stato di relativo equilibrio tra domande, sostegno, processi decisionali e risposte¹⁶. In genere queste crisi sono il risultato della mancanza di efficacia ed effettività da parte di governi, che esigono una risposta rapida. Il crollo è solo la conseguenza finale di processi innescati dall'incapacità governativa, dovuta alla rottura di uno stato di equilibrio nel raggiungimento di un compromesso istituzionale. Già, ma quando viene meno lo stato di equilibrio, e quando si modifica il rapporto tra le indicative componenti del regime? Lipset e Rokkan insegnano che i tipi di conflitti che si possono trasferire dalla società civile al sistema partitico sono sostanzialmente quattro: 1) conflitto centro-periferia ovvero regionale o etnico-linguistico; 2) conflitto Stato-Chiesa; 3) conflitto città-campagna ovvero interessi industriali-interessi agrari; 4) conflitto datori di lavoro-operai e proprietari terrieri-contadini. Questi quattro conflitti hanno un ruolo determinante nella dinamica di tutto il regime. A questi quattro tipi ne va aggiunto un altro: il conflitto ideologico, non menzionato direttamente da Rokkan. Poiché tutti i conflitti richiedono una serie di attori, si formano coalizioni dominanti e fondanti il regime che sono in grado di imporre soluzioni da esse preferite in virtù del possesso e della maggioranza delle risorse (risorse quali quelle elettive, quelle derivanti dall'occupazione di posizioni-chiave nel regime date dallo status sociale, ricchezza, possesso di informazioni o forza coattiva come le forze militari).

I diversi passaggi da un regime democratico a uno non democratico si possono raggruppare principalmente in sei fenomeni:

- 1 democrazia→ regime personale;
- 2 democrazia→ regime militare;
- 3 democrazia→ regime civile-militare;
- 4 democrazia→ regime di mobilitazione;
- 5 democrazia→ totalitarismo;
- 6 democrazia→ pseudo-democrazia.

Tra le sei la penultima è risultata particolarmente rara: in essa può essere fatto rientrare solo il passaggio dalla Repubblica di Weimar al nazismo¹⁷. Ma anche la seconda è assai discutibile,

¹⁶ Si potrebbero proporre anche altre definizioni di crisi democratica altrettanto valide. Ad esempio, tra le più interessanti rientra quella proposta da Farneti nel suo "La crisi della democrazia italiana e l'avvento del fascismo", Bologna Il Mulino, 1981: la crisi del sistema parlamentare può essere vista come il fallimento, da parte della società politica, nel mantenere le regole della divisione del lavoro, un equilibrio che richiede autocontrollo da parte della classe politica e, nello stesso tempo, la possibilità-decisione di dissuasione sistematica da ogni tentativo di spezzare questo equilibrio da parte delle forze civili e istituzionali".

¹⁷ Questa osservazione ne richiama direttamente un'altra: l'unico caso effettivo di passaggio dal totalitarismo alla democrazia sarebbe ancora quello della Germania.

giacchè è più probabile che, se i militari sono intervenuti in politica si giunga a regimi civili-militari, il caso più frequente in America Latina.

Comunque sia, all'interno della crisi democratica si può subito distinguere tra *crisi della democrazia* e *crisi nella democrazia*, e poi tra crisi e crollo o caduta democratica.

Crisi della democrazia è l'insieme dei fenomeni che alterano il funzionamento dei meccanismi tipici di quel regime. Più specificamente, vi è crisi democratica quando insorgono limiti e condizionamenti alla precedente espressione dei diritti politici e civili ovvero quando si ha limitazione della competizione politica e/o della potenziale partecipazione in quanto si è incrinato e/o rotto il compromesso democratico che ne è alla base. La crisi democratica cui ci si riferisce è la crisi delle liberal democrazie di massa che si sono storicamente affermate nell'Europa Occidentale, e di lì sono state esportate in altre aree. Si tratta di democrazie capitaliste, nelle quali cioè proprietà privata e mercato rimangono aspetti cruciali che incardinano le stesse strutture dette democratiche. La crisi *della* democrazia riguarda casi come la Germania di Weimar, l'unica democrazia europea che subisce una crisi della democrazia e un successivo crollo. In casi come l'Italia e la Spagna, la crisi e il crollo intervengono quando inizia a essere creata una democrazia di massa, ma vi è una reazione contraria che ha successo con l'instaurazione del fascismo e del franchismo. In altri casi, come l'Inghilterra degli anni '30, vi è crisi ma *nella* democrazia e assenza di crollo. La crisi nella democrazia ha almeno due significati empiricamente rilevanti:

- a) arresto del funzionamento o cattivo funzionamento sulla base delle norme esistenti, di alcune strutture e meccanismi cruciali del regime (ad esempio, crisi governative) o anche nei rapporti esecutivo/legislativo o in altre strutture proprie del regime, burocrazia e magistratura;
- b) distacco o cattivo funzionamento dei rapporti società-partiti o gruppi-strutture del regime democratico, quando domande espresse dalla società civile non si traducono in decisioni assunte dal regime. Il caso inglese rientra nel secondo significato, così come quello della Francia alla fine degli anni '60 e l'Italia verso l'inizio dei '70 o a cavallo tra gli '80 e i '90.

E' sempre importante rimarcare che comunque crisi non è crollo, perché si ha crollo quando i caratteri fondamentali del regime saltano e una diversa democrazia e un regime autoritario vengono instaurati con modalità discontinue (a seguito di un colpo di stato, guerra civile, invasione esterna..).

Svolgimento della crisi democratica.

Poiché si assume che la crisi politica coincide con la rottura dello stato di equilibrio, il fatto essenziale che denuncia la rottura viene dall'emergere di nuove domande che non trovano adeguate risposte a livello istituzionale. Molto di frequente la crisi è denunciata da un notevole grado di immobilismo politico: rinvio delle decisioni importanti, incapacità di risolvere soluzioni nettamente conflittuali...

Rispetto allo svolgimento della crisi democratica, innanzitutto, occorre individuare quali siano i conflitti sostanziali e gli attori istituzionali e politici (partiti e gruppi) rilevanti in un certo periodo. In secondo luogo, si deve vedere lo stato del regime democratico antecedente al periodo identificato come critico: da quanto tempo la democrazia è stata instaurata, se vi è stato un qualche consolidamento, se vi sono state profonde trasformazioni socio-economiche o anche una crisi economica, più o meno prolungata, o solo la persistente difficoltà a risolvere problemi sostanziali ai quali particolari attori attribuiscono grande rilievo. Tali eventi, si possono tradurre in mobilitazione politica, a livello di massa, e/o mutamenti negli atteggiamenti e nelle preferenze politiche appunto degli attori che sostengono il regime.

A seguito, quindi, di fenomeni notevolmente diversi da Paese a Paese, vi è inasprimento della lotta politica a livello di élites, e una maggior fluidità nei legami tra partiti, sindacati e altre associazioni di interesse, da una parte, e la società civile, dall'altra.

Di questa situazione di maggiore e più aspro conflitto negli atteggiamenti, sono manifestazione nella prima fase della crisi:

- la crescita di radicalizzazione nelle modalità di conflitto tra attori collettivi e individuali; crescita di radicalizzazione significa aumento della distanza tra le posizioni reciproche di partiti, sindacati e associazioni di interesse su aspetti concreti. Tale distanza può aumentare fino a portare certe forze politiche a distaccarsi e opporsi al regime democratico stesso. Per quanto riguarda la relazione tra radicalizzazione e polarizzazione, il processo polarizzante si caratterizza per la sua tendenza alla aggregazione su poli delle posizioni politiche dei principali attori partitici in termini di voti e seggi, cioè prevalentemente a livello di massa. La polarizzazione presenta un fluido gioco di contrattazioni incrociate in cui i principali attori cercano di ricomporre le alleanze con nuove forze nella distribuzione delle risorse elettive, voti e seggi parlamentari: il sistema partitico tende appunto a polarizzarsi. Il processo di radicalizzazione si accompagna spesso al secondo e comporta un aumento della distanza tra i poli stessi ovvero tra le diverse forze politiche su problemi sostantivi, con un'opposizione distaccata verso il regime vigente. Più precisamente, nello scatenarsi del conflitto per imporre certe decisioni e soluzioni, vi è una tendenza al differenziarsi del contenuto delle domande, mentre si assottigliano le possibilità di addivenire a un compromesso. Con una lotta politica che progressivamente si acuisce, per incapacità di trovare soluzioni soddisfacenti in ragione di rigidità e intransigenze ideologiche, la posizione degli attori tendono a distanziarsi alle forze più esterne dello spettro politico. Così la radicalizzazione, causa principe della crisi, si riflette anche nelle domande e posizione dei partiti che, divaricandosi sempre di più, portano a una delle conseguenze più ovvie e note della radicalizzazione (e anche della polarizzazione): lo svuotamento delle posizioni moderate di centro. Bisogna aggiungere che la polarizzazione in sé, senza radicalizzazione, non è necessariamente espressione di crisi; può essere, infatti, solo il risultato di un sistema elettorale forte (ad esempio, il maggioritario semplice) che condiziona in quel senso il comportamento dell'elettorato; inoltre, la polarizzazione qui rilevante è la bipolarizzazione, cioè la crescita delle tendenze all'aggregazione su due poli.

Come si è visto, polarizzazione e radicalizzazione hanno in parte le stesse conseguenze,

ma rispondono a due logiche analiticamente distinguibili: nel primo caso forze diverse si aggregano intorno a dei poli, più o meno distanti; nel secondo si assiste a un progressivo distanziamento delle domande e delle posizioni dei vari attori.

- la frammentazione e/o frazionalizzazione partitica; laddove per frammentazione si intende un aumento dei partiti presenti nell'arena politica, mentre la frazionalizzazione fa riferimento alle divisioni interne che spesso emergono nei partiti. Ormai, in una meccanica centrifuga che si è impadronita del sistema, allontanando sempre più i vari attori fra di loro, si giunge a un clima di lotta contro tutti e di difesa dei propri esclusivi e immediati interessi da parte dei vari gruppi politici che sono dietro ciascun partito.
- la crescita di partecipazione; la crescita di partecipazione comporta più numerose e affollate manifestazioni e dimostrazioni di vario tipo, ma anche maggior presenza dei cittadini in tutte le sedi tradizionali di partecipazione (elezioni, partiti, iscrizione ad associazioni...). D'altra parte, è lo stesso maggior conflitto che porta alcuni attori a mobilitare, a far partecipare, a spingere nell'arena politica individui e gruppi che altrimenti ne sarebbero rimasti fuori. In questo senso il maggior conflitto può portare ad un aumento della partecipazione.
- l'instabilità governativa, dove si vuol sottolineare che vi è un aumento della frequenza di crisi di governo ed eventualmente, indirettamente, l'esistenza di rapporti conflittuali anche all'interno della maggioranza parlamentare che dovrebbe sostenerlo. Si innesta qui uno dei circoli viziosi tipici della crisi: maggior instabilità governativa, a sua volta, significa minor efficacia decisionale; minore efficacia decisionale porta ad ancora maggior instabilità governativa e così via.

Se le manifestazioni appena descritte si approfondiscono, emergono altre conseguenze. Diventa molto più difficile, se non impossibile, giungere a decisioni sia a livello governativo che parlamentare (inefficacia decisionale); parimenti problematico sarà eseguire le decisioni

faticosamente prese (ineffettività): aumentano di numero e di importanza gli attori di élite e di massa che diventano neutrali rispetto al regime e, soprattutto, quelli che iniziano ad opporvisi attivamente e in modo radicale in quanto non lo sostengono e anzi lo rifiutano (cioè lo ritengono illegittimo). Si può sostenere, allora, che se si approfondiscono radicalizzazione, frammentazione e/o frazionalizzazione partitica, e crescono la partecipazione e l'instabilità governativa, aumentano anche inefficacia decisionale, ineffettività ed illegittimità.

A questo punto, è probabile l'innescarsi di un circolo vizioso che può spiegarsi in questi termini: l'inefficacia decisionale può spingersi fino ad un virtuale immobilismo; l'ineffettività e la maggiore illegittimità contribuiscono ad inasprire ulteriormente il conflitto politico e, quindi, all'approfondimento della radicalizzazione e degli altri fenomeni indicati sopra. Ma è ancora possibile, in questa prima fase della crisi, fermare e interrompere quel circolo vizioso, laddove la probabile iniziativa di alcune élites autenticamente democratiche a favore del regime abbia successo.

Dunque, si può sostenere che se durante la prima fase della crisi le élites democratiche riescono a ricomporre un accordo-compromesso sui problemi-sfida sostantivi esistenti, allora la crisi sarà superata.

Se i tentativi di recupero non hanno successo o se, alternativamente, non ve ne sono, allora il circolo vizioso continua la sua azione e la crisi democratica entra nella sua seconda fase, che pone le condizioni di base per il crollo del regime. In questa fase se, contemporaneamente, 1) la radicalizzazione si spinge fino al punto di distruggere il centro politico sia in termini di strutture partitiche sia di posizioni di compromesso; 2) si ha una crescente violenza; 3) si ha una crescita di politicizzazione dei poteri neutrali, allora si hanno le condizioni di base che conducono al crollo del regime.

Schema della fase della crisi

		Polarizzazione		violenza	
		Radicalizzazione		politicizzazione dei poteri neutrali	Trasformazioni nella società e/o coalizioni politiche
Inasprimento del conflitto	}	Frazionalizzazione	}	minore effettività	} in funzione antiregime
		Partecipazione		crescita della opposizione	
		Instabilità governativa		minore legittimità	

Ciascuna delle condizioni menzionate, va meglio precisata e specificata:

- quanto alla prima, l'eliminazione del centro politico e partitico, è il punto di arrivo di un più ampio processo di centrifugazione alla fine del quale qualsiasi accordo prima su problemi sostantivi, e poi sul regime, è praticamente impossibile;
- quanto alla seconda, episodi di terrorismo, violenza, formazione di gruppi paramilitari, più o meno clandestini, possono esserci sin dall'inizio della crisi democratica proprio in quanto manifestazioni di radicalizzazione e dell'esistenza di gruppi che ritengono illegittimo il regime;
- la politicizzazione dei poteri neutrali, infine, è quel processo che investe l'esercito e/o la magistratura e/o altre strutture di autorità, come il Capo dello Stato, disegnate dalla costituzione come istituzioni neutrali, garanti dell'ordinamento giuridico e politico. La

politicizzazione si specifica per la creazione di un collegamento aperto e chiaro con alcune forze politiche, e l'assunzione di posizioni e decisioni su problemi politici.

Lo schema appena tratteggiato può considerarsi valido per tutti i casi di crollo democratico degli anni '20 e '30 in Europa Occidentale e, in particolare, per i due più rilevanti, Germania e Italia. Più esattamente, in quei casi si incontra un fenomeno di radicalizzazione che vede l'indebolimento o la sparizione del centro moderato in termini di posizioni parlamentari e partiti anche a livello di massa; si ha violenza e politicizzazione dei poteri neutrali ma non intervento militare diretto: il rovesciamento avviene attraverso una tattica ambigua, legale e illegale al tempo stesso, da parte di un forte movimento totalitario; si forma e prende il potere in questo modo un partito antiregime con leaders carismatici. La nascita, la formazione e il successo nel creare un nuovo regime da parte di quei movimenti-partiti totalitari sono, peraltro, un'eccezione, piuttosto che una regola nel panorama complessivo delle crisi democratiche, soprattutto se si includono in questo quadro anche le crisi latinoamericane.

Sarebbe possibile applicare questo schema alle crisi democratiche magari senza crollo, degli anni successivi alla seconda guerra mondiale in Europa Occidentale, ad esempio come quello francese e italiano ?

- preliminarmente, è utile ricordare quanto sia profondamente mutato il contesto internazionale, con l'alleanza Nato e l'Unione Europea che, attraverso una forma di cooperazione e integrazione, costituiscono una sorta di rete di protezione per tutte le democrazie europee;
- in secondo luogo, anche le strutture socio-economiche dell'Europa Occidentale sono cambiate profondamente tra gli anni '20 e '30 e quelli successivi alla seconda guerra mondiale, sia per reazioni alla guerra, sia in termini di sviluppo capitalistico (con crescita di urbanizzazione, alfabetizzazione, industrializzazione..);
- in terzo luogo, si può ricordare la grande espansione del ruolo dello Stato nei suoi rapporti con la società in termini di crescita del pubblico impiego, programmi di sicurezza sociale e sviluppo del sistema di pubblica istruzione;
- in quarto luogo, i partiti sono parimenti cambiati in termini di modalità e base di reclutamento, organizzazione, uso dell'ideologia;
- in quinto luogo, vi sono stati cambiamenti di grande portata nella stessa organizzazione operaia o, più in generale, dei sindacati;
- infine, gli stessi fallimenti degli anni '20 e '30 costituiscono un'esperienza e una lezione importante sul piano istituzionale.

Tutte queste considerazioni conducono a notare come, in generale nell'Europa occidentale, i legami tra società civile, strutture intermedie e istituzioni democratiche, si siano fatti più solidi e fitti. Ciò ha reso improbabile il crollo democratico; vi può essere violenza di tipo terroristico che declina nel tempo, ma la politicizzazione antidemocratica dei poteri neutrali è sostanzialmente assente e, parimenti, manca la distruzione del centro, che può perfino rafforzarsi.

Sono crisi senza crollo le crisi democratiche europee degli anni '70, che sono state al centro di un ampio dibattito tra gli studiosi (Rose, King, Crozier, Huntington, Watanuki). In particolare, si evidenzia come al centro delle crisi europee altamente industrializzate, vi sia l'esplosione dei bisogni e la relativa crescita delle domande al governo da parte di gruppi e individui. Tale crescita significa maggior coinvolgimento della società in attività politiche, con forme di attivazione di atteggiamenti e pressione per nuove domande sempre più articolate e sostenute. Il risultato di questi fattori è costituito dal sovraccarico delle domande sulle strutture decisionali del regime (in pratica le strutture del regime possono diventare incapaci di selezionare le troppe domande e incapaci di dare soddisfazione ad esse per mancanza di risorse necessarie a questo fine. La conseguenza finale sarà la crescita dell'intervento statale e l'esplosione del debito pubblico.

Gli autori che si sono occupati della governabilità e del sovraccarico delle domande, forniscono alcune spiegazioni generali sulle crisi democratiche, con e senza crollo. Tali fattori fanno riferimento a trasformazioni culturali, tali da indebolire l'autorità governativa; mutamenti sociali

nella direzione di una crescente frammentazione degli interessi da parte di quei gruppi per i quali è più facile organizzarsi e mobilitarsi; il grado di consolidamento raggiunto dalle istituzioni democratiche (quali partiti, sindacati e strutture d'autorità); il controllo delle risorse pubbliche da parte delle diverse agenzie governative e l'enorme espansione dei gruppi sociali i cui benefici collaterali di welfare dipendono dal regime democratico; l'insoddisfazione che può prendere la forma di lotta per l'allargamento dei diritti civili, oppure si trasforma in indifferenza e passività; la situazione internazionale nell'Europa Occidentale, caratterizzata da legami con gli Stati Uniti attraverso la Nato e tra gli stessi paesi europei tramite la Cee.

Verba indica tre tipi di crisi: il mutamento ambientale che accresce la popolazione politicamente rilevante; una reazione in certi settori rispetto al mutamento politico intervenuto in altre aree; un mutamento nelle relazioni élites-masse che porta a ridefinizioni di obiettivi, a insoddisfazione delle élites per raggiungere altri obiettivi. Fisichella aggiunge che la sequenza più favorevole per la democrazia è quella che vede il superamento della crisi di legittimità (cioè l'accettazione delle strutture democratiche) prima della crisi di partecipazione (cioè l'estensione del suffragio).

Più nello specifico, la relazione tra instaurazione democratica e crisi, riguarda: a) la costruzione di strutture democratiche; b) l'istituzionalizzazione di un sistema partitico e sindacale con l'azione di tutta una serie di gruppi di pressione politicamente rilevanti; c) formazione di una larga coalizione a sostegno del regime e di specifiche politiche. In breve, ove si inneschi un processo di modernizzazione socio-economica, nascono nuove linee di divisione prima inesistenti; si modificano i vecchi conflitti; si formano nuovi gruppi sociali con tensioni tali da provocare la crisi. Inoltre, la grande importanza avuta dalle élites portatrici di ideologie, quali quelle nazionaliste, ha determinato un'inasprimento dei conflitti, formando, modificando o rafforzando coalizioni antiregime e alleanze contro certe soluzioni delle fratture (soluzioni drastiche quali lo scontro).

Comunque sia, da quanto sostenuto, si deduce che vi è un fattore centrale il cui venir meno rende probabile la crisi di una democrazia: lo sfaldamento o rottura della coalizione dominante nel regime e la mancanza di coalizioni alternative, anch'esse identificate con il regime. Infatti, ove manchino le coalizioni dominanti, è molto improbabile che il regime democratico riesca a mantenere il suo stato di equilibrio. Questo è un punto importante, perché fa capire come, se le coalizioni dominanti vengono meno subito dopo l'instaurazione, il regime non si consolida nemmeno, e se non si consolida, le sue strutture non hanno neanche il tempo di istituzionalizzarsi e quindi acquisire un proprio peso autonomo. Inoltre, se esistono diverse coalizioni dominanti, la democrazia può entrare in crisi quando le strutture antiregime dispongono di notevoli risorse politiche. In generale, va nettamente sottolineato che, ove esiste una coalizione dominante, vi è sempre un rapporto reciprocamente condizionante tra questa e le eventuali coalizioni dominanti che si formano, anche di volta in volta, sui conflitti; e che, se una sola coalizione dominante riesce a determinare le soluzioni di tutti i conflitti, e quindi a imporre determinate domande, è assai probabile che gli altri attori assumano una funzione antiregime che rende più probabile la crisi democratica (siamo in quei casi di polarizzazione o, come direbbe Huntington, di biforcazione sociale (dove un sistema monopartitico in pratica è il prodotto degli sforzi di una élite politica di organizzare e legittimare il dominio di una forza sociale sull'altra in una società biforcata - in *Partiti e gruppi di pressione*, a cura di D. Fisichella, Bologna, Il Mulino, 1972 -).

Dalla democrazia all'autoritarismo: i fattori del crollo.

Al crollo di una democrazia può seguire l'immediata instaurazione di un nuovo regime democratico o di uno non democratico.

Parlando di autoritarismo, c'è da dire che la maggior parte dei crolli democratici sono stati di orientamento controrivoluzionario, nel senso che miravano proprio ad impedire mutamenti radicali nella struttura sociale, anche se poi spesso hanno finito per provocarne di decisivi. analiticamente sono distinguibili due processi propri dell'instaurazione autoritaria. Il primo riguarda la costruzione delle nuove istituzioni, l'eliminazione o il mantenimento delle vecchie, ed è in larga parte influenzato dalle ideologie, dai progetti politici propri dei leaders al potere. E la continuità strutturale tra il vecchio e il nuovo regime si può constatare vedendo quali strutture vengono abolite, quali rimangono e quali sono nuove. Il secondo processo si svolge a livello degli attori politici centrali che formano la coalizione fondante il regime e riguarda l'evolversi della dinamica interna propria di questa coalizione in seguito ai vari problemi sostantivi esistenti e tutto quanto attiene al primo processo.

L'instaurazione autoritaria è spesso il risultato di una coalizione anti-qualcosa più che per qualcosa, cioè una coalizione negativa. In compenso, una tale coalizione può essere più omogenea di quella democratica: anche se non vi è un accordo sul metodo (non democratico), si ha un'intesa nel respingere certe composizioni di fratture, esistenti o solo prefigurate nel regime precedente.

Mentre si è concordi nell'affermare che l'instaurazione democratica è il risultato di accordi tra gruppi che hanno un certo equilibrio nel possesso delle risorse, l'instaurazione autoritaria presuppone invece una coalizione di forze che ha già combattuto e vinto delle battaglie: quindi vi è concomitanza di un unico schieramento piuttosto che equilibrio di forze.

Altre considerazioni meritano di essere fatte; per esempio, in forme e gradi diversi, i leaders autoritari devono sempre tener conto delle forze politiche che li appoggiano, siano esse il partito o l'esercito, la Chiesa o altri attori (qui vi è una differenza col regime totalitario, in cui invece vi è un solo attore, per quanto collettivo, che ha il sopravvento su tutti gli altri: è il partito unico, che è in grado di disporre, direttamente o indirettamente, di una enorme capacità o mobilitazione dall'alto e di repressione della società). Ancora, bisogna ricordare che spesso i tempi dell'instaurazione possono essere più o meno lunghi, a seconda delle situazioni contingenti (in genere l'instaurazione dura tanto più a lungo quanto maggiori sono i mutamenti politici voluti dalla coalizione alla base del nuovo regime; anche se, una delle forme più ricorrenti all'inizio dell'instaurazione è il colpo di Stato militare, mentre tra le istituzioni poste in essere è frequente incontrare quelle proprie dello statalismo organico¹⁸). In tutto questo quadro, la violenza politica rappresenta un importante indicatore, è uno dei fattori che contribuiscono al crollo. Nel passato i regimi democratici, che pure avevano acquisito una certa stabilità, potevano essere minacciati da forze politiche alternative capaci di persuadere settori significativi della popolazione a trasferire la propria lealtà dal governo agli sfidanti. L'autorità del regime veniva quindi sfidata dimostrando la sua incapacità a mantenere l'ordine e costringendolo a ricorrere a un uso del potere ingiustificato, arbitrario e indeterminato, il che spesso conduceva a un'ulteriore perdita di sostegno. Nelle società moderne invece, regimi

¹⁸ Lo statalismo organico è quel tipo di regime autoritario meglio noto come corporativismo, cioè definibile secondo Schmitter (tratto da *The new corporativism*, a cura di F.B. Pike e T. Strich, University of Notre Dame Press, 1974) come un sistema di rappresentanza degli interessi le cui unità costitutive sono organizzate in un numero limitato di categorie singole, obbligatorie, non competitive, gerarchicamente ordinate e funzionalmente differenziate. Tali categorie sono riconosciute e ammesse dallo Stato, che garantisce loro un monopolio della rappresentanza entro le rispettive categorie a condizione che siano osservati certi controlli sulla selezione dei leaders e sulla articolazione delle domande e del sostegno. La dottrina corporativa rifiuta sia la concezione liberale della competizione politica che quella marxista del conflitto di classe, e si fonda sul criterio di rappresentanza delle unità economiche e sociali di appartenenza e sulla superiore validità delle idee di patria, Stato o Nazione. Le strutture tipiche dello Stato organico sono i sindacati verticali, i parlamenti corporativi e il partito unico. Queste istituzioni sono destinate al controllo del grado di partecipazione e mobilitazione della comunità politica. Tuttavia questi fattori verranno esaminati nella parte relativa ai regimi non democratici.

sottoposti a simili minacce, possono in genere contare sull'obbedienza di una grossa fetta di cittadini, apparati burocratici, polizia e militari. Di conseguenza le opposizioni illegali hanno sempre più cercato di evitare lo scontro diretto con i governi, orientandosi semmai a una combinazione di azioni illegali e processi di trasferimento del potere. Il ventesimo secolo è basato sull'esempio mussoliniano di una combinazione dell'azione violenta e della presa del potere legale: questo fenomeno è diventato il nuovo modello per il rovesciamento della democrazia.

Un altro problema da menzionare è quali siano le condizioni che rendono più probabile il successo (con relativo consolidamento) di una instaurazione autoritaria. L'ipotesi centrale da cui si può partire è che si hanno le condizioni per la crisi autoritaria quando la coalizione dominante alla base del regime si incrina e, successivamente, si rompe. Spesso è frequente che le coalizioni siano poco coese, fluide e deboli sul piano delle risorse; che si creino situazioni di contrasti oggettivi di interesse all'interno di esse che indeboliscono ulteriormente e rendono ambigui i patti sostantivi alla base di quelle coalizioni; che, tra gli stessi attori istituzionali, vi siano divisioni e potenziali contrasti anche circa le politiche sostantive.

Ora, le cause distintive della crisi autoritaria sono le seguenti:

prima ipotesi: se intervengono trasformazioni nella struttura, consistenza, scelte e preferenze dei gruppi sociali ed economici che formano la coalizione dominante, allora essi tenderanno a modificare tale coalizione;

seconda ipotesi: tali modificazioni possono portare all'uscita di alcuni attori che diventeranno oppositori attivi o passivi del regime;

terza ipotesi: trasformazioni socio-economiche possono dare maggiori risorse di influenza e coercitive nuovi attori, esclusi dalla coalizione dominante, che potranno mobilitarsi contro il regime.

Rispetto alle principali trasformazioni socio-economiche, la rottura può essere dovuta ad almeno quattro fattori: il primo può riguardare divisioni all'interno delle forze armate causate da lotte personalistiche di potere, avvicendamento di leadership o differenze ideologiche; il secondo può riguardare le divisioni tra le forze armate nel loro complesso, e gli attori civili della coalizione, in quanto le prime vogliono affermare il proprio dominio; il terzo fattore riguarda il distacco delle élites civili dalla coalizione dominante in quanto sono fallimentari le politiche varate dal regime, e sembrano maturati i tempi per politiche nazionaliste; quarto fattore, una guerra perduta può rinfocolare le divisioni all'interno delle forze armate ovvero portare al distacco delle élites civili dai militari, che resterebbero così isolati anche a livello di massa.

Guardando principalmente alle esperienze dell'America Latina, si trova la ricorrente presenza nelle seguenti variabili:

- alto grado di forza organizzativa e unità ideologica degli attori-autori dell'instaurazione;
- basso sviluppo di strutture partitiche e gruppi di interesse nel periodo precedente
- situazione di mobilitazione e polarizzazione politica che se accentuata ha esiti negativi per il corporativismo inclusivo, positivo per quello esclusivo;
- scarso sviluppo di una precedente legislazione assistenziale o, più in generale, assenza, o quasi, di precedenti riforme sociali.

Nei regimi autoritari da tempo instaurati e consolidati, non appena inizia la crisi si hanno alcune manifestazioni-reazioni ricorrenti. Infatti, tali regimi sono maggiormente attrezzati a resistere sul piano istituzionale alle difficoltà presenti all'interno della propria coalizione dominante e alle pressioni della società civile. La loro risposta va in due direzioni: proseguire nella repressione della società civile, e contemporaneamente operare aperture democratiche che risulteranno solo apparenti e di facciata.

A volte la rottura della coalizione dominante a sostegno del regime ha conseguenze anche a livello di politica visibile, poiché l'inasprimento del conflitto tra élites comporta una maggiore difficoltà decisionale se non un vero e proprio immobilismo; il regime può perdere ulteriormente legittimazione a livello di élites (mentre scarsa è la sua legittimazione a livello di massa); inoltre, vi

può essere una riduzione delle capacità repressive del regime o un maggior costo in termini decisionali della repressione, soprattutto se contemporaneamente si ha una mobilitazione-attivazione di gruppi sociali in precedenza semi-proregime. A questo punto si innesca una crescita di mobilitazione che il regime non è più in grado di controllare, come un distacco dei settori della coalizione dominante, unita ad una ferma opposizione dei gruppi sociali. In pochissimi casi fra quelli europei e latinoamericani l'opposizione democratica e antiregime assume da protagonista l'iniziativa del cambiamento: a ogni modo, il regime crolla o si trasforma perché l'iniziativa di un gruppo di attori o di un solo attore ha creato un'alternativa capace di camminare sulle proprie gambe¹⁹.

Comunque, nel processo di crollo, è sempre da tener presente quella pericolosa deformazione che porta a ritenere che nessun problema possa essere affrontato se non prima di una complessa ristrutturazione dei rapporti di potere della società e di aver spodestato o distrutto i gruppi ritenuti di ostacolo alla coalizione che punta ad andare forzatamente al potere; e tutto ciò senza neppur aver esplorato la possibilità di aggirare la resistenza di tali gruppi oppure di intaccarne il potere senza però distruggerli (al fondo, questa è l'impostazione del socialismo marxista di tipo massimalista, che è convinto dell'impossibilità di cooperare all'interno del quadro democratico con gli altri partiti, si rifiuta di entrare nel governo e di formulare risposte specifiche ai problemi che urgono e, soprattutto, non è disponibile a salvaguardare le istituzioni democratiche come strumenti per la soluzione dei problemi).

A volte in una democrazia i leaders politici si trovano (soprattutto durante una crisi) a dipendere dal sostegno delle organizzazioni partitiche piuttosto che da quello dell'elettorato; ciò rende i problemi particolarmente difficili in quanto significa che essi devono rispondere ai quadri intermedi di partito, che sono spesso i più fortemente ideologici. E in presenza di una classe politica frammentata i problemi complessi danno luogo a soluzioni ambivalenti che consentono all'opposizione sleale di attaccare il sistema e prendere il potere per mettere in atto soluzioni drastiche. Hitler espresse molto chiaramente questo atteggiamento quando disse:

“Vi rivelerò cosa mi ha portato a questa posizione. I nostri problemi sembravano complicati. Il popolo tedesco non sapeva come risolverli e pertanto preferiva affidarli ai politici di professione. Io invece ho semplificato i problemi e li ho riportati alla formulazione più semplice. Le masse l'hanno capito e mi hanno seguito”²⁰.

Hirschman osserva come l'incapacità da parte dei governi di avere strategie alternative nella formulazione di progetti di riforma, viene percepita dalla società come un segno e insieme una causa della crisi del regime. In genere la mancata soluzione dei problemi strutturali mette in dubbio l'efficacia e legittimità del regime, ma difficilmente costituisce la causa immediata del crollo. Questi problemi diventano insolubili solo quando si sono acuiti e esigono una risposta immediata (es., mutamenti rapidi e profondi delle condizioni economiche, inflazione galoppante, grosso deficit nella bilancia dei pagamenti, sconfitta in guerra..).

In ultima analisi, il crollo è scatenato da quelli che la tradizione costituzionale chiamava “stati di emergenza”, situazioni in cui, notava C. Schmitt, si necessitano poteri straordinari, o, per dirla con C. Tilly, in cui si verifica il trasferimento di lealtà politiche a un altro potere sovrano (dove trasferimento significa rivoluzione).

La teoria della lealtà di A. O. Hirschman, aiuta invece a capire come, in situazioni di crisi, i membri di un'organizzazione rimarranno parte del sistema, nella speranza di una ragionevole aspettativa, proprio data dalla lealtà su cui si fonda la legittimità del regime, e continuando a sostenere i partiti proregime nella speranza di una ripresa di efficacia ed effettività.

¹⁹ In genere, gli esiti possibili di qualche rilievo empirico riguardano il passaggio da un regime civile o civile-militare a un regime civile ancora autoritario (ipotesi rara contraddistinta dal consolidamento del precedente regime autoritario e poi da una successiva graduale crisi e trasformazione verso un altro regime nel quale le élites militari continuano ad essere un potente gruppo di pressione), e di passaggio da regime militare o civile-militare a un altro regime civile o militare (molto frequente, che deriva dalla divisione della coalizione dominante e da conseguenti trasformazioni all'interno di essa, come ad esempio un altro gruppo di militari che prendono il potere in seguito a un colpo di Stato).

²⁰ In Fest J. C., “Il volto del terzo Reich”, Milano, Mursia, 1963.

Crisi del sistema partitico e rinuncia all'autenticità democratica.

Le difficoltà a sostegno del regime nel trovare soluzioni ai problemi urgenti sono riflesse nell'instabilità governativa e nelle crescenti difficoltà nella formazione di coalizioni, nel frazionamento partitico e negli spostamenti dell'elettorato verso gli estremi. Questi processi promuovono una nuova fase caratterizzata dalla perdita di potere e da un trasferimento di autorità verso istituzioni costituzionali a-democratiche, a causa del rifiuto della responsabilità da parte dei leaders democratici e dalle reazioni dell'elettorato. Da questo punto di vista, l'esistenza di una vera forza di centro rende possibile la stabilità anche in un lungo arco di tempo, sebbene come effetto collaterale ciò porti ad una efficienza limitata del sistema e ad una erosione interna del partito centrista dominante.

Spesso la situazione tende a peggiorare quando le opposizioni sleali ottengono vantaggi elettorali notevoli, e, come conseguenza, i partiti del sistema ritengono più produttivo rimanere fuori dal governo, sperando che in tal modo l'opposizione sleale sia ristretta e indebolita all'interno dei suoi confini ormai ridotti; ma ciò a volte porta ad una perdita di efficacia e legittimità del regime.

Ancora, un'altra conseguenza che dimostra la perdita di coesione a sostegno dei partiti della coalizione sostenitrice del regime è il tentativo di sottrarre problemi molto controversi all'arena della politica, trasformandoli in problemi legali o tecnici (tipicamente, vengono sollevate questioni di legittimità costituzionale su leggi con lo scopo di guadagnare tempo), oppure, si ha anche l'altro accorgimento di sostituire i rappresentanti dei partiti mediante tecnici e alti funzionari statali per rifugiarsi dietro la natura tecnica delle decisioni. Spesso questa debolezza viene accentuata quando i leaders di partito più potenti rifiutano di accettare la carica di Primo Ministro, delegando la loro rappresentanza a leaders di secondo piano. A tal proposito R. Lepsius ha dimostrato come la possibilità di interpretare in senso molto ampio l'art. 48 della costituzione di Weimar facilitò la rinuncia alla responsabilità dei principali partiti democratici, creando una legislazione di emergenza e incoraggiando tendenze ideologiche verso un governo antidemocratico, autoritario e burocratico.

Un esempio concreto di transizione ad una forma autoritaria di governo avvenne negli anni '30 in Estonia e Lettonia. In esse non furono gli oppositori dell'estrema destra o sinistra o le forze armate a interrompere il normale funzionamento delle istituzioni democratiche, quanto invece i leaders democraticamente eletti: il Presidente Pats in Estonia e Ulmanis in Lettonia. Davanti all'instabilità di un quadro democratico dovuto alla presenza di forti movimenti fascisti e alla scarsa stabilità dei governi, a sua volta incentivata dal frazionamento, i Presidenti, sfruttando il prestigio guadagnato durante la lotta per l'indipendenza, sconfissero la minaccia rappresentata dalla destra antiparlamentare introducendo un sistema autoritario che si tradusse in un colpo di Palazzo indolore, realizzando nel 1934 l'auto-accantonamento della democrazia.

Altro esempio, è quello di riequilibrare la crisi ricorrendo al sostegno delle forze armate (come fece Allende in Cile nel 1973, quando invitò i capi delle forze armate a entrare nel governo in risposta alla crisi del commercio, non facendo i conti che quel fatto portò ad una maggior politicizzazione del corpo degli ufficiali, preparando il momento buono per colpire).

Facendo ora una breve digressione sul sistema presidenziale, c'è da chiedersi se esso forse abbia qualcosa a che fare con l'instabilità politica delle democrazie latinoamericane. La comparazione in proposito tra Italia e Argentina dimostra come in entrambi i paesi si trovino partiti anti-sistema, rispettivamente quello comunista e quello peronista, con il legame di tali partiti a potenti sindacati. Tuttavia, le conseguenze della loro presenza sono state assai diverse (eppure sarebbe esagerato dire che la distanza ideologica tra peronisti e altri partiti o gruppi sociali fosse maggiore rispetto a quella tra comunisti e democristiani). Da ciò può conseguire questa ipotesi: l'elezione presidenziale è un gioco a somma zero, mentre il sistema parlamentare offre la possibilità di dividere i risultati. Le elezioni parlamentari offrono infatti molte opzioni: formazione di governi di coalizione, collaborazione mascherata tra governo e opposizione nel processo legislativo e, specie nei sistemi pluripartitici centrifughi, la possibilità per i partiti di opposizione di guadagni alle elezioni successive. In un sistema presidenziale invece, in cui il vincitore, grazie ad una maggioranza

relativa del 33.1% ottiene il controllo totale del potere esecutivo per un periodo fisso di anni e può disporre con relativa libertà di questo potere per nominare tutti gli alti funzionari statali per presentare leggi e per bloccare con il veto le iniziative legislative del Parlamento, è probabile che l'opposizione si senta impotente e diventi esasperata. Il clientelismo e persino la corruzione tipici delle elezioni parlamentari, sono tutti fattori che finiscono col dare al Presidente un senso di potenza e di disporre di un mandato popolare che vada oltre il sostegno reale di cui gode. Alcuni di questi fattori sono stati indubbiamente presenti nelle crisi del Brasile sotto Goulart e del Cile sotto Allende. Ma perché non negli Stati Uniti? uno potrebbe chiedersi. Non bisogna dimenticare, in questo caso, la frammentazione dell'arena politica tra livello federale e livello statale, la forte posizione costituzionale della Corte Suprema, il prestigio del Senato e, fattore spesso trascurato, il reclutamento su base bipartitica di molti alti funzionari statali. E in presenza di una polarizzazione ideologica, il carattere a somma zero del sistema presidenziale sollecita pressioni volte a limitarne le conseguenze esterne: ad esempio il divieto di rielezione del Presidente, il tentativo di utilizzare i tribunali per limitarne i poteri, la resistenza dei governi statali...

Ancora, nei sistemi presidenziali (anche in questo caso è emblematico il caso cileno) manca quel potere moderatore che può intervenire in risposta ad un mutamento nel panorama delle forze politiche presenti in Parlamento (ricorrendo, ad es., ad un rimpasto governativo o al potere di scioglimento dell'assemblea rappresentativa..).

La fine della democrazia.

In un'atmosfera di crisi, caratterizzata dalla perdita di efficacia ed efficienza, con opposizioni violente, porta allo stadio finale di risolvere non tanto i problemi, quanto cercare di superare la crisi politica con mezzi drastici (l'epilogo finale è dato quando si permette al processo di polarizzazione di continuare in una situazione di pre-guerra civile, finché una delle forze sleali non allunghi le mani per afferrare il potere: a quel punto i leaders democratici hanno solo due opzioni a disposizione; o consegnare il potere nelle mani delle forze armate, o fare appello alla nazione e mobilitare le forze organizzate in uno sforzo di aumentare la sua autorità. Questa seconda opzione, scelta nel caso spagnolo dal governo minoritario repubblicano borghese dopo il fallimento di un tentativo di raggiungere un compromesso con un pronunciamento militare in una società altamente polarizzata, significò la guerra civile).

La situazione che si sta analizzando riguarda quella di un regime democratico passato attraverso una grave perdita di potere e probabilmente di legittimità, fronteggiato da un'opposizione sleale con un notevole potere di colpire, a causa della mobilitazione di massa di cui è capace e della sua prontezza nell'usare la minaccia della forza, ma anche della sua presenza in parlamento, che può facilitare una presa di potere formalmente costituzionale dal punto di vista legale con la collaborazione di altri partiti. Questa opposizione sleale che ha conquistato le basi del potere mediante la mobilitazione della piazza, e il cui leader è pronto anche a parlare e a dichiarare (seppure in modo ambiguo) la sua disponibilità a rispettare le istituzioni, se gli viene garantita una parte di potere, si trova nella posizione migliore per la presa del potere. Forse l'assenza di leaders intermedi che potrebbero raggiungere compromessi istituzionali sono un'altra condizione per il successo di questa tattica. Un'altra conseguenza di questo processo favorevole alle opposizioni sleali è quando le istituzioni sociali cominciano a rendersi conto che gli estremisti, fino ad allora guardati con ostilità e sospetto, sono pronti ad accettare la cooptazione dell'opposizione sleale nella speranza che ciò porterà a governi più stabili e ad una maggiore efficienza.

Riassumendo, anche se la fine della democrazia presenta una varietà di modalità che meriterebbero ulteriori analisi, si può dire che le principali sono le seguenti:

- 1) accantonamento incostituzionale di un governo democraticamente eletto ad opera di un gruppo pronto a usare la forza e la cui azione è legittimata da disposizioni istituzionali in previsioni di situazioni di emergenza. Viene creato un governo ad interim con la finalità di ristabilire in futuro il processo democratico seppur con alcune correzioni (questa modalità si

- riferisce al modello tradizionale dell'intervento dei militari nella Spagna del XIX sec. e nell'America Latina, in società con livelli di mobilitazione politica relativamente bassi e partiti che erano più che altro il seguito personale di capi politici o coalizioni di notabili);
- 2) assunzione del potere da parte di un insieme di strutture di autorità a democratiche, e generalmente predemocratiche, che cooptano una parte della classe politica del precedente regime democratico ed integrano elementi dell'opposizione sleale (questa modalità è tipica delle transizioni ad una dittatura monarchica avvenute nei diversi paesi balcanici – la Romania sotto il re Carlo e la Jugoslavia tra le due guerre –, con una presenza nelle forze armate e in alcuni settori della popolazione di sopravvivenze di una legittimità monarchica tradizionale, a cui spesso si aggiungono problemi legati all'insuccesso dei regimi democratici e conflitti tra nazionalità: il tutto rende possibile l'emergere di regimi autoritari di tipo militare-burocratico, che cooptano un grande numero di vecchi politici di professione);
 - 3) instaurazione di un regime autoritario di tipo nuovo, basato su un riallineamento delle forze sociali e sull'esclusione di tutti i principali attori politici del vecchio regime democratico, senza però creare istituzioni politiche nuove e promuovere una mobilitazione di massa a proprio sostegno;
 - 4) presa del potere da un'opposizione sleale fortemente organizzata e con una base di massa nella società: opposizione che ha per finalità la creazione di un nuovo ordine politico e sociale e non è disponibile a dividere il proprio potere con i membri della vecchia classe politica, salvo che come forze di complemento in una fase di transizione (l'esemplare tipico è del fascismo italiano e del nazismo tedesco);
 - 5) presa di potere che non ha successo, nonostante la debolezza del vecchio regime, e che dà luogo ad un conflitto prolungato nel tempo (guerra civile).

Insomma, il punto è che non si dovrebbe mai permettere ad un regime democratico di avvicinarsi al punto in cui la sua sopravvivenza dipenderà dalla disponibilità dei suoi sostenitori a lottare per esso nelle strade. Per contrastare le minoranze sleali un governo democratico deve impedire loro l'accesso agli strumenti di coercizione violenta tenendole disarmate e isolate dal consenso della massa.

L'ipotesi inversa: dall'autoritarismo alla democrazia, il cammino verso la democrazia e il processo di riequilibrio.

Fermo restando che il riequilibrio della democrazia è un processo politico per effetto del quale, dopo una crisi che ha seriamente minacciato la continuità e stabilità dei meccanismi politici democratici fondamentali, presuppone la preparazione per l'esito dell'instaurazione democratica, resta che il problema maggiore è come spiegare le variazioni nei risultati del processo di instaurazione. È importante elencare alcuni fattori esplicativi preminenti (questi punti-chiave sono per lo più simili a quelli affrontati nella parte iniziale del capitolo sul consolidamento democratico: definizioni, modelli e ipotesi esplicative):

- innanzitutto, occorre menzionare le tradizioni politiche del Paese con riferimento a due aspetti più specifici. Il primo è dato dalla presenza o assenza di una tradizione monarchica che pone, in caso positivo, il problema istituzionale monarchia-repubblica. Più importante è il secondo aspetto, e cioè se nel Paese vi siano state esperienze conflittuali e violente, magari estreme come è il caso di una guerra civile, rimaste nella memoria collettiva e condizionanti in senso moderato il comportamento delle élites della futura democrazia. Il ricordo dei costi umani di quella esperienza non potrà che favorire moderazione e disponibilità al compromesso;
- l'esistenza e il grado di affermazione di una precedente politica democratica di massa sono fattori così rilevanti che meriterebbero da soli un'analisi a parte. Ove tale esperienza fosse stata consistente e relativamente duratura, la nuova instaurazione dovrebbe essere chiamata *riedemocratizzazione*. Dovrebbe essere usato un termine specifico per indicare che in Paesi

come la Germana degli anni '20, la Spagna negli anni '30, la stessa Italia nei primi anni 20, vi è già stata una prima liberaldemocrazia di massa caratterizzata da libertà civili, suffragio universale maschile, partiti di massa più o meno capillarmente organizzati, sindacati e altre associazioni di categoria. In altre parole in quei Paesi vi è stata una realtà di politicizzazione collettiva con diversa durata e intensità; di partecipazione alle scelte elettorali e politiche, più in generale, a livello locale e nazionale; di difesa dei propri interessi attraverso associazioni di categoria. Tale esperienza influisce sul nuovo assetto democratico attraverso meccanismi di trasmissione della cosiddetta memoria storica, ovvero meccanismi di socializzazione politica tradottisi in continuità della leadership partitica e nelle aree di forza elettorali;

- una più accurata valutazione di tale politicizzazione è possibile se si considerano due variabili intervenienti: durata e tipo di esperienza autoritaria. Il tempo trascorso dalla precedente esperienza democratica e il tipo di autoritarismo immediatamente successivo, rendono più o meno forte l'influenza dell'eredità di quell'esperienza di politica di massa. L'influenza della passata esperienza democratica di massa può essere vista in due distinte direzioni: 1) le istituzioni rappresentative che emergono; 2) i partiti e il sistema partitico che si forma. Sul primo punto, le scelte istituzionali operate all'inizio della nuova instaurazione sono spiegate dalla riproposizione delle vecchie istituzioni o, al contrario, dalla reazione al ricordo dei difetti e dei fallimenti delle istituzioni democratiche precedenti (l'esempio tedesco in termini di reazione ai problemi riscontrati durante la crisi di Weimar è il più appropriato). Quanto al sistema partitico, sarà naturale la ricreazione dei vecchi partiti, alcuni dei quali sopravvissuti in clandestinità al periodo autoritario;
- nel caso di un precedente regime autoritario, le due variabili rilevanti tra loro connesse sono: il grado in cui un regime autoritario mobilita, organizza, controlla la società civile e le forme manipolate di partecipazione; il grado in cui un regime riesce a disarticolare la stessa struttura sociale e a distruggere precedenti identificazioni sociali e politiche. In base a questi elementi, appare chiaro che il partito unico è il principale veicolo di creazione di queste strutture, grazie al suo ruolo di mobilitazione totalizzante, attraverso un'opera di distruzione totalizzante degli oppositori, attivi e passivi;
- le ragioni della caduta o del cambiamento del regime autoritario precedente costituiscono una variabile importante per capire, poi, l'instaurazione democratica ed anche i problemi sostantivi che il nuovo regime può avere. Si possono enumerare i motivi più ricorrenti di quella caduta o cambiamento, quali la sconfitta militare, profonde trasformazioni socio-economiche, la divisione della coalizione dominante che sostiene il regime.. Difficilmente il successo e la prosperità portano alla crisi autoritaria in un regime autoritario consolidato;
- considerando il grado di organizzazione dell'opposizione durante il regime autoritario, c'è da dire che un'opposizione democratica più o meno organizzata e presente nell'ultima fase autoritaria, costituisce un'enorme risorsa per l'instaurazione. Quando essa esiste ed è organizzata, i partiti che formano quell'opposizione potranno immediatamente occupare lo spazio politico creato dalla liberalizzazione propria delle fasi iniziali di transizione e instaurazione. Ciò comporta la possibilità di influire dall'inizio sulle scelte principali assunte dagli organi provvisori di governo;
- altro elemento, esaminato in precedenza, riguarda la continuità/discontinuità della transizione, dove il regime autoritario può crollare in modo più o meno brusco o graduale, per iniziare una trasformazione in senso democratico.

Comunque sia, il riequilibrio presuppone una grave scossa, accompagnata da una perdita di efficacia e legittimità da parte del regime autoritario, tali da produrre un crollo dell'autorità del regime; pertanto può comprendere mutamenti quali quello dalla IV alla V Repubblica francese, o dal passaggio ad un sistema imperniato su meccanismi consociativi anziché maggioritari.

In sostanza il processo di riequilibrio può consistere, anche se non necessariamente, in un crollo o in una profonda trasformazione del regime, essendo caratterizzato da una profonda discrasia tra quelle che gli scienziati politici tedeschi degli anni '20 chiamavano la legalità e la

legittimità. Il nuovo regime potrà magari essere instaurato illegalmente, ma dovrà essere successivamente legittimato dal processo democratico e soprattutto dovrà operare per il futuro secondo le regole democratiche.

L'interrogativo, al quale si può rispondere in via ipotetica, è a quali condizioni sia possibile il riequilibrio. La prima condizione sembrerebbe essere la presenza di una leadership non compromessa con la perdita di efficacia e di legittimità da parte del vecchio regime in crisi e orientata alla creazione di un nuovo regime con nuove istituzioni da legittimare sulla base delle future procedure democratiche. La seconda è che questa leadership deve essere in grado di conquistarsi il consenso sia di coloro che sono rimasti leali al regime preesistente, sia di coloro che al momento della crisi hanno optato per una posizione di slealtà e quindi sono dei potenziali sostenitori di un regime non-democratico. La terza è che la classe politica del regime, che ha perso potere, efficacia, effettività e probabilmente anche buona parte della sua legittimità, accetti questo fatto e faciliti il trasferimento di potere invece di opporvisi. C'è poi un'altra condizione, che si colloca ad un livello di significanza diverso: nella fase di risoluzione della crisi deve esserci un certo grado di indifferenza e passività del grosso della popolazione. E ancora, la strada del riequilibrio è possibile solo se l'opposizione semi-leale è in grado di controllare l'opposizione sleale.

I requisiti del processo di riequilibrio sembrerebbero costituire una costellazione di fattori piuttosto unica, basandosi su una leadership esterna al regime in crisi, ma al tempo stesso accettabile per molti dei sostenitori di questo e per di più capace di convogliare nel nuovo regime molti dei vecchi contestatori isolando gli oppositori più intransigenti. Infine, il riequilibrio avviene grazie alla disponibilità dell'elettorato ad approvare la trasformazione del regime, approvazione che dipende dalla fiducia nella capacità del nuovo regime di risolvere i problemi insolubili che avevano fatto esplodere la crisi finale (tutti questi requisiti sono stati soddisfatti pienamente nella transizione tra la IV e la V Repubblica francese). In realtà, accanto a queste modalità, è stato affrontato già tante volte il discorso relativo ai governi di unità nazionale che, seppur deviano dalla competizione perfetta, almeno evitano il monopolio del potere (tramite il rinvio temporaneo dalle elezioni, da formule stabilite per assicurare la rotazione dei partiti al potere o una loro rappresentanza proporzionale nei posti chiave del governo..).

Tuttavia, non dimentichiamoci l'insegnamento dell'analisi weberiana²¹ che qualunque tipo di regime ha in sé dei limiti e che la trasformazione dei regimi può essere una delle fonti della loro delegittimazione e infine del loro crollo; né possiamo ignorare l'avvertimento dei teorici della democrazia come Tocqueville²² sui pericoli dell'oppressione della maggioranza in regime di democrazia. La violazione delle norme costituzionali, l'abuso di potere, la non osservanza delle libertà civili, l'eccessiva violenza da parte delle autorità, non possono essere ignorate come cause del crollo delle democrazie. Certamente quelli che rovesciano un regime spesso sosterranno che l'hanno fatto per sopprimere quelle cause, ed è questa affermazione che spesso spinge i moderati non schierati politicamente quantomeno ad accettare il rovesciamento di un regime.

Il pericolo sarà quando il crollo della democrazia viene causato dalle azioni non di un'opposizione sleale, bensì dai governanti che hanno acquisito il potere con mezzi democratici costituzionali, ma che lo esercitano in modo tale che i cittadini ritengano che i normali metodi pacifici concessi ad un'opposizione leale per esercitare la critica (come i meccanismi costituzionali per controllare il governo, l'esercizio delle libertà democratiche e le elezioni per rendere i governanti responsabili per il loro abuso di potere), siano inadeguati ad assicurare la continuità di un regime democratico.

²¹ Bendix, in "Max Weber".

²² Tocqueville A. de, "La democrazia in America", Bologna, Cappelli, 1953.

Relazioni tra democratizzazioni e contesti economici.

Generalmente, si ritiene che sia spesso difficile o impossibile svolgere considerazioni sistematiche circa gli effetti dei processi economici sui processi di democratizzazione.

Linz e Stepan sostengono che vi sono motivi significativi per cui una sostenuta crescita economica potrebbe erodere un regime non democratico, mentre invece non vi è alcuna ragione per cui una sostenuta crescita economica potrebbe erodere un regime democratico.

In effetti, molti regimi non democratici (in particolare i regimi autoritari) sono originariamente difesi dalle élites di Stato e dai loro principali alleati economici in quanto necessari per le eccezionali difficoltà che il sistema politico si trova a fronteggiare. Così, una prolungata prosperità economica può erodere le basi di giustificazione del regime, riferite alle circostanze eccezionali, dando adito alla percezione secondo cui le misure coercitive eccezionali del regime non democratico non sono più necessarie.

Ad es., nel 1988 in Cile, molti degli industriali più importanti che avevano creduto nell'indispensabilità di Pinochet nel 1980, avevano maturato la convinzione che, per il modello economico esistente, il rischio rappresentato da libere elezioni fosse minore di quello di sostenere Pinochet in elezioni irregolari.

La teoria di Linz e Stepan porta a ritenere che un regime democratico abbia due preziose fonti di isolamento per arginare gli effetti di un prolungato rallentamento economico, non disponibili in un regime non democratico: la rivendicazione di legittimità basata sulla sua origine, e il fatto che le elezioni siano costantemente all'orizzonte, e con esse la prospettiva di avviare un programma socio-economico ed un governo alternativi senza che vi sia un mutamento di regime.

Przeworski e Limongi hanno mostrato che la probabilità che un regime non democratico potesse sopravvivere a tre anni consecutivi di crescita negativa era pari al 33%, mentre la probabilità che un regime democratico potesse sopravvivere a tre anni consecutivi di crescita negativa era pari al 73%.

Relazioni tra democratizzazioni e contesti istituzionali.

La letteratura si è soffermata a lungo su alcune questioni istituzionali, concernenti la forma di governo presidenziale o parlamentare, la legislazione elettorale più conveniente (maggioritaria o proporzionale). La tesi prevalente per l'America Latina è che una combinazione di parlamentarismo e proporzionalismo, con la possibilità di formare ampie coalizioni di governo, e l'equilibrio tra esecutivo e legislativo siano preferibili per la loro maggiore capacità di mediare differenze e conflitti profondi. Przeworski suggerisce che il regime parlamentare rende più probabile il mantenimento della democrazia: il presidenzialismo infatti, provoca spesso situazioni di paralisi legislativa, specie allorché il Parlamento è controllato da una maggioranza ostile al Presidente, ma non abbastanza numerosa da superare in modo sistematico i suoi veti. Questa eventualità è ancora più probabile se il sistema partitico è frammentato e la combinazione con il presidenzialismo rischia di rivelarsi letale per il nuovo regime.

Anche Morlino sottolinea che, tra gli elementi istituzionali utili a rafforzare i regimi democratici, devono essere annoverati un equilibrato rapporto tra legislativo ed esecutivo e l'assenza di un Capo dello Stato eletto direttamente dai cittadini e dotato di poteri forti.

Una forma di governo che non incentiva la ricerca di consenso tra le élites, come quella presidenziale, e un sistema partitico diviso, renderebbero ancora più problematici contatti e accordi tra i rappresentanti dei maggiori gruppi politici e sociali del Paese, e quindi contribuirebbero a indebolire il nuovo regime.

La relazione tra democratizzazioni e contesti istituzionali tocca diversi aspetti, che possono rendere più o meno problematico il passaggio a una democratizzazione:

- intanto, il mantenimento di una Costituzione creata da un regime non democratico con domini riservati tagliati su misura per i detentori del potere non democratici spodestati, la transizione non può essere completata fino a quando tali poteri non saranno rimossi (ovviamente se la Costituzione prevederà procedure di emendamento estremamente difficili,

ciò complicherà ulteriormente il processo di transizione e consolidamento democratico. Il Cile rappresenta il caso più evidente di tale situazione);

- il mantenimento di una Costituzione scritta, che può avere inaspettate conseguenze destabilizzanti e paralizzanti in condizioni elettoralmente competitive. In casi simili, la Costituzione può contribuire a distruggere lo Stato e dovrebbe essere modificata molto rapidamente prima che le sue perverse conseguenze abbiano un effetto paralizzante. I più importanti esempi di questo tipo di Costituzione si trovano nell'ex Urss, nell'ex Jugoslavia e nell'ex Cecoslovacchia;
- la creazione di una Costituzione da parte di un Governo (provvisorio o meno) con poteri non democratici, porta a far sì che una transizione democratica non possa essere completata fintanto che le componenti non democratiche della Costituzione non siano eliminate (com'è avvenuto nel caso del Portogallo);
- la restaurazione della precedente Costituzione democratica, che è spesso adottata dai sistemi politici in fase di democratizzazione. Tuttavia, tale restaurazione presenta due problemi per il consolidamento democratico: in primo luogo, se il sistema politico ha conosciuto grandi cambiamenti durante l'interludio autoritario, è possibile che per il nuovo ordinamento democratico sarebbe più adeguato un nuovo ordinamento costituzionale; in secondo luogo, la restaurazione presuppone che le procedure politiche della vecchia Costituzione non abbiano giocato alcun ruolo nel crollo della democrazia. Se invece i vecchi assetti democratici hanno contribuito al crollo democratico, la restaurazione preclude una storica opportunità di costruire nuovi e importanti assetti (è stato così per Uruguay e Argentina);
- una libera e consensuale adozione della Costituzione, che accade quando i rappresentanti democraticamente eletti si riuniscono per deliberare e forgiare i nuovi assetti costituzionali. In tal modo, il lavoro dell'Assemblea costituente acquista una maggiore legittimità, in quanto approvato da un referendum popolare (la Spagna si colloca in quest'ambito).

S.P. HUNTINGTON E LE ONDATE DI DEMOCRATIZZAZIONE E DI RIFLUSSO

La trasformazione di ventinove sistemi politici da non democratici a democratici nel periodo fra il 1974 e il 1990 è, come scrive Huntington, probabilmente il più importante fenomeno mondiale dei nostri tempi. Le modalità di formazione dei regimi democratici costituisce un fenomeno che merita approfondimenti e costante monitoraggio: l'analisi di Huntington consiste nell'essere una visione d'insieme, genuinamente comparata e comprensiva, in grado di suggerire una spiegazione sul come e sul perché si sta sviluppando la democratizzazione, e anche su quali saranno le sfide future ai processi di democratizzazione.

In estrema sintesi, la tesi del politologo di Harvard, è che la fine degli anni '60 e l'inizio degli anni '70 sono stati caratterizzati da un'esplosione di partecipazione politica senza che siano stati predisposti i canali per accoglierla in maniera ordinata e feconda. Cosicché, ne sono conseguiti un sovraccarico di domande e un'erosione dell'autorità politica, che si è inevitabilmente trovata non più in grado di rispondere in modo soddisfacente alle nuove, più numerose, più diversificate domande. Di qui l'alternativa secca: se non si creano rapidamente istituzioni capaci di assorbire la partecipazione politica (ed è cosa molto difficile), allora bisogna contenere la partecipazione politica. Il nuovo equilibrio democratico si consegue soltanto se si prende atto che esistono limiti potenzialmente auspicabili all'ampliamento indefinito della democrazia politica.

Huntington arriva perfettamente preparato alla stesura de *La terza ondata*. Ha studiato le modalità di modernizzazione socio-economica, di sviluppo istituzionale e di decadenza politica; ha analizzato i problemi di governabilità delle democrazie occidentali; ha riflettuto sugli strumenti con i quali porre sotto controllo il potere dei militari e con i quali costruire istituzioni solide.

Poiché Huntington non crede in nessun ineludibile processo storico, il punto di partenza della sua analisi consiste nella semplice rilevazione che ventitrè dei ventinove Paesi che si sono democratizzati fra il 1974 e il 1990, avevano già effettuato un tentativo democratico: avevano cioè cominciato il loro apprendimento democratico, poi bruscamente interrotto. Ovviamente alcuni fattori internazionali (quali il crollo del comunismo) hanno facilitato, se non addirittura avviato (per alcuni Paesi), la democratizzazione. La risorsa dell'energia democratica liberata dal crollo del comunismo appare essenzialmente esaurita, anche se la democratizzazione della Russia rimane possibile; a breve termine non appaiono probabili invece le democratizzazioni di Cuba e Cina; gli USA e l'Unione europea invece, non sembrano più particolarmente impegnati a promuovere la democratizzazione nel resto del mondo, anche se, nota Huntington, gli USA avrebbero il potere di esercitare qualche pressione politica, economica e diplomatica, almeno sul Messico; il cattolicesimo, che è stato uno dei fattori della democratizzazione di non pochi Paesi, sembra aver perso la sua spinta propulsiva... Ecco, tutti questi fattori spingono Huntington a essere scettico sulla possibilità di una quarta ondata di democratizzazione. Anzi, Huntington ammette che, come la prima e la seconda ondata furono seguite da rovesciamenti di alcune democrazie, si possano concretizzare contraccolpi autoritari all'interno della Terza ondata: ad esempio, una forma autoritaria nuova potrebbe essere costituita da una sorta di dittatura tecno-elettronica, legittimata e resa possibile dalla manipolazione dell'informazione dei media e altri sofisticati mezzi di comunicazione. Ancora, l'allarme per Huntington attiene alla mancanza di fondamenti condivisi per costruire un nuovo ordine internazionale dopo la fine del bipolarismo: l'esempio più calzante in ciò è dato dalla Turchia, che oscilla fra un'instabile regime di democrazia limitata e governi militari inefficienti, ma repressivi, e rimane in bilico fra élites culturalmente occidentalizzanti e forze sfidanti che attingono ad una tradizione diversa. E' proprio questa tradizione culturale diversa da quella che il pensiero occidentale ha elaborato che, secondo Huntington, costituisce l'ostacolo più serio sia alla costruzione che alla conservazione di un regime democratico.

Piuttosto, è interessante notare che Huntington non condivide affatto il pessimismo di molti studiosi sul futuro della democrazia nei Paesi sviluppati. Egli rifiuta lo snobismo del disincanto, secondo il quale la democrazia sarebbe priva di valori e di prospettive, la civetteria del realismo

materialista, secondo il quale i cittadini sarebbero disgustati dai regimi demoratici che funzionano poco e male, e che non riescono a produrre benessere economico, e il malcelato complesso di superiorità del relativismo, secondo il quale non tutti i popoli sarebbero adatti alla democrazia.

L'inizio della Terza ondata.

La terza ondata di democratizzazione del mondo moderno partì in maniera del tutto inattesa e inconsapevole dopo la mezzanotte del 25 aprile 1974 a Lisbona, quando i giovani ufficiali golpisti del Movimento das Forças Armadas (MFA), portarono a termine un colpo di Stato concluso con successo, incontrando solo una modesta opposizione da parte della polizia politica. Pertanto, le unità militari riuscirono a occupare i ministeri chiave, le stazioni televisive, la posta centrale, gli aeroporti e gli uffici telefonici. Sul finire della mattinata una folla plaudente ai militari invadeva le strade e riempiva i fucili di garofani, mentre nel tardo pomeriggio Marcelo Caetano, il dittatore deposto, si arrendeva ai nuovi comandanti militari e decideva di partire per l'esilio. In questo modo finì una dittatura che si era imposta attraverso un analogo colpo militare nel 1926 e che era stata guidata per più di 25 anni da Antonio Salazar, un inflessibile civile che operava in strettissimo collegamento con l'esercito.

In genere, la fine di una dittatura non preclude necessariamente alla democrazia, ma mette in libertà forze politiche, sociali e popolari soppresses durante il periodo dittatoriale. A partire dal colpo di Stato di Aprile, il Portogallo attraversò ben 18 mesi di totale instabilità: gli ufficiali del MFA si erano divisi in fazioni contrapposte conservatrici, moderate e marxiste; furono tentati colpi di Stato e contro colpi di Stato, mentre i lavoratori e i cittadini scioperavano, dimostravano, occupavano fabbriche, fattorie e sedi dei media. Tuttavia, nelle elezioni nazionali, si ebbe la vittoria dei partiti moderati, trionfò la democrazia, e a Soares spettò l'incarico di Primo Ministro, poi quello di Presidente della Repubblica.

Ma quest'avvento verso la democrazia avvenuto in Portogallo, non fu l'unico, giacché altrove si erano prodotti segnali in tal senso, seppure in maniera più implicita: nel 1973 in Brasile si era sviluppato un piano per la distensione politica; in Spagna si indirizzava la dittatura franchista verso una forma di cauta liberalizzazione; in Grecia le tensioni interne alla giunta dei colonnelli portarono al suo tracollo a metà del 1974, e verso la fine di quell'anno, a libere elezioni.

Le ondate di democratizzazione.

Per ondata di democratizzazione si intende una serie di passaggi da regimi autoritari a regimi democratici, concentrati in un periodo di tempo ben determinato, in cui il numero di fenomeni che si producono nella direzione opposta (passaggi da regimi democratici a regimi autoritari), è significativamente inferiore. Tali movimenti comprendono anche processi di liberalizzazione o di democratizzazione parziale che non sfociano necessariamente in contesti compiutamente democratici.

Nel mondo moderno si sono verificate tre ondate di questo tipo. Ognuna ha interessato un numero relativamente ristretto di Paesi e al suo interno si sono verificati anche passaggi nella direzione opposta.

Da un punto di vista storico, i regimi hanno assunto un'ampia gamma di forme: i regimi che hanno subito la democratizzazione della prima ondata si collocavano per lo più nell'area delle monarchie assolute, delle aristocrazie feudali e degli imperi continentali; gli Stati trasformati in democrazie dalla seconda ondata, abbandonavano il fascismo e le dittature militari di tipo personalistico, avendo avuto precedenti esperienze democratiche, oppure erano ex colonie; i regimi della terza ondata rientrano invece in tre gruppi: i sistemi monopartitici, i regimi militari e le dittature personali.

Ognuna delle prime due ondate è stata seguita da una sorta di riflusso in cui però non tutti i Paesi coinvolti nel precedente processo democratico sono tornati a regole autoritarie.

Più nello specifico, si può tracciare il seguente schema:

- prima ondata di democratizzazione (lunga) 1828-1926;
- prima ondata di riflusso 1922-1942;
- seconda ondata di democratizzazione (corta) 1943-1962;

-seconda ondata di riflusso	1958-1975;
-terza ondata di democratizzazione	1974- ?

1a) La prima ondata di democratizzazione. Per capire quando ebbe inizio la prima ondata di democratizzazione, i criteri da individuare sono sostanzialmente due, e attengono alla creazione di standard democratici presenti in un certo Paese: 1) quando almeno il 50% degli adulti maschi può esercitare il diritto elettorale attivo; 2) quando si ha un esecutivo responsabile che detiene la fiducia di una maggioranza all'interno di un Parlamento eletto attraverso consultazioni elettorali periodiche. Adottando questi criteri, è possibile sostenere che la prima ondata di democratizzazione ebbe inizio negli Stati Uniti nel 1828. Poco prima della I guerra mondiale anche Italia e Argentina hanno introdotto regimi più o meno democratici, per essere state seguite da Irlanda e Islanda;

1b) La prima ondata di riflusso. Gli anni '20 e '30 si caratterizzarono per un ritorno a forme tradizionali di autoritarismo, nonché per l'introduzione di nuove forme di totalitarismo. Questa inversione di tendenza si verificò soprattutto in quei Paesi che avevano adottato forme democratiche prima dell'inizio o subito dopo il termine del primo conflitto mondiale. Questa ondata di riflusso iniziò nel 1922 con la marcia su Roma di Mussolini. In poco più di una decina di anni anche in Polonia, Lituania, Lettonia e Estonia si verificarono golpe militari, mentre in Paesi come la Jugoslavia e la Bulgaria, che non avevano conosciuto vere e proprie forme di democrazia, l'autoritarismo si fece più pressante. A questi casi vanno aggiunti ovviamente la conquista del potere di Hitler nel 1933, che produsse lo stesso fenomeno in Austria l'anno seguente, e in Cecoslovacchia nel 1938, nonché i casi della Grecia del 1936, del Portogallo (1926), Argentina (1930), Uruguay (1933), e Giappone dei primi anni trenta (tutti cambiamenti che riflettevano l'avvento di ideologie comuniste, fasciste e militariste. In sostanza, si può dire che alla fine della prima lunga ondata di democratizzazione (1828-1926), c'erano 29 Stati democratici, ma in seguito alla prima ondata di riflusso (1922-1942), il numero delle democrazie si ridusse a 12.

2a) La seconda ondata di democratizzazione. Questa ondata iniziò nel 1943 e terminò nel 1962, portando il numero degli Stati democratici a 36. L'occupazione alleata aveva promosso istituzioni democratiche in Germania Occidentale, Italia, Austria, Giappone e Corea, mentre la pressione sovietica aveva causato l'interruzione di questo processo in Cecoslovacchia e in Ungheria. Fra la fine degli anni '40 e l'inizio degli anni '50 lo spostamento democratico si spostò in Turchia e Grecia. Tra i Paesi dell'America Latina, invece, l'Uruguay riabbracciò la democrazia durante la guerra, seguito da Brasile e Costa Rica sul finire degli anni '40. In altri quattro Paesi dell'area –Argentina, Colombia, Venezuela e Perù – le elezioni tenutesi fra il 1945 e il 1946 diedero vita a governi scelti con suffragio popolare, che comunque non riuscirono a sopravvivere che pochi anni, sostituiti come furono agli inizi degli anni '50 da regimi dittatoriali. L'Indonesia fece una confusa esperienza di democrazia parlamentare dal 1950 al 1957, e in pochi altri Stati (India, Sri Lanka, Filippine, Israele) le istituzioni democratiche si conservarono per più di un decennio, mentre nel 1960 il maggiore Stato dell'Africa, la Nigeria, iniziava democraticamente la sua esistenza.

2b) La seconda ondata di riflusso (1958-1975), fece cadere sei democrazie. Nei primi anni '60 la seconda ondata di democratizzazione andava esaurendosi e iniziava uno sviluppo politico pronto a sfociare in varie forme di autoritarismo drammatiche in America Latina. Il cambiamento iniziò in Perù nel 1962, quando i militari decisero di intervenire sul risultato delle elezioni e accettarono l'anno seguente che fosse eletto presidente un civile di loro gradimento, per poi rimuoverlo nel 1968. Nel 1964 golpe militari rovesciarono i governi civili in Brasile e Bolivia, nel 1966 in Argentina, nel 1972 in Ecuador e nel 1973 in Uruguay e Cile. I governi militari del Brasile e dell'Argentina, e forse anche del Cile e dell'Uruguay, ritrasformarono

secondo alcuni teorici in un nuovo tipo esemplare di sistema politico: l'autoritarismo burocratico²³.

Per quel che riguarda l'Asia, i militari imposero la legge marziale in Pakistan (1958), mentre in Corea nel 1961 vi fu un golpe militare. Nel 1957 Sukarno decise di sostituire la democrazia parlamentare indonesiana con una specie di democrazia guidata, terminata anch'essa da un putsch militare nel 1965. Nel 1972 toccò alle Filippine subire la legge marziale ad opera del Presidente Marcos, e nel 1975 in India Indira Gandhi sospese le garanzie democratiche, introducendo una legislazione d'emergenza.

Arrivando al bacino del Mediterraneo, la democrazia greca fu interrotta prima da un colpo di Stato realista (1965), poi da un golpe militare. Anche in Turchia si susseguirono nell'ordine un colpo di Stato ad opera dei militari (1969), fino ad arrivare ad una completa presa di potere da parte delle gerarchie dell'esercito nel 1980.

Durante gli anni '60, molte colonie inglesi divennero indipendenti: la Nigeria iniziò subito il suo cammino verso la democrazia, ma dovette subire un golpe militare nel 1966. L'unico Paese africano in grado di mantenere in vigore pratiche democratiche fu il Botswana, mentre altri 33 Paesi (resisi indipendenti fra il 1965 e il 1970) si trasformarono in regimi autoritari al momento dell'indipendenza o subito dopo. In altre parole, la decolonizzazione dell'Africa, portò alla più vasta proliferazione di regimi autoritari della storia.

Il distacco dalla democrazia avvenuto fra gli anni '60 e i primi anni '70 assunse dimensioni impressionanti: se nel 1962 erano tredici i governi nati da colpi di Stato, nel 1975 il loro numero era salito a trentotto.

3) La terza ondata di democratizzazione, iniziata nel 1974 e sostanzialmente ancora in corso, ha portato al più alto numero di Stati democratici in assoluto: 58. Tuttavia, la percentuale di Stati attualmente democratici sul totale degli Stati, vale a dire il 45%, è sostanzialmente eguale a quella esistente alla fine della prima ondata.

Nei quindici anni successivi alla fine della dittatura portoghese (1974), i regimi democratici riuscivano a soppiantare i regimi autoritari in circa trenta Paesi d'Europa, Asia e America Latina. A questi si aggiungevano i Paesi in cui si era prodotto un certo grado di liberalizzazione della politica e quelli dove i movimenti democratici avevano guadagnato una certa forza e legittimità. Nonostante le inevitabili resistenze (si pensi alla Cina del 1989), il processo di democratizzazione pare essersi trasformato in una marea quasi irresistibile in grado di passare da un successo all'altro.

Questa ondata partì dal Sud dell'Europa: tre mesi dopo la rivoluzione portoghese, la giunta militare al potere in Grecia dal 1967 giunse al collasso e prese vita un governo civile guidato da Karamanlis. Il 20 novembre del 1975 moriva il generale Franco e terminavano i suoi 36 anni di regime in Spagna.

In America Latina, iniziò un nuovo processo costituente in Ecuador e Perù. In Bolivia, nel 1982 venne eletto un presidente civile, così come in Argentina nel 1983, e in Uruguay nel 1984. In Honduras si tennero elezioni presidenziali nel 1982, mentre gli elettori salvadoregni scelsero come loro presidente Duarte. Anche il Guatemala nel 1985 riuscì a darsi un proprio presidente. In Messico e Cile si tornò alla democrazia (in quest'ultimo Paese mediante un referendum popolare che indebolì Pinochet, nel 1988), mentre a Grenada (1983) vi fu l'intervento esterno statunitense che fece cessare una dittatura marxista-leninista. Inoltre, il regime sandinista in Nicaragua fu sconfitto alle urne (1990), e un governo democratico assunse la direzione di Haiti (1990). In Asia l'India nel 1977 ritornò sul sentiero democratico, e le Filippine nel 1986 tornarono anch'esse alla democrazia dopo la dittatura di Marcos. Gli altri ritorni furono quelli di Corea, Taiwan e Pakistan.

²³ G. O'Donnell, "Modernization and bureaucratic authoritarianism: studies in south american politics", Berkeley, University of California Press, 1973.

Nel mondo comunista, ci furono tutti i casi di Ungheria (con elezioni multipartitiche e importanti sconfitte dei leader comunisti), Polonia (affermazione di Solidarnosc, con Walesa al posto del generale Jaruzelski), Germania orientale, Cecoslovacchia e Romania.

In Africa, la Nigeria tornò a un governo eletto democraticamente (1979), mentre nel 1990 sono intervenute forme di liberalizzazione in Senegal, Tunisia, Algeria, Egitto e Giordania, mentre nel 1994 in Sudafrica si sancì la vittoria di Mandela come Presidente.

In generale, questo spostamento verso la democrazia ha avuto dimensioni globali. Se nel 1974 otto Paesi su dieci avevano governi non democratici, nel 1990 si è arrivati a un rapporto di uno a dieci. Tuttavia, Huntington nota che nel 1990 circa il 45% degli Stati presenti sullo scenario mondiale è guidato da sistemi democratici, più o meno la stessa percentuale del 1922.

Le cause. Per una spiegazione delle ondate.

Naturalmente, Huntington si interroga sulle diverse condizioni che danno origine alle tre ondate. Da un punto di vista molto generale, egli collega la prima ondata ad un'insieme di condizioni socio-economiche: industrializzazione, urbanizzazione, emergere della borghesia e della classe media, comparsa della classe operaia, graduale riduzione delle disuguaglianze economiche, caduta degli imperi continentali; mette la seconda in relazione con fattori politici e militari: vittoria degli alleati nella seconda guerra mondiale e avvio dei processi di decolonizzazione; propone invece una spiegazione molto più articolata e differenziata per la terza ondata, fondandola su un fattore generale definibile come apprendimento: ben ventitré dei ventinove Paesi in oggetto avevano avuto esperienze precedenti con la democrazia, anche se brevi o marginali. Poi individua cinque mutamenti responsabili della terza ondata di transizioni alla democrazia, che sono i seguenti:

- 1) la crisi di legittimazione dei regimi autoritari (nonché lo sgretolamento di questi ultimi a causa di sconfitte militari, crisi economiche o shock petroliferi);
- 2) una crescita economica senza precedenti (che aveva aumentato gli standard di vita e dell'istruzione, incrementando la classe media urbana);
- 3) il nuovo ruolo della Chiesa Cattolica dopo il concilio vaticano II (e la trasformazione delle Chiese nazionali, passate dalla difesa dei regimi, all'opposizione contro l'autoritarismo e la propugnazione di riforme economiche e sociali);
- 4) l'impatto della Comunità Europea sui regimi autoritari dell'Europa meridionale;
- 5) l'effetto di contagio (o effetto domino) dei processi di democratizzazione (anche detto effetto valanga o dimostrativo, amplificato dai nuovi mezzi di comunicazione internazionale).

Tuttavia, Huntington nota che al livello più semplice la democratizzazione prevede: 1) la fine di un regime autoritario; 2) la creazione di un regime democratico; 3) il suo consolidamento.

Spetta ovviamente alle élites politiche alterare e rovesciare i regimi autoritari e formare quelli democratici, ma perché lo fanno? Sono spinte in tal senso per i loro interessi, i loro obiettivi o, come sostiene Rustow²⁴, la creazione di un regime democratico necessita che l'élite politica arrivi ad un consenso procedurale sulle regole del gioco. Myron Weiner ha sostenuto che per spiegare la democratizzazione si dovrebbe guardare alle strategie disponibili presso coloro che vogliono la rivoluzione democratica. Questo suggerimento focalizza il ruolo centrale della leadership politica e la sua capacità di introdurre un sistema democratico, sebbene non si debbano trascurare anche i fattori più ampi e contestuali (economici, sociali e culturali). Esiste infatti una concatenazione di cause e i fattori internazionali, sociali, economici, culturali e politici, operano spesso in modo conflittuale, ora facilitando la creazione della democrazia, ora sostenendo l'autoritarismo.

Comunque sia, Huntington si concentra soprattutto sulle spiegazioni relative alla terza ondata. Ma prima di spiegare la terza ondata, è necessario rispondere ad almeno due domande: perché circa trenta Paesi caratterizzati da un sistema autoritario hanno scelto la democrazia, ma altri cento non

²⁴ D. A. Rustow, "Transition to democracy: toward to a dynamic model", in Comparative politics II, 1970.

hanno fatto lo stesso, e perché questi cambiamenti sono avvenuti negli anni '70 e '80 e non in un altro periodo.

Per quel che riguarda la prima domanda, la risposta può dipendere dalla natura dei regimi autoritari, i quali includevano sistemi monopartitici, dittature militari. Un approccio differente si concentra sulle storie specifiche di quei Paesi che si sono spinti verso la democrazia: nello *schema ciclico* i Paesi in oggetto oscillano fra la democrazia e l'autoritarismo. Questo vale soprattutto per il Sud America, ma anche per Paesi come la Turchia e la Nigeria. Sotto tali regimi, la corruzione, il radicalismo e il disordine raggiungono livelli inaccettabili e i militari intervengono con l'acclamazione popolare. Tuttavia, la coalizione che sostiene il regime militare col tempo si disgrega, la giunta militare non riesce ad affrontare la situazione economica, i militari professionisti provocano un certo allarme nel constatare un certo aumento di politicizzazione dell'esercito, e quindi, ancora una volta con l'acclamazione popolare si ritirano o sono cacciati; un secondo schema di cambiamento di regime è quello del *secondo tentativo* (*second try*): in questo caso un Paese passa in un primo tempo da un regime autoritario ad uno democratico. In seguito, le istituzioni democratiche falliscono perché mancano del sostegno popolare o perché i leader perseguono politiche estremiste destinate a suscitare reazioni violente o perché qualche evento dirompente (depressioni economiche, guerre) mina il regime. Tocca allora ad un regime autoritario prendere il potere e mantenerlo nel breve o lungo periodo. Tuttavia, in seguito viene compiuto un secondo e più riuscito sforzo nell'introduzione della democrazia grazie all'esperienza precedentemente acquisita dai leader (esempi rientranti in questo caso sono l'Italia, la Germania, l'Austria, il Giappone, il Venezuela e la Colombia); un terzo schema è quello della *democrazia interrotta*: questo riguarda i Paesi in cui la democrazia aveva resistito a lungo, ma poi era stata soppressa dall'instabilità, dalla polarizzazione o da altre condizioni ad es., negli anni '70 la democrazia è stata sospesa in India e nelle Filippine da un governo eletto popolarmente, mentre in Cile fu sospesa dai militari). A causa del background democratico di questi Paesi, tuttavia, gli uomini al potere non poterono eliminare completamente le procedure democratiche e in tutti questi casi essi dovettero ricorrere a consultazioni popolari che persero inevitabilmente; un quarto schema di cambiamento riguarda la *transizione diretta* da un sistema autoritario stabile ad un altrettanto stabile sistema democratico. Questo schema caratterizza la prima ondata e, se avranno successo gli sforzi in Romania, Bulgaria, Taiwan, Messico, Guatemala, Salvador, Honduras e Nicaragua, potrebbe caratterizzare in parte anche la terza; infine, esiste lo schema della *decolonizzazione*, che si realizza cioè quando un Paese democratico impone istituzioni pluraliste alla propria colonia e questa – una volta divenuta indipendente – riesce, a differenza della maggior parte dei casi, a conservarle (questo schema si riproduce nelle ex colonie britanniche della seconda ondata).

In verità, la terza ondata è entrata nel 1989 in una seconda fase che ha riguardato proprio Paesi come la Romania, Bulgaria, Unione Sovietica, Taiwan e Messico. Questo fatto pone una questione cruciale: fino a che punto la terza ondata sia in grado di superare le due precedenti, e se i Paesi che non avevano mai avuto esperienze di democrazia siano effettivamente in grado di consolidarla.

In Paesi monopartitici come i Paesi comunisti, il regime poteva beneficiare sì dell'ideologia, ma non del nazionalismo, che rimaneva invece una potenziale fonte di instabilità: del resto, nel corso del tempo è divenuto sempre più difficile invocare l'ideologia comunista come fonte di legittimazione. In alcuni casi invece i regimi autoritari sono stati in grado di sviluppare soluzioni che assicurassero un regolare ricambio dei principali leader e un moderato rinnovamento (ad es., dal 1929 fino al 1989 il Messico ha avuto un unico stabile regime autoritario con un tasso sostanzialmente basso di repressione, proprio in virtù del fatto che la sua legittimazione gli veniva offerta sia da un'ideologia rivoluzionaria, sia da sostituzioni regolari nella leadership del Paese).

In alcuni casi (Perù, Filippine), i leader hanno permesso riforme economiche e sociali, sviluppo e crescita economica: nasce in questo modo il problema della performance, dove la legittimazione dei governanti dipende da quanto costoro sono in grado di rispondere alle aspettative dei gruppi chiave

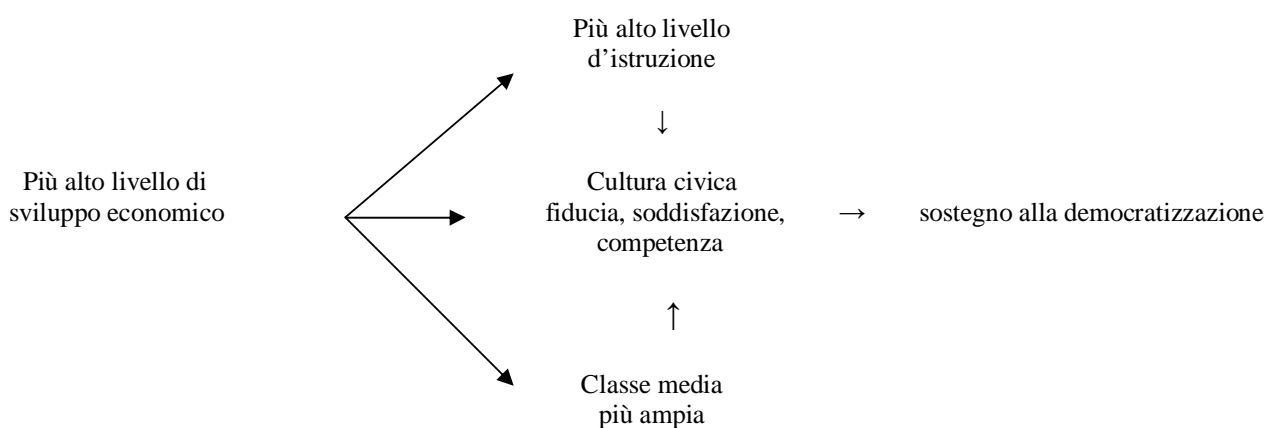
di elettori; se i governanti falliscono, saranno sconfitti alle elezioni e sostituiti da una nuova classe dirigente²⁵.

Allora, di fronte all'erosione della legittimità, i leaders autoritari possono rispondere in uno dei seguenti cinque modi:

- 1) possono rifiutarsi di riconoscere la loro crescente debolezza nella speranza di rimanere comunque al potere;
- 2) il regime cerca di sopravvivere diventando sempre più repressivo (come avvenne in Grecia nel 1973, Argentina nel 1981, Cina nel 1989);
- 3) possono provocare un conflitto e cercare di legittimarsi appellandosi al nazionalismo (es., in Argentina, all'indomani della crisi dovuta al fallimento economico nel 1982, il generale Galtieri ha cercato di rinsaldare l'appoggio al suo governo con l'invasione delle Falklands);
- 4) il regime può cercare di imbastire una qualche sembianza di legittimità democratica (spesso la convinzione di potersi rilegittimare con successo ha portato i leader autoritari ad indire nuove elezioni, perdendole puntualmente);
- 5) i leader autoritari prendono infine il toro per le corna, ponendo termine al regime e introducendo il sistema democratico. Questo è avvenuto spesso, ma ha richiesto quasi sempre un cambiamento di leadership.

A questo punto, bisogna approfondire il motivo per cui lo sviluppo economico di un Paese e la sua posizione ad un livello medio-alto di reddito sembrano condizioni che favoriscono la democrazia. L'evidenza suggerisce che la sola ricchezza non può essere considerata un fattore determinante (l'Iran e l'Iraq non si sono mai democratizzati). E' vero tuttavia che lo sviluppo economico promuove cambiamenti nella struttura sociale e forma valori che incoraggiano la democratizzazione. In tal modo i cittadini tenderanno ad essere favoriti da un sentimento di fiducia, soddisfazione esistenziale e competenza, fattori che si coniugano con l'esistenza di istituzioni democratiche. In secondo luogo, lo sviluppo economico aumenta il livello di istruzione nella società, e facilita la distribuzione delle risorse, come il favoreggiamento del commercio, investimenti, tecnologia, turismo e comunicazioni.

Lo sviluppo economico come fattore di democratizzazione



In quest'analisi dello sviluppo economico, viene evidenziato il ruolo principale della classe media (professionisti, commercianti, insegnanti), che hanno avuto un ruolo attivo nel sostenere la democratizzazione (così è stato nelle Filippine, a Taiwan, mentre la Polonia rappresenta l'eccezione, poiché guidata nella fase di cambiamento da operai), andando a confermare l'ipotesi

²⁵ Con la crisi petrolifera del 1973 ad esempio, nelle Filippine di Marcos si rispose alla crisi economica aumentando i prestiti dall'estero e la spesa interna, raddoppiando il debito estero; in Argentina le politiche economiche di Martinez de Hoz nel 1978 avevano portato ad un aumento dell'inflazione e della disoccupazione, con una svalutazione della moneta del 400%: i risparmiatori, in preda al panico, presero d'assalto le banche, e le riserve del Paese crollarono vertiginosamente.

secondo cui, in condizioni di estrema povertà, mancano le risorse per praticare la democratizzazione ad opera di persone povere.

Spesso inoltre, una crescita rapida all'interno di un regime autoritario, è capace di gettare le basi per un rapido cambiamento in senso democratico (es., in Spagna, durante il periodo di crescita senza precedenti degli anni '60, i leader del regime franchista speravano che questa crescita fosse accolta da una popolazione felice e soddisfatta nei confronti della politica esercitata fino ad allora; invece, la rapida crescita economica ha esacerbato e catalizzato i principali conflitti spagnoli e promosso tutta una serie di cambiamenti sociali, culturali e politici che hanno messo in discussione l'esistenza stessa del regime). In sintesi: se la crescita economica si produce senza crisi economica, allora la democrazia si afferma lentamente; se la crescita destabilizzante o accompagnata da crisi, allora il regime autoritario può crollare, ma diviene molto problematico rimpiazzarlo con una democrazia duratura.

Mutamenti religiosi.

In particolare, è stato detto che la democrazia faticava ad affermarsi in Paesi di fede islamica, buddista o confuciana. Bisogna ricordare come il cristianesimo abbia offerto una base dottrinale e istituzionale più ferma nell'opposizione alla repressione politica.

In particolare, uno studio ha dimostrato che, su 99 Paesi, più grande era la proporzione di abitanti protestanti, più alto era il livello di democrazia. Lipset in particolare sosteneva che il cattolicesimo appariva antitetico alla democrazia nell'Europa precedente alla II guerra mondiale e in America Latina. Tale correlazione è stata spiegata da queste variabili: da un punto di vista dottrinale, il protestantesimo sottolinea l'importanza della coscienza individuale, il rapporto diretto fra credente e Dio (mentre il cattolicesimo sottolinea il ruolo intermediario del prete esemplificato nella celebrazione del rito latino); le chiese protestanti sono esse stesse organizzate democraticamente, sottolineando l'importanza della congregazione e rinunciando per lo più alla struttura gerarchica (mentre la Chiesa cattolica è invece un'organizzazione autoritaria con le sue file composte da preti, vescovi, arcivescovi e cardinali, tutti culminanti nella figura del Papa e della sua infallibilità). Infine, si deve segnalare la tesi di Weber: il protestantesimo incoraggia l'impresa economica, lo sviluppo della borghesia, del capitalismo e della ricchezza economica, tutte cose che facilitano l'affermarsi della democrazia.

Ma questo parere doveva mutare perché la terza ondata è stata soprattutto un'ondata cattolica (circa i ¾ dei Paesi che si sono democratizzati dal 1974 al 1989 sono Paesi cattolici). Una risposta a questo fenomeno è abbastanza ovvia: nei primi anni '70 gran parte dei Paesi protestanti aveva già istituzioni democratiche. Una causa più convincente può essere trovata invece nel cambiamento operato al suo interno dalla Chiesa cattolica stessa. Questo riposizionamento della Chiesa da forza conservatrice favorevole allo status quo a forza del cambiamento, spesso in senso democratico, rappresenta un grande fenomeno politico (il cambiamento è avvenuto soprattutto dal Concilio Vaticano II – 1962/1965 – che ha rilevato l'attenzione verso il sociale, l'aiuto da fornire ai poveri, il carattere contingente delle strutture politiche e sociali e i diritti degli individui)²⁶.

In sintesi, se non si fossero prodotti certi cambiamenti all'interno della Chiesa cattolica e non fosse stato deciso uno schieramento contro l'autoritarismo, il numero dei Paesi passati alla democrazia nella terza ondata sarebbe stato inferiore.

L'effetto valanga o dimostrativo.

Tale effetto è stato chiamato con diversi nomi: contagio, diffusione, emulazione, valanga o effetto domino, a indicare come se un processo di democratizzazione riesce in un dato Paese, stimola un processo analogo in altri Paesi.

²⁶ Ad es., nelle Filippine si sviluppò un percorso denominato giallo, che tendeva a enfatizzare l'importanza della democrazia e dei diritti umani; in Cile, le violenze brutali e le violazioni dei diritti umani commesse dal regime militare, avevano portato a una rottura tra Chiesa e regime; in Brasile, spesso i preti furono arrestati, torturati e uccisi: ne è risultata una guerra politica, ideologica ed economica, che ha trasformato la Chiesa nel più valido oppositore dello Stato autoritario.

L'effetto dimostrativo porta a diverse conclusioni. Innanzitutto dimostra ai leader e ai gruppi di una società le capacità dei leader e gruppi di un'altra società di porre termine ad un sistema autoritario e di iniziarne uno di stampo democratico; in pratica stimola l'emulazione di un determinato comportamento. In secondo luogo esemplifica i modi in cui si può condurre tale processo, incamminando le persone su un percorso già tracciato in un altro Paese attraverso l'imitazione di tecniche e metodologie.

L'effetto dimostrativo si rivelato più importante nella terza ondata di quanto non lo fosse stato nelle due precedenti. Questo è dovuto principalmente alla grande diffusione dei sistemi di comunicazione e trasporto (provocando una sorta di risonanza).

Allora, tra i fattori che hanno contribuito al rovesciamento o indebolimento dei regimi autoritari negli anni '70 e '80, possono essere elencati: il prevalere della concezione democratica in molti Paesi, l'assenza di legittimazione di lunga durata per i regimi autoritari, una sconfitta militare, i problemi economici, l'effetto dimostrativo della caduta di un regime sui gruppi di opposizione presenti in un secondo Paese.

Tra i fattori che hanno invece favorito l'emergere della democrazia nella terza ondata rientrano: livelli più alti di benessere economico (a cui conseguono una maggiore istruzione, l'urbanizzazione, una classe media più sviluppata e la creazione di attitudini e valori filodemocratici, un cambiamento degli strati della gerarchia cattolica a favore dei governi democratici, l'influenza della CEE, degli USA e dell'URSS nelle politiche di sviluppo all'incoraggiamento democratico, e l'effetto valanga prodottosi a partire da Paesi guida come la Spagna, l'Argentina, le Filippine e la Polonia.

I processi di democratizzazione in S. P. Huntington

Huntington colloca i regimi democratici in diverse categorie, individuando i processi di democratizzazione e liberalizzazione.

Ad es., il sistema comunista rumeno, è iniziato come monopartitico, e poi si è evoluto in una specie di regime-sultanato; l'esperienza cilena tra il 1973 e il 1989 si colloca come un ibrido fra un regime militare e una dittatura personale.

I regimi autoritari e i processi di democratizzazione-liberalizzazione, 1974-90.

Processi	Regimi monopartitici	Regimi personali	Regimi militari	Oligarchie razziste
Trasformazioni	(Taiwan), Ungheria, bulgaria, (Messico), (URSS)	Spagna, India, Cile	Turchia, Brasile, Perù, Ecuador, Guatemala, Nigeria, Pakistan, Sudan	
Transostituzioni	Polonia, Cecoslovacchia, Nicaragua, Mongolia	(Nepal)	Uruguay, Bolivia, Honduras, Salvador, Corea	(Sudafrica)
Sostituzioni	Germania orientale	Portogallo, Filippine, Romania	Grecia, Argentina	
Interventi	Grenada		(Panama)	

Note: le parentesi indicano un Paese che si è liberalizzato ma non democratizzato fino al 1990.

I processi di transizione.

In Huntington, problematica è la relazione fra il tipo di regime autoritario e la natura del processo di transizione. In generale, i processi di transizione da regimi militari hanno riguardato o trasformazioni o transostituzioni, mentre nei casi di Argentina, Grecia e Panama, i regimi sono crollati a causa di una sconfitta militare.

Ma le transizioni della terza ondata sono anche state caratterizzate da un coinvolgimento di diversi gruppi nella lotta per il potere, in cui i principali partecipanti a questi processi possono essere descritti come: conservatori intransigenti (generalmente percepiti come nazionalisti di destra e

fascisti); riformisti democratici; riformisti progressisti nelle coalizioni di governo e moderati democratici (collocati nella posizione centrale del continuum destra-sinistra); estremisti rivoluzionari all'opposizione (questi ultimi ricompresi nell'area marxista-leninista).

Comunque, nell'analizzare i processi di transizione della terza ondata, Huntington introduce e spiega i processi di *trasformazioni, sostituzioni e transostituzioni*.

- 1) Nelle **trasformazioni** l'interazione fra riformatori e conservatori intransigenti nella coalizione di governo è posta come questione centrale, dato che la trasformazione può verificarsi solo se i riformatori sono più forti dei conservatori intransigenti. Nelle trasformazioni i gruppi al potere iniziano il processo e svolgono il loro ruolo principale nel condurre a termine il regime autoritario e nell'instaurare quello democratico. Si può dire che le trasformazioni rappresentano circa 16 delle 35 transizioni democratiche della terza ondata alla fine degli anni '80. Questi 16 casi di liberalizzazione hanno compreso cinque trasformazioni da sistemi monopartitici, tre da dittature personali e otto da regimi militari. La transizione brasiliana è avvenuta come una liberalizzazione dall'alto, iniziata dal regime, mentre quella spagnola è stata una questione portata avanti da elementi riformisti associati alla dittatura, che hanno iniziato il processo di cambiamento politico dall'interno dell'establishment.

Per Huntington, le trasformazioni della terza ondata si sono evolute attraverso cinque fasi:

- *l'emergere dei riformatori*. Di norma la prima fase è stata la salita al potere di uno o più leader del regime autoritario dotati della consapevolezza che il passaggio alla democrazia fosse desiderabile o necessario. Questo perché i riformatori sono giunti alla conclusione che fosse meglio abbandonare il potere piuttosto che pagare un elevato prezzo politico (problemi insolubili come aumento della repressione, politicizzazione delle forze armate ecc.). Ancora, i riformatori hanno voluto ridurre i rischi connessi ad un'eventuale perdita di potere: se l'opposizione sembrava da sola in grado di approntare una transizione democratica, tanto valeva rinunciare al potere piuttosto che perdere la vita nel tentativo di conservarlo. In più, essi hanno creduto che la democratizzazione potesse produrre benefici per il Paese: aumento della legittimazione internazionale, riduzione delle sanzioni ecc.. Alcuni, non sapendo effettivamente fino a che punto avrebbero potuto spingersi nelle loro aperture, hanno sentito il bisogno di velare le loro reali intenzioni, rassicurando i conservatori e dando l'impressione di operare solo alcune limitate liberalizzazioni, cercando nel contempo di guadagnare l'appoggio popolare (da questi equivoci sono nate le figure emblematiche di personaggi come Botha e Gorbaciov;
- *la conquista del potere*. L'importante per i riformatori democratici era avere il potere, detenere il controllo all'interno dell'apparato governativo. In diversi casi poi, i leader che avevano creato un regime autoritario, hanno presieduto anche alla sua transizione democratica (ad es., in Cile Pinochet ha creato il regime, lo ha controllato per 17 anni, ne ha stabilito il lento passaggio alla democrazia, velocizzandolo solo nella prospettiva di essere eletto per altri 8 anni, e non essendosi questo progetto verificatosi, ha dovuto abbandonare malvolentieri il Governo). In altri casi, dopo la morte dei leader fondatori, i riformatori hanno optato per dare delle risposte alle richieste di cambiamento generate nei loro Paesi da mutamenti socio-economici, dando vita al processo di democratizzazione (es., dopo la morte di Franco in Spagna è avvenuto un processo simile). Nei Paesi invece in cui i leaders non sono morti o non ancora sostituiti, i riformatori hanno dovuto rovesciare i governi e instaurare una leadership filodemocratica;
- *il fallimento della liberalizzazione*. Nella terza ondata, il ruolo dei liberalizzatori riformisti è stato quello di essere riusciti a sconfiggere i conservatori intransigenti, apparendo come figure transitorie in grado di conservare per breve periodo il potere (a Taiwan, Ungheria, Messico, i liberalizzatori sono quasi subito stati rimpiazzati da riformatori maggiormente filodemocratici). Tuttavia, la transizione da un regime autoritario liberalizzato può in verità tanto procedere quanto riavvolgersi su sé stessa. Una apertura limitata può sollevare aspettative di ulteriori cambiamenti, a loro volta forieri di instabilità, malcontento e

violenza: tutto questo può innescare una reazione antidemocratica e portare alla sostituzione della leadership liberalizzatrice con quella dei conservatori intransigenti (ad es., Botha in Sudafrica e Gorbaciov in Urss, erano leader che, sebbene avessero apportato delle innovazioni, non avevano intenzione di cambiare totalmente i loro sistemi politici, ma solo apportare elementi riformatori: tutto ciò avrebbe potuto portare a un malcontento e una loro sostituzione con leader conservatori più duri);

- *La legittimazione del passato, i conservatori intransigenti.* Il pericolo per i riformatori democratici, rimane quello che i conservatori intransigenti riemergano per riprendere il potere (ad es., nei sistemi non monopartitici, i gruppi di conservatori intransigenti dell'esercito, hanno cercato di agire attraverso colpi di Stato volti alla caccia dei riformatori; in Sudafrica e Ungheria, le fazioni di conservatori intransigenti si sono separate dai partiti dominanti). Allora, il primo compito per un leader riformatore diventa quello di ripulire le varie strutture statali rimpiazzando i conservatori intransigenti con uomini favorevoli alle riforme;
- *Cooptare l'opposizione.* Una volta al potere, i riformatori si devono muovere velocemente verso il processo di democratizzazione, e tutto ciò implica consultazioni con i capi dell'opposizione, dei partiti politici e dei maggiori gruppi sociali (es., in Spagna, Perù, Nigeria e Brasile, sono state tracciate nuove costituzioni con l'appoggio delle opposizioni).

Linee guida per i democratizzatori: la riforma dei sistemi autoritari

Le principali lezioni delle trasformazioni democratiche della Spagna, del Brasile e di altri Paesi comprendono le seguenti proposizioni:

- 1) assicurarsi la base politica. Instaurare quanto prima sostenitori della democratizzazione nelle posizioni chiave del potere del governo, del partito, delle forze armate;
- 2) mantenere la legittimazione dal passato, ovvero operare i cambiamenti attraverso le procedure stabilite dal regime non democratico e rassicurare i gruppi di conservatori intransigenti con concessioni simboliche, seguendo un percorso che preveda due passi in avanti ed uno indietro;
- 3) spostare gradualmente la propria base di potere in modo da ridurre la dipendenza dai gruppi di governo che si oppongono ai cambiamenti, ampliandola verso i gruppi dell'opposizione favorevoli alla democrazia;
- 4) prepararsi a qualche colpo di coda da parte dei conservatori intransigenti (tentativo di golpe), possibilmente spingerli a farlo per poi screditarli, isolarli e estrometterli dal potere;
- 5) mantenere il controllo della democratizzazione. Guidare il tutto da una posizione di forza e non cedere mai alle pressioni dei gruppi più radicali dell'opposizione;
- 6) tenere basse le aspettative e gli obiettivi reali del cambiamento; parlare in termini di mantenimento del processo in corso piuttosto che di fumose utopie democratiche;
- 7) incoraggiare lo sviluppo di un partito di opposizione responsabile, moderato, che i gruppi chiave della società (inclusi i militari) possano accettare come alternativa non minacciosa del governo;
- 8) creare un senso di inevitabilità intorno al processo di democratizzazione in modo che venga ampiamente accettato come necessario e naturale anche se non desiderato da alcuni.

- 2) Nelle **sostituzioni**, i riformatori sono deboli e inesistenti, mentre dominano i conservatori contrari a qualsiasi cambiamento. Allora, il passaggio alla democratizzazione può risultare solo da un'aumento della forza dell'opposizione. La sostituzione in breve riguarda tre fasi: la lotta per determinare la caduta, la caduta, la lotta dopo la caduta. In generale, la disaffezione nascosta si è presentata quando qualche evento particolare ha evidenziato la debolezza del regime (in Grecia e Argentina è stato il caso della sconfitta militare, in Portogallo l'abbandono della vera fonte del regime – i militari -). Un'immagine diffusa vuole che le transizioni democratiche siano state causate dal *people power*, masse di cittadini che chiedevano, e talora hanno ottenuto, il cambiamento di regime (basti pensare in Germania orientale, dove dopo le proteste e gli scioperi, si è avuto quel fenomeno dove l'exit e la voice, secondo i termini di Hirschman, hanno giocato un ruolo nella caduta del regime, traducendosi in un massiccio esodo di cittadini dal Paese, e successivamente in dimostrazioni di piazza a Lipsia e Berlino).

Linee guida per i democratizzatori: il rovesciamento dei regimi autoritari

La storia delle sostituzioni suggerisce le seguenti linee guida per i moderati filodemocratici all'opposizione intenzionati a rovesciare un regime autoritario:

- 1) concentrare l'attenzione sull'illegittimità o sulla dubbia legittimità del regime autoritario: attaccare il regime su questioni generali che sono di preoccupazione pubblica, come la corruzione o la brutalità;
- 2) al pari dei governanti democratici, anche quelli autoritari nel corso del tempo perdono il sostegno di alcuni gruppi. Bisogna pertanto incoraggiare costoro ad appoggiare la democrazia in quanto alternativa necessaria al corrente sistema. Si devono fare sforzi particolari per arruolare uomini d'affari, professionisti della classe media, figure religiose e leader di partiti politici, molti dei quali in passato avevano appoggiato la scelta autoritaria;
- 3) la pratica della non violenza. Questo permette di ottenere più facilmente l'appoggio delle forze di sicurezza: i soldati difficilmente cercano di comprendere oppositori che lanciano molotov o altro;
- 4) cogliere ogni occasione per esprimere l'opposizione al regime, inclusa la partecipazione alle elezioni organizzate con il suo consenso;
- 5) sviluppare i contatti con i media mondiali, le organizzazioni internazionali per i diritti umani e le organizzazioni transnazionali come le chiese;
- 6) promuovere l'unità fra i gruppi di opposizione. Cercare di creare organizzazioni-ombrello capaci di facilitare la cooperazione fra i vari gruppi (sebbene questo potrebbe risultare difficile, come dimostrano i casi delle Filippine, Corea del Sud, Cile e Sudafrica, e inoltre i regimi autoritari godono spesso di una lunga esperienza nel promuovere contrasti in seno all'opposizione);
- 7) quando cade il regime autoritario, bisogna essere pronti a riempire il vuoto di autorità. Questo può essere fatto spingendo avanti un leader popolare, carismatico e di orientamento democratico; promuovendo elezioni atte a fornire una legittimazione popolare al nuovo governo; e costruendo una legittimazione internazionale ottenendo l'appoggio di qualche attore straniero o transnazionale (es, Comunità Europea, Chiesa Cattolica).

- 3) Nelle **trans sostituzioni**, la democratizzazione è il prodotto dell'azione congiunta di Governo e opposizione. Il Governo vuole negoziare un cambiamento del regime, ma non ha la volontà di avviarlo e dev'essere sospinto in questa direzione dall'opposizione. All'interno dell'opposizione, i moderati sopravanzano gli estremisti, ma non sono in grado di rovesciare il Governo. Da queste posizioni matura la prospettiva del negoziato (in questi casi rientrano la Polonia, Cecoslovacchia, Ungheria e Corea). La dialettica della trans sostituzione ha previsto fasi distinte in sequenza: primo, il Governo ha iniziato alcune forme di liberalizzazione e ha incominciato a perdere potere e autorità; secondo, l'opposizione ha sfruttato queste opportunità nel tentativo di rafforzarsi e intensificare le sue attività, nella speranza di poter in poco tempo rovesciare il Governo; terzo, il Governo ha reagito nel tentativo di contenere le mosse dell'opposizione; quarto, i leaders di Governo e dell'opposizione si sono resi conto della situazione di stallo e hanno incominciato ad esplorare le possibilità di trattative. I processi politici che hanno spianato la strada alla trans sostituzione sono spesso segnati da scioperi, proteste e dimostrazioni da una parte, e repressioni, carcerazioni, violenze ad opera della polizia dall'altra. Mentre nelle sostituzioni la politica repressiva del governo porta l'opposizione a coalizzarsi nell'interesse comune di rovesciare l'esecutivo, nelle trans sostituzioni, dove non si tratta di rovesciare il regime ma di negoziare con esso, è ancora più difficile conseguire l'unità delle opposizioni (es., in Cile l'opposizione era frantumata in un ampio numero di partiti, fazioni e coalizioni).

Linee guida per i democratici: negoziare i cambiamenti di regime

Per i riformatori democratici al governo:

- 1) seguire le linee guida per la trasformazione dei regimi autoritari, isolare e indebolire l'opposizione dei conservatori e consolidare la propria presa sul governo e sulla macchina politica;
- 2) prendere l'iniziativa sull'opposizione e sui conservatori con determinate concessioni, ma non fare mai concessioni sull'onda delle pressioni dell'opposizione;
- 3) assicurarsi l'approvazione sui negoziati da parte dei generali più influenti e degli altri capi delle forze di sicurezza;
- 4) fare il possibile per aumentare la statura, l'autorità e la moderazione dei propri partner nel negoziato;
- 5) stabilire canali confidenziali e affidabili per negoziare le questioni chiave con i leader dell'opposizione;

Per i moderati democratici all'opposizione:

- 1) essere pronti a mobilitare i propri sostenitori in dimostrazioni se questo permetterà di indebolire i conservatori al governo. Troppi cortei e troppe proteste possono però rafforzarli, indebolire il proprio partner negoziale e sollevare le preoccupazioni della classe media relativamente all'ordine pubblico;
- 2) essere moderati, apparire come uomini di governo;
- 3) essere preparati a negoziare e a fare concessioni su tutto, tranne che su elezioni libere e corrette;
- 4) riconoscere la probabilità di vittoria nelle elezioni e non ricorrere ad azioni che potrebbero complicare la futura capacità del governo;

Per i democratizzatori dell'opposizione e del governo:

- 1) le condizioni politiche favorevoli al negoziato per la transizione non dureranno indefinitamente.Cogliere le opportunità offerte e risolvere le questioni centrali;
- 2) riconoscere che il proprio futuro e quello del partner dipendono dal raggiungimento di un accordo sulla transizione democratica;
- 3) riconoscere che l'accordo rappresenta l'unica alternativa: i radicali e i conservatori lo potranno denunciare, ma non saranno in grado di produrre un'alternativa capace di raccogliere un sostegno più ampio.

Da tutto ciò, si capisce come la contrattazione democratica rimanga il compromesso centrale nei processi di democratizzazione. Pertanto le transizioni sono state aidate dalla deradicalizzazione dei nuovi partecipanti e degli ex estremisti di sinistra, oltre che dal fatto che i nuovi detentori del potere non erano politicamente molto distanti dai precedenti governanti autoritari (es., Karamanlis era un conservatore in grado di assicurare i militari greci visceralmente anticomunisti)

Storicamente, i primi tentativi di stabilire in un Paese un regime democratico, sono destinati a fallire, mentre maggiore è la fortuna dei secondi (il Venezuela ne fu un drammatico esempio durante la seconda ondata; il cosiddetto *trienio* – 1945/1948 – produsse un colpo di Stato militare nel 1945 e l'instaurazione di un regime democratico per i tre anni successivi, che fu dominato dal partito riformista di Accion Democratica (AD). Questo Governo portò avanti politiche radicali che alienarono il favore di molti gruppi e condussero a un'estrema polarizzazione. Saldi della loro maggioranza, i leader di AD sottovalutarono la necessità di un compromesso con le minoranze, che si organizzarono, portando al golpe del 1948 e all'instaurazione di un regime autoritario. Dieci anni dopo, deposto il dittatore Jmenez e dissolto il regime, gli stessi leader di AD capirono che per avere un regime democratico durevole, fosse necessario ridurre la tensione intrapartitica e accondiscendere a patti inclusivisti con l'opposizione).

Un altro aspetto su cui si sofferma Huntington, è il rapporto tra elezioni e democratizzazioni, sostenendo che tutte le volte che i regimi autoritari si siano fatti promotori di elezioni, ne sono usciti sconfitti o con risultati molto inferiori alle aspettative (basti pensare ai casi di India, quando nel 1977, Indira Gahndi, al potere in una situazione d'emergenza, decise di indire elezioni e le perse inevitabilmente; o in Argentina, quando i peronisti persero per la prima volta libere elezioni indette nel 1983; in Cile nel 1988 Pinochet si sottopose a un referendum popolare e perse inevitabilmente). Tuttavia, ci sono state anche eccezioni importanti a questo schema, per esempio in Bulgaria, all'indomani della caduta del comunismo, il partito comunista, che aveva governato per decenni, si ridenominò partito socialista e ottenne il controllo dell'Assemblea Nazionale. In Mongolia accadde più o meno lo stesso. Queste eccezioni si spiegano col fatto che i nuovi leader si sono staccati dai precedenti regimi autoritari, altrimenti in Bulgaria Mladenov (succeduto nella continuità a Zivkov) mai avrebbe potuto vincere libere elezioni nel 1990. Un'altra spiegazione è data dal fatto che i partiti comunisti hanno vinto in quelle società (Bulgaria, Mongolia) dove la popolazione era per lo più una società contadina e pastorale che viveva fuori dalle città, e nelle campagne era radicato in misura molto maggiore il comunismo rispetto che nelle città. Un'ultima spiegazione possono essere, infine, i brogli elettorali, dove i Governi uscenti hanno spesso condizionato le elezioni regolandone i tempi (Marcos per vincere indisse elezioni-lampo che non lasciarono all'opposizione il tempo per organizzarsi), e manipolando le procedure elettorali (minacciando l'opposizione e imponendo procedure elettorali favorevoli al governo).

Livelli di violenza e il problema del torturatore: perseguire o condannare.

In genere il grado di violenza della terza ondata non è risultato particolarmente alto poiché gran parte delle democratizzazioni ha avuto luogo attraverso compromessi e elezioni. Quali sono le cause di questi bassi livelli di violenza?

La prima causa risiede nel fatto che in alcuni dei Paesi analizzati la violenza civile aveva raggiunto un grado elevato prima del processo di democratizzazione, e questo aveva incoraggiato sia il governo che l'opposizione a abiurare la violenza. La seconda ragione riguarda la consistente forza dei riformatori democratici che riuscivano a controllare il processo di mutamento: in tal modo l'opposizione autoritaria non aveva i mezzi per preparare lo scontro. Comunque, anche la Chiesa Cattolica è stata una delle forze principali a spingere per le transizioni democratiche.

In ogni caso, la transizione è generata direttamente dal passaggio da un regime autoritario a uno democratico, e include questioni relative al parodi un nuovo sistema costituzionale ed elettorale, l'estromissione degli appartenenti del vecchio regime e la loro sostituzione con personalità democratiche...Però, i problemi chiave nella transizione in molti Paesi hanno riguardato: 1) il trattamento da riservare a coloro che avevano violato i diritti umani, ovvero il dilemma del torturatore; 2) un minore coinvolgimento dei militari in politica, basato su uno schema professionale di rapporti fra civili e militari: il problema dei pretoriani.

In breve, il problema comune a tutte le esperienze di transizione democratica compiuta, riguarda la sorte da riservare a coloro che avevano commesso dei crimini per conto del precedente regime. Nei Paesi dove le violazioni su tali diritti sono state rilevanti, si è sviluppato un ampio dibattito sulle azioni da intraprendere da parte del regime democratico. Coloro che erano favorevoli alla soluzione "perseguire e punire", si fondavano sulle ragioni secondo cui la verità e la giustizia richiedevano la punizione di crimini odiosi, che serva da esempio e deterrente in futuro per la loro commissione; la democrazia si basa sulla legge e né gli alti funzionari né i militari e la polizia sono al di sopra della legge. Quelli invece contrari a questa linea, contrapponevano i diversi argomenti, quali: la democrazia si deve basare sulla riconciliazione, dove l'amnistia può essere il modo per fornire la base più solida per un regime democratico; in breve, il consolidamento della democrazia ha la precedenza sulla punizione degli individui.

A parte i casi della Romania e della Germania dell'Est, nell'Europa Orientale la tendenza generale si esprimeva nella linea del perdonare e dimenticare. Il maggiore ostacolo alla messa sotto accusa e alla scoperta dei crimini nei regimi ex comunisti lo si è dovuto alla penetrazione capillare del regime, e alla paura di quello che effettivamente si poteva scoprire (in Germania Est, molti parlamentari e ministri del regime democratico furono schedati come collaboratori col vecchio regime comunista; in Romania, si disse "se rendessimo pubbliche le schedature custodite in un luogo segreto dalla Securitate, potrebbe avvenire qualcosa di peggio della guerra civile, con parenti che si rivoltano tra loro una volta conosciuto il materiale di quegli archivi).

Linee guida per i democratizzatori: affrontare i crimini dei regimi autoritari

- 1) Se avviene una trasformazione o una sostituzione, non si deve cercare di perseguire i componenti del regime autoritario per le violazioni sui diritti umani. I costi politici di un tale tentativo superano di gran lunga i benefici morali;
- 2) se invece avviene una sostituzione e lo si giudica moralmente e politicamente auspicabile, bisogna perseguire con prontezza (nel giro di un anno dall'avvento al potere) i responsabili dei regimi autoritari e rendere esplicito il fatto che non saranno messi sotto accusa gli ufficiali di grado medio e inferiore;
- 3) trovare la maniera di pervenire a un'esposizione pubblica e spassionata di come e perché sono stati commessi quei crimini;
- 4) riconoscere che nel dilemma fra perseguire e punire o perdonare e dimenticare, ogni alternativa presenta gravi conseguenze, e che forse il percorso meno pericoloso può essere quello che porta a non perseguire, a non punire, a non perdonare e soprattutto a non dimenticare.

Linee guida per i democratizzatori: ridurre il potere dei militari, promuovere la professionalità

- 1) licenziare o mettere in pensione tutti quegli ufficiali potenzialmente sleali, compresi i principali fiancheggiatori del regime autoritario;
- 2) punire severamente i capi delle rivolte contro il nuovo governo;
- 3) chiarire e consolidare la catena di comando nelle forze armate, rimuovendo ambiguità e anomalie;
- 4) compiere sensibili riduzioni nel numero dei soldati, ma ridimensionare l'esercito aumentando i salari, le pensioni e migliorando lo standard di vita, oltre che rifornirli di artiglierie ed equipaggiamenti: in tal modo si renderanno i militari felici e impegnati;

5) riorientare le forze armate verso compiti esclusivamente militari.

Problemi contestuali: disillusione e nostalgia autoritaria.

Se i nuovi regimi sono in grado di consolidarsi, devono poi affrontare alcuni problemi lasciati aperti dalla fase transitoria come la legittimità dell'autoritarismo e il ristabilimento di un effettivo controllo sui militari. In linea approssimativa, i problemi contestuali presentatisi nella terza ondata riguardano:

- guerriglie interne (Salvador, Guatemala, Filippine);
- conflitti etnici (India, Sudan, Turchia);
- povertà estrema (Bolivia, India, Sudan, Filippine);
- grave disuguaglianza socio-economica (Brasile, Guatemala, India, Pakistan);
- inflazione cronica e indebitamento estero (Argentina, Bolivia, Brasile);
- terrorismo (Spagna e Turchia);
- ampio intervento statale nell'economia (Argentina, Brasile, Europa dell'Est, Mongolia, India, Filippine).

A parte alcune eccezioni, pare molto probabile che queste nuove democrazie difficilmente potranno superare completamente tali ostacoli. Poco tempo dopo l'instaurazione di un governo democratico, il disappunto sul suo operato si è diffuso in Spagna, Portogallo, Argentina, Uruguay, Brasile, Perù, e in gran parte dei Paesi dell'Europa Orientale. Questo fenomeno è apparso per la prima volta in Spagna ed è stato etichettato con *el desencanto* (la disillusione), un termine diffusosi in tutta l'America Latina. A dieci anni dalla rivoluzione portoghese, 1984, l'eccitazione e l'entusiasmo creativo che avevano accompagnato la transizione democratica erano scomparsi, e il sentimento politico dominante era l'apatia e il disincanto. L'euforia per la democratizzazione aveva lasciato il posto nell'America Latina del 1987 alla frustrazione e al disappunto per i risultati fin qui conseguiti. Dal punto di vista politico, gli anni seguenti al primo governo democratico presentano una frammentazione della coalizione guida del processo di transizione. L'inaffidabilità di alcuni ostacoli, le limitazioni del processo democratico, la scarsissima lungimiranza di alcune personalità politiche, sono diventati all'ordine del giorno: in particolare, sono i leader ad essere percepiti come arroganti, incompetenti, corrotti. Ecco allora verificarsi il fenomeno della nostalgia autoritaria. In particolare, questa nostalgia si è inserita con maggiore facilità in quei Paesi che avevano abbandonato dittature in grado di ottenere comunque apprezzabili risultati economici: in questi Paesi si era ricordata con particolare attenzione la memoria della prosperità, dell'ordine e della crescita economica, andando a ingigantire il modello autoritario (in Spagna per es., le valutazioni sul Governo Franco in termini di soddisfazione generale, standard di vita, ordine e legge, crebbero nel periodo tra il 1979 e il 1984).

Diamond, Linz e Lipset hanno sostenuto che la causa prima dell'instabilità delle democrazie e degli altri regimi dei Paesi del terzo mondo, sono la combinazione e l'interazione di un basso livello di legittimazione con un basso livello di efficacia: i regimi sono nati con poca legittimità e pertanto trovano difficoltà ad essere efficaci; è come se le nuove democrazie si trovino in un circolo vizioso: mancando di legittimità non possono essere efficaci, e mancando di efficacia non possono sviluppare la loro legittimità.

In particolare, la disillusione si è manifestata in quattro modi:

- 1) dapprima, ha condotto le persone ad un'atteggiamento di rassegnazione, cinismo e disinteresse per la politica;
- 2) in un secondo tempo, si manifesta una reazione contraria alle forze al potere. Gli elettori possono sbarazzarsi, come è accaduto in Spagna, del partito al Governo e sostituirlo con una forza alternativa (fenomeno naturale in un sistema democratico e verificatosi dopo la terza ondata);
- 3) in terzo luogo, la disillusione verso la democrazia ha prodotto talora una risposta anti-istituzionale. In questo caso gli elettori non solo rifiutano il partito al potere, ma anche l'alternativa più probabile e concentrano le loro preferenze su di un outsider;

- 4) una quarta e più radicale manifestazione di malcontento si indirizza non verso i partiti di governo, ma verso lo stesso regime attraverso forze politiche che si oppongono alla democrazia e che provengono o dai settori conservatori del vecchio sistema autoritario, o dalle opposizioni radicali estremiste.

Comunque, l'incapacità delle nuove democrazie a risolvere i gravi problemi contestuali presenti da molto tempo, non implica necessariamente il collasso di quei regimi. La capacità di una democrazia non dipende dalla gravità dei problemi né dalla capacità di risolverli, ma dal modo con cui i governanti si confrontano con questi insuccessi (tant'è vero che nel passato, regimi democratici ostacolati da problemi insormontabili sono riusciti a sopravvivere, superando ad es., la grande depressione). Quindi, la stabilità dei regimi democratici dipende dall'abilità delle élites politiche di lavorare insieme sui problemi della società, e dalla capacità della gente di distinguere il regime dai governi (es., in Venezuela nel 1983 l'opinione pubblica provava una forte disillusione nei confronti dei governanti, ma non verso la possibilità di eleggerli).

Le prospettive.

Sulla possibilità di una terza ondata di riflusso, Huntington suggerisce alcune cause potenziali che potrebbero accadere in futuro:

- 1) il fallimento sistematico da parte delle democrazie ad operare con efficacia può minarne la legittimità;
- 2) una generale crisi economica internazionale (come quella del 1929) potrebbe delegittimare diverse democrazie;
- 3) un passaggio dalla democrazia all'autoritarismo da parte di una grande potenza potrebbe innescare un effetto-valanga in altri Paesi, così come le spinte autoritarie potrebbero inoltre essere stimulate dal potenziamento di uno Stato non democratico che cerca di espandersi al di là dei suoi confini;
- 4) come negli anni '20 e '60, le varie forme di regime autoritario potrebbero emergere nuovamente e sembrare appropriate ai bisogni del tempo (per esempio, una nuova forma di autoritarismo potrebbe essere una sorta di dittatura tecno-elettronica, legittimata e resa possibile dalla manipolazione dell'informazione, dei media e di altri sofisticati mezzi di comunicazione).

Comunque, Huntington rimane piuttosto scettico sulla possibilità che nella terza ondata non si sono democratizzati (che poi appartengono a diverse categorie geoculturali, come i regimi marxisti-leninisti autoctoni – Urss e Paesi satellite-; regimi dell'Africa subsahariana; Paesi islamici – Marocco, Indonesia-; Paesi dell'Asia orientale – Birmania, Cina e Corea del Nord-), possano espandersi verso una certa forma di democratizzazione, proprio perché sono condizionati da un'assenza virtuale di forme democratiche, connessa ad un'assenza dei valori democratici presso le loro élites politiche. Infine, Huntington considera anche la religione come causa di difficoltà per questi Paesi di democratizzarsi (basti pensare al confucianesimo e all'islam, che pongono il mantenimento dell'ordine e il rispetto per la gerarchia come valori centrali); sebbene, nonostante tutto ciò, non si debba sostenere che non si possano vedere spiragli (basti pensare ad alcuni flebili processi di liberalizzazione nei Paesi islamici, ma con molta cautela)...

TRANSIZIONE E CONSOLIDAMENTO DEMOCRATICO NELL'EUROPA CENTRO-ORIENTALE. L'EUROPA POST-COMUNISTA.

In *To craft democracies*, Di Palma sosteneva che se un regime è orientato a certe finalità, un fallimento di quei fini può portare il regime ad alterare profondamente il suo calcolo abituale tra costi delle riforme e della tolleranza per il pluralismo da un lato, e costi della repressione e della resistenza al cambiamento dall'altro. Accettare di tollerare le opposizioni e dare origine al cambiamento può anche essere costoso; ma poiché la repressione, che è ora assolutamente insufficiente a far rivivere i fini originari e non garantisce il controllo delle opposizioni, sarebbe di gran lunga più costosa, ne segue che la scelta per le riforme può emergere come finalmente accettabile. In sintesi, questo può essere quello che è avvenuto nell'Europa dell'Est.

Ora, la linea interpretativa di questa considerazione, richiede una correzione di tiro: essa vale soprattutto per la Polonia e l'Ungheria, mentre per quanto riguarda gli altri Paesi dell'Est, è più corretto parlare di situazione di stallo, dovuta a un crollo subitaneo di volontà politica e fiducia in sé stessi. La ragione di questo mutamento subitaneo di comportamenti, è da ritrovare nella decisione sovietica di non pronunciarsi più sugli affari interni dei paesi ex-satellite, e pertanto la fine del veto sovietico a riforme radicali. La decisione sovietica di rinunciare alla sua egemonia va considerata sufficiente a far precipitare il collasso e la corsa alle riforme nell'Europa dell'Est.

Ma per l'Europa orientale, la legittimità interna e internazionale è sempre stata una necessità e un punto delicato per i loro equilibri: è bastato dunque, che l'Unione Sovietica si limitasse a dichiararsi neutrale tra i regimi e le opposizioni nascenti, che non facesse nulla, che si astenesse, perché ne beneficiassero le società civili e ne soffrissero, invece (e in maniera irrimediabile) i regimi.

Generalmente, poiché l'azione popolare ha uno scarsissimo ruolo nella caduta delle dittature (contano semmai altri fattori quali il ruolo elitario, internazionale ecc.), l'azione popolare non ha portato alla crisi dell'Est: semmai è stata la profonda crisi di quei regimi ad aprire spazi inusitati per l'azione popolare. Una volta che i regimi hanno perso volontà e fiducia in sé stessi, segnalando così la loro abdicazione, sparisce ogni ostacolo politico alla mobilitazione civile.

Tuttavia, una volta che i regimi autoritari iniziano a liberalizzarsi, quasi sempre vari strati sociali – Chiese, intellettuali, organizzazioni per i diritti umani, professionisti, operatori economici, lavoratori – danno vita, ciascuno a suo modo e nella sua prospettiva, a una sfera pubblica entro la quale cominciano ad articolarsi collettivamente interessi e ideali a lungo soppressi da anni di conformismo atomizzato.

Esistono, come si è visto, diverse ragioni per cui alcune transizioni facilitano più che altre una rinascita della società civile. In proposito O'Donnell, riprendendo le osservazioni di Hirschman circa i cicli storici della partecipazione e dell'apatia politiche, sottolinea come il ciclo dell'apatia che si inaugura nella dittatura, non è volontario ma artificiale; ne segue che il risveglio dall'apatia, il ritorno cioè alla parte attiva del ciclo quando la dittatura entra in crisi, è inevitabile, ingigantito, e diretto contro il passato.

In *Le transizioni democratiche in Europa Orientale* (in RISP, 1990), Di Palma giunge a domandarsi se esista la possibilità che il successo delle transizioni dell'Europa Orientale possa ripetersi, interrogandosi sul futuro di tali regimi. In proposito, egli formula tre tesi interdipendenti, ciascuna delle quali si rifà a tutta una letteratura classica sullo sviluppo democratico e i processi di democratizzazione:

- secondo la prima tesi, ogni tentativo traumatico di voler cambiare un regime rapidamente, è destinato ad instaurare una risposta contraria (i quadri del cambiamento del vecchio regime non possono accettare un cambiamento che insidia il loro potere, mina i benefici che ne traggono);
- per la seconda tesi, anche se lo scenario desse vita ad un'esperimento democratico, il trauma che accompagna l'esperimento è tale da mettere in forse il rendimento e la legittimità stessa della nuova democrazia (la democrazia, se adottata in maniera precipitosa, stenterà a soddisfare i suoi intenti);

- la terza tesi suggerisce che il passaggio alla democrazia storicamente più efficace, è sempre stato un passaggio sia lento che legato alla naturale crescita nella società di condizioni socio-economiche e culturali che, per affinità con la democrazia e i suoi metodi, ne favoriscono lo sviluppo. Ora, le transizioni rapide violerebbero questo scenario, dal momento che, nel breve periodo, le transizioni dell'Est metterebbero in crisi i modelli economici, risvegliando allo stesso tempo nazionalismi e divisioni etniche di stampo pre-moderno.

Allora, pessimisticamente, le democrazie dell'Europa Orientale non avranno vita facile, poiché, una volta che ci sia un impegno a trovare un accordo democratico, e quanto più l'accordo prende forma e credibilità, si altera il calcolo che gli attori politici con remore verso la democrazia siano disposti a fare.

Continuando sull'analisi dei Paesi dell'Europa post-comunista, una buona analisi la danno Linz e Stepan nel loro *L'Europa post-comunista*, in cui danno inizialmente una definizione di post-totalitarismo come tipologia a sé stante, chiaramente distinta dall'autoritarismo e caratterizzata dall'assenza quasi totale del pluralismo politico e dalla presenza invece, di un'ideologia ufficiale indebolita, di una mobilitazione politica ormai largamente uniforme, ripetitiva, attenuata rispetto alla precedente fase totalitaria e mirante a un minimo di controllo e conformità sociale. Il termine post-totalitario stesso indica il risultato di cambiamenti in un regime che in precedenza si era avvicinato al modello totalitario. Pertanto post-totalitarismo (a differenza di democrazia, sultanismo, autoritarismo o totalitarismo) non è un tipo genetico, bensì un tipo evolutivo.

Al suo interno il **post-totalitarismo** si configura come un continuum che muove da un post-totalitarismo allo stato embrionale al post-totalitarismo maturo, passando per il post-totalitarismo congelato.

Il **post-totalitarismo embrionale** è quello più vicino all'idealtipo totalitario e se ne allontana solo per alcune prime limitazioni al potere del leader (Bulgaria). La leadership non è carismatica, poiché non è più quella del fondatore del regime, ma si è sostanzialmente trasformata in burocratica ed è diventata spesso collegiale. Il **post-totalitarismo congelato** si distingue soprattutto per una certa tolleranza verso alcune critiche provenienti dalla società civile, ma conserva ancora intatte quasi tutte le strutture del partito-stato, che continua a mantenere intatti i suoi meccanismi di controllo: è il caso della Cecoslovacchia negli anni '70 e '80. Con il **post-totalitarismo maturo o avanzato**, infine, ci si avvicina all'idealtipo autoritario e si attuano trasformazioni significative in tutte le dimensioni del regime, ferma restando l'intangibilità del ruolo-guida del partito unico (l'Ungheria degli anni '80). Due casi a parte sono quelli della Polonia e della Romania: il regime polacco, avendo mantenuto proprie peculiarità (ruolo sociale della Chiesa, sistema egemonico, fallimento delle collettivizzazioni agricole) difficilmente compatibili con il totalitarismo, mal si adatta alla categoria post-totalitaria e resta assai più vicino a quella dei regimi autoritari. Quanto alla Romania, essa non ha fatto in tempo a stabilizzare i caratteri di regime post-totalitario, trasformandosi piuttosto, a partire dal 1974 (con il rafforzamento della leadership di Ceausescu), in un totalitarismo sultanistico. Comunque sia, il post-totalitarismo avanzato o maturo può essere vicino ad un cambiamento in direzione di un regime democratico o autoritario. Nel **post-totalitarismo per scelta**, le élites del regime possono decidere collettivamente di porre un limite alla totale arbitrarietà del potere del leader supremo, ridurre il ruolo del terrore e iniziare a tollerare alcune organizzazioni non ufficiali, che emergono da una società civile fino a quel momento completamente piatta. Al **post-totalitarismo per conquista sociale** si avvicina invece la Cecoslovacchia, nella quale, negli anni '70 e '80, si sviluppa un consistente grado di pluralismo nella società civile con manifestazioni di dissenso non sempre tollerate dal regime. Nel **post-totalitarismo per decadenza** (Bulgaria ma anche Urss e Cecoslovacchia), l'ideologia e la mobilitazione totalitarie tendono a degenerare in un rituale burocratico (sintomo evidente della erosione di legittimità); in questa forma burocratica, possono emergere sacche di resistenza o di relativa autonomia, dovute più all'incapacità del regime o alla sua remissività riluttante verso pressioni esterne, che a una qualsiasi scelta.

Comunque, qualunque sia il percorso, tutti i regimi post-totalitari emergono per definizione da un regime totalitario. Il dato empirico che il cambiamento dal totalitarismo conduce normalmente non tanto ad un regime autoritario, ma ad un tipo di regime post-totalitario, conferma la tesi di Linz, secondo la quale non esiste un continuum dal totalitarismo all'autoritarismo.

Tutti gli Stati successori dell'Urss, si trovano di fronte un insieme di problemi generalmente abbastanza trascurate nelle analisi sulle transizioni democratiche: il passaggio dall'economia pianificata all'economia di mercato, e le questioni relative alla statualità. In breve, la tesi di Linz e Stepan è che, l'esito che alla fine si è prodotto dalla disintegrazione dell'Urss, è stato il frutto sia delle preesistenti configurazioni istituzionali, sia di scelte politico-istituzionali errate, o comunque non sufficientemente lungimiranti e coraggiose. Questo perché, i pur diversi modelli federali di Urss, Jugoslavia e Cecoslovacchia, hanno creato risorse, incentivi e opportunità di mobilitazione e di politicizzazione per le etnie²⁷. Il risultato è stato che queste scelte hanno finito per accelerare il processo di disgregazione. In altri termini, privilegiando la liberalizzazione, si sono ulteriormente messe in moto le forze centrifughe senza fare alcun tentativo di costruire una nuova intelaiatura federale che canalizzasse le legittime aspirazioni all'indipendenza in un rinnovato patto di unione e in una nuova rafforzata struttura statale. La tesi dei due autori è chiara: la decisione di svolgere le prime le prime competizioni elettorali pluripartitiche e competitive a livello di singole repubbliche, ha prodotto una forte spinta verso la definitiva disintegrazione dello Stato federale. Le elezioni federali del 1990 ebbero il risultato di privilegiare le tematiche nazionaliste e indipendentiste e di scoraggiare la formazione di un sistema partitico su base statale e federale (la forte ricaduta negativa sulla democratizzazione si è avuta quando la nozione stessa di cittadinanza è stata interpretata non più in senso inclusivo e integrativo, ma sempre più in senso esclusivo).

Influenza internazionale e mutamenti sociali nelle transizioni.

In prospettiva comparata, una delle variabili che contribuiscono maggiormente a caratterizzare le transizioni verso la democrazia in Unione Sovietica e nei Paesi dell'Europa centro-orientale aderenti al disciolto patto di Varsavia (Polonia, Ungheria, Cecoslovacchia, RDT, Romania, Bulgaria), è quella denominabile influenza internazionale. L. Witehead²⁸, uno dei curatori del classico studio sulle transizioni democratiche in Europa meridionale e in Sudamerica, ha sostenuto che in tutti i casi di transizione pacifica considerati, i fattori interni hanno avuto un'importanza centrale primaria nel determinare la direzione e l'esito della transizione, mentre i fattori esterni hanno giocato un ruolo solo secondario. Egli, come altri studiosi, ha descritto la prolungata stagnazione economica e i problemi originati da una bassa legittimità (sebbene essi da soli, non possano spiegare esaustivamente la rapidità del crollo e l'effetto domino avvenuto in quei Paesi).

Ma cosa ha portato allora a cambiamenti interni alla potenza egemone, e quali effetti ebbero questi cambiamenti nei rapporti con l'Occidente? Linz e Stepan sostengono che il cambiamento iniziale avvenne nell'ambito dell'ideologia e della struttura del potere all'interno della potenza egemone. Ad es., nel 1985 il nuovo leader del Partito Comunista sovietico Gorbacev, si convinse che l'Urss versava in una situazione di pericolosa stagnazione e necessitava quindi, di una ristrutturazione da attuarsi nel più breve tempo possibile. Lo strumento scelto da Gorbacev fu inizialmente la perestrojka e in seguito la glasnost (ed entrambe queste strategie alterarono in modo sensibile il

²⁷ Mentre invece, fino alla prima metà degli anni '80, tali incentivi, risorse e opportunità, apparivano ridotte: attraverso il partito unico, l'economia pianificata e le Costituzioni federali rimaste in gran parte sulla carta, il centro controllava saldamente la periferia. In sostanza però, l'Urss poggiava la sua stabilità su due principi in evidente contraddizione reciproca. Da una parte, per conservare il consenso e l'integrazione di nazionalità che un tempo avevano vissuto periodi di indipendenza, si era costruito un sistema federale che modellava le singole Repubbliche come protostati, nei quali le istituzioni del partito-stato hanno spesso promosso un vero processo embrionale di costruzione della nazione; dall'altra parte, l'organizzazione su base federale del partito-stato e l'ideologia universalistica costituivano il cemento dell'unione e privilegiavano largamente la nazione russa sulle altre nazionalità (specie nelle carriere interne del Pcus e delle forze armate). L'innesto su un contesto già potenzialmente centrifugo di eventi come il crollo del partito e la fine dell'ideologia comunista ha spinto le élite delle repubbliche a cercare nuove fonti di legittimazione e nuove identità.

²⁸ L. Witehead, *International aspects of democratization*, in O'Donnell, Schmitter, Witehead, *Transition from authoritarian rule: comparative perspective*, Baltimore, J. Hopkins University Press, 1986.

ruolo dell'Europa dell'Est, giacché per avere successo, la perestrojka necessitava di accrescere i flussi di investimenti e tecnologie, nonché della costruzione di una rete più stretta di relazioni con i settori pubblici e privati degli Stati Uniti e della Comunità Europea).

Un altro fattore, fu la decadenza del diritto di intervento dell'Unione Sovietica, poiché all'interno del blocco i governanti comunisti al potere erano deboli, mentre le opposizioni democratiche si erano rafforzate.

Un'attenzione particolare merita poi il caso della religione. Il comunismo, con il suo impegno in favore dell'ateismo, fu particolarmente attento nel limitare quanto più possibile il ruolo della religione nella società civile. La presenza della Chiesa cattolica romana, con la sua organizzazione internazionale (specialmente in Polonia e Lituania), ha contribuito a creare una diversa società civile. Il comunismo compì uno sforzo deliberato per secolarizzare la società, perseguendo le organizzazioni religiose, controllandole e infiltrandole (spesso riuscendoci). I dati raccolti da R. Rose, mostrano gli effetti di queste politiche, che fallirono solo in alcuni Paesi cattolici come la Polonia (es., la percentuale di coloro che dichiaravano di andare raramente o mai in Chiesa era il 71% in Bielorussia, 60% in Ucraina, 68% nella Rep. Ceca.). Si può sostenere allora, che la religione non abbia inciso più di tanto nel crollo complessivo dei Paesi-satellite.

Per quanto riguarda invece il problema relativo alla burocrazia pubblica, il problema è che, in un sistema in cui i politici decidono di farsi affiancare da burocrati professionisti, i problemi che si presentano in una transizione da un regime post-totalitario a una democrazia, figurano: 1) la mancata distinzione tra partito e stato (dal momento che in generale, il partito domina lo stato). Ciò significa che il crollo o la disintegrazione del partito, possono distruggere il normale funzionamento della burocrazia pubblica; 2) l'efficacia viene danneggiata quando molti funzionari pubblici leali e capaci vengono epurati perché ritenuti compromessi con il passato regime; 3) anche l'esistenza di una eredità spionistica crea problemi: regimi che si avvicinano al modello totalitario o di post-totalitarismo embrionale si caratterizzano per la presenza di schemi organizzativi e ideologici onnipervasivi.

Partiti e istituzioni in Europa centro-orientale. Quali influenze reciproche?

Dati i punti di partenza e di arrivo delle transizioni est-europee (dal comunismo alla democrazia) e la relativa giovane età dei regimi post-comunisti, c'è da dire che la costruzione delle istituzioni dopo il 1989 avviene soprattutto attraverso il tentativo di emulare e replicare altri modelli, prevalentemente operanti nell'Europa occidentale. Tuttavia, si sa fin troppo bene che i modelli anche perfettamente replicati finiscono, quando trasferiti in un ambiente diverso, per funzionare con modalità e risultati differenti rispetto al modello originale.

Un lascito certamente clamoroso è il processo di trasferimento delle vecchie organizzazioni comuniste nei nuovi contesti pluralistici, dovuta anche a una debolezza degli altri partiti: dove questi fanno fatica a risorgere e a consolidarsi, le formazioni ex-comuniste hanno buon gioco nel mantenere una solida base di consenso (la specificità ungherese in quest'ambito è che il partito comunista si trasforma prima del collasso del regime e non dopo, come in tutti gli altri Paesi dell'Europa centro-orientale; laddove in Cecoslovacchia invece, la presenza di una élite ortodossa e intransigente, rende la trasformazione del partito più tardiva; a Est invece – Russia – si riscontra una certa tendenza dei partiti post-comunisti a presentarsi come paladini e difensori delle specificità e interessi nazionali, al punto da legittimare ormai la definizione di nazional-comunismo).

In particolare, è venuto meno quel conflitto di classe tra prestatori d'opera e proprietari dei mezzi di produzione che tanta parte ha avuto in Occidente nel plasmare i sistemi partitici, soprattutto causando la nascita di partiti socialisti, laburisti e comunisti. Ne deriva un'osservazione: se la presenza della frattura di classe resta uno dei fondamenti esplicativi della fisionomia dei sistemi partitici dell'Europa Occidentale, la sua assenza costituisce invece uno dei dati peculiari della politica post-comunista che si riflette sui caratteri poi assunti dai nuovi sistemi partitici.

Oltretutto, dal momento che la politica partitica trova un suo importante terreno di alimentazione nei complessi processi di scambio e contrattazione con i gruppi d'interesse, la forte carenza di interessi organizzati che caratterizza i Paesi dell'Est – conseguente alla natura stessa del sistema politico ed

economico che vi ha predominato per quasi mezzo secolo – spiega alcuni dei tratti distintivi assunti dai nuovi sistemi partitici: rende più difficile il formarsi della stabilità organizzativa ed elettorale, favorisce lo sviluppo di formazioni su basi diverse da quelle derivanti dall'esistenza di interessi comuni ecc..(anche qui ci sono rilevanti differenze tra i diversi Paesi, dove ad es., in Ungheria negli anni '80 si è avuta una fase di cambiamento sul versante economico – competenze tecnologiche – che portarono all'emersione di una nuova classe politica espressione del nuovo ceto manageriale, sostituendo dunque la vecchia guardia e anticipando l'opposizione che si sviluppa in modo diviso e frammentato; in Cecoslovacchia si è avuto invece il fenomeno opposto, dove il ceto politico emerso dopo la primavera di Praga ha completamente scartato l'ipotesi di mutamento e riforma del sistema, allontanando la possibilità di costruzione di una élite alternativa).

Per quanto riguarda poi il ruolo svolto dai partiti nel determinare gli assetti istituzionali e la fisionomia della forma di governo che poi si afferma a conclusione del processo di instaurazione democratica, la prima considerazione sottolinea la sostanziale neutralità da parte di attori istituzionali quali le forze armate, l'alta burocrazia, le polizie (segreta o meno). Quanto si vuole dire è che semmai questi attori hanno cercato di tutelare i propri interessi corporativi giocando essenzialmente in difesa, ma senza svolgere ruoli attivi o addirittura decisivi nella ricostruzione del successivo sistema democratico. Insomma, l'obiettivo generale è quello di erigere istituzioni e regole del gioco che meglio consentano lo sfruttamento delle risorse rimaste a loro disposizione e che quindi garantiscano il più possibile una perpetuazione del loro predominio politico nei nuovi sistemi competitivi.

La democrazia in America Latina. Problemi e prospettive del consolidamento democratico.

In Europa e in Italia il continente latino-americano ha conosciuto momenti di grande popolarità. Le vicende politiche degli anni '60, l'esperimento socialista cubano, la guerriglia e le dittature militari in molti Paesi, hanno ricorrentemente provocato ondate di forte interesse e forte partecipazione politica, intellettuale ed emotiva. L'interesse tuttavia, si è rivelato effimero: crollate le certezze, spesso dogmatiche, su cui si basavano i sogni di redenzione millenarista di quelle società, è subentrato un senso di delusione e progressiva indifferenza. L'angoscioso spettacolo della violenza politica, della povertà e del sottosviluppo hanno approfondito questo senso di distacco, dove i fallimenti economici, i cedimenti democratici e il diffuso disagio sociale hanno alimentato un sentimento di lontananza. Il recente processo di democratizzazione è così stato sbrigativamente compreso in categorie generiche e indifferenziate, da una parte salutandolo con un superficiale entusiasmo, come ulteriore conferma della superiorità del modello liberaldemocratico, dall'altra rilevando la distanza che pur sempre separa i nuovi regimi democratici da quelli occidentali.

Una lettura meccanicistica della democratizzazione in America Latina, riduce a tre momenti politici essenziali il processo dinamico di democratizzazione: autoritarismo, transizione verso la democrazia, consolidamento democratico.

E' chiaro che nel Sud America il consolidamento democratico appare il punto d'arrivo di un'esperienza storica complessiva, che va studiata tenendo nel debito conto le pratiche politiche precedenti, democratiche o autoritarie che siano, la cultura politica, i livelli di legittimità, i comportamenti degli attori sociali e il funzionamento delle istituzioni pubbliche.

Aspetti metodologici a parte, le recenti transizioni latino-americane hanno sollevato interrogativi intellettuali e politici di gran peso: come mai, smentendo un senso comune assai consolidato, la democratizzazione ha potuto procedere, rafforzarsi, in un periodo in cui imperversava una grave crisi economica? Ma soprattutto: come si spiega il diverso esito dei processi di consolidamento democratico nei diversi Paesi? Paraguay e Messico, nonostante le recenti aperture, rimangono regimi fondamentalmente autoritari, mentre Venezuela, Colombia e Costa Rica, pur tra alterne fortune, mantengono ormai da decenni un assetto democratico. Brasile e Argentina sembrano sulla via di stabilizzare le rispettive democrazie, mentre il Perù è precipitato per l'ennesima volta nel baratro dell'autoritarismo. Perché, poi, gettando lo sguardo più indietro nel tempo, Paesi

relativamente ricchi, come l'Argentina, hanno dovuto sopportare il giogo di una lunga serie di regimi autoritari, mentre altri più poveri, come la Colombia, sono riusciti a mantenersi democratici? Come può un Paese senza rilevanti tradizioni democratiche come il Venezuela essere annoverato tra le più longeve democrazie della regione, mentre il Perù, che pure vanta apprezzabili precedenti democratici, si è nuovamente assoggettato a un regime illiberale?

Tra i fattori coadiuvanti del consolidamento, Diamone, Linz e Lipset, ad es., ne elencano una serie nutrita, che comprende i precedenti storici, la cultura politica, la leadership, le istituzioni, la struttura e la forza dello Stato, il ruolo delle forze armate, la società civile e i gruppi di interesse, le classi e le altre fratture sociali, lo sviluppo socio-economico e i fattori internazionali.

I risultati analitici indicano che esistono diverse configurazioni esplicative per diversi gruppi di Paesi. Per alcuni sono rilevanti i fattori di tipo economico, lo sviluppo e la spesa sociale; per altri, quelli di tipo istituzionale e politico, come la struttura del sistema dei partiti e le precedenti tradizioni democratiche; per altri ancora, che hanno raggiunto un consolidamento più stabile, una combinazione di questi fattori, con, in più, una prolungata tradizione di non intervento dei militari. Al consolidamento concorrerebbero, insomma, fattori sia economici, sia politici e culturali. L'analisi delinea, in pratica, una serie di percorsi causali alternativi, diversi, ma ugualmente efficaci, che spiegano i processi del consolidamento in varie situazioni coniugando, dunque, generalità teoriche e peculiarità empiriche dei diversi casi.

In Paesi come il Cile il consolidamento iniziale della democrazia ha fatto seguito a periodi di intenso sviluppo economico, accompagnato anche da rilevanti aumenti della spesa sociale, che hanno contribuito a contenere le domande, economiche e sociali, che in genere esplodono con l'avvento di un regime democratico. In altri casi, ad es., in Uruguay e Argentina, il percorso di rafforzamento delle istituzioni e delle pratiche democratiche, è stato segnato dal costituirsi di sistemi partitici solidi e ben strutturati, rappresentativi, ma non eccessivamente frammentati, che affondano le loro radici in precedenti esperienze democratiche protrattesi nel tempo.

Comunque, il fatto che i casi di transizione e consolidamento democratico del cosiddetto Cono meridionale si siano sviluppati a partire da regimi guidati da militari gerarchici, contribuisce alla presenza di forti condizioni limitative nei Paesi da considerare. Questa variabile, insomma, è capace di spiegare in larga misura le differenze tra il consolidamento democratico del Cono meridionale dell'America latina e in Europa meridionale.

In sintesi, le differenze maggiori sono le seguenti:

1) la Comunità europea ha rappresentato una rete politica ed economica positiva a cui Spagna, Grecia e Portogallo potevano aspirare. L'appartenenza alla Comunità offriva alcuni incentivi economici. Nel Cono meridionale invece, non c'era alcuna rete economica o politica simile; i Paesi democratici, guidati dagli Usa, operanti in economie di mercato, erano visti innanzitutto come fonti di indebitamento estero (ad es., nel 1980, per Brasile, Argentina e Uruguay, l'integrazione progressiva nel mercato dei Paesi del Cono meridionale ha significato il pagamento di debiti pari a una somma vicina al 5% del PIL);

2) l'appartenenza alla Nato negli anni '80 per Grecia, Portogallo e Spagna, ha favorito la semplificazione della transizione dei militari alla democrazia perché ha dato sostegno alle missioni e alle identità basate su una maggiore professionalizzazione militare. Nei Paesi del Cono meridionale invece, non vi era alcuna organizzazione in grado di svolgere un ruolo paragonabile a quello svolto dalla Nato;

3) in America Latina, le problematiche economiche divennero più importanti rispetto a quelle politiche, fenomeno questo che ha contribuito a indebolire il consolidamento democratico;

4) a differenza dell'Europa, nessun Paese dell'America Latina ha dato vita ad un'Assemblea costituente pienamente libera. Il Brasile ci ha provato ed è stato condizionato dai militari e dal Presidente. I politici democratici in Cile stanno lentamente tentando di liberarsi da una Costituzione autoritaria. Uruguay e Argentina hanno optato per formule restaurative;

5) tutti i Paesi del Cono meridionale hanno cominciato la loro transizione con Presidenti eletti con mandati prestabiliti e proseguito con sistemi presidenziali (sistemi che potenzialmente

hanno in sé il pericolo di sfociare in un maggiore autoritarismo, a causa di una forte concentrazione di potere nelle mani del Presidente, non bilanciati adeguatamente dal Parlamento).

Un'analisi empirica del consolidamento in America Latina.

Gli studiosi che hanno affrontato i temi del consolidamento della democrazia concordano sugli effetti di alcune variabili, come ad es., il ruolo dei militari e quello del sistema dei partiti. Divergono invece su altri fattori, come le modalità della transizione e del ruolo dei patti tra élites vecchie e nuove.

Le ipotesi principali possono comunque essere sintetizzate in un modello esplicativo, ossia in una serie di relazioni, concettuali o matematiche, che imitano, duplicano o illustrano le osservazioni derivate dall'osservazione della realtà.

Sintesi esplicativa del consolidamento della democrazia in America Latina

Tradizioni democratiche

Crescita economica

Patti politici

Sistema partitico istituzionalizzato } consolidamento della democrazia

Bipartitismo

Arretramento delle forze armate

Spesa sociale

Soprattutto, un gruppo di variabili è molto importante. Si tratta della legittimità del sistema politico e della convinzione che i partiti e le elezioni costituiscano il mezzo privilegiato per accedere al potere e per risolvere i conflitti. Un regime democratico in cui i cittadini ritengano che le elezioni siano il fulcro della vita politica ha più chances di sopravvivere, a maggior ragione quando siano presenti gruppi di interesse forti, che interagiscono con i maggiori partiti politici, specie se al governo.

Tradizione politica e modalità della transizione (la presenza o meno di patti politici) riassumono, in modo esauriente, la dimensione della legittimità, a livello tanto di base quanto di élite.

Per quanto riguarda gli indicatori, il consolidamento democratico può essere misurato con un indice composto, per ogni Paese, da un valore relativo alla sua persistenza nel tempo e dal livello di democraticità²⁹. In rapporto al tempo, si indicheranno tre livelli di consolidamento: un consolidamento *stabile*, che si mantiene cioè nel tempo per almeno 20 anni; un consolidamento *iniziale*, della durata minima di 8 anni, ma inferiore a 20; un consolidamento *tout court*, che abbraccia entrambe queste categorie. Il consolidamento iniziale corrisponde al periodo che alcuni ritengono necessario perché si instaurino in modo coerente e si rafforzino, almeno inizialmente, strutture, norme e prassi di comportamento democratico.

Comunque, le cause del consolidamento e del suo fallimento variano da caso a caso. Tra i Paesi latino-americani possono considerarsi consolidati in senso stabile solamente Costa Rica, Venezuela e Colombia, le cui transizioni alla democrazia risalgono agli anni '40 e '50': queste sono le uniche democrazie che da allora non hanno più subito rovesciamenti autoritari (sebbene il caso colombiano sia il meno convincente dei tre, giacché le recenti guerre interne contro i trafficanti di droga, la guerriglia, il numero elevato di omicidi politici e gli abusi contro i diritti umani hanno fatto sorgere perplessità sul suo attuale status democratico). In una prospettiva temporale più limitata il consolidamento può dirsi inizialmente realizzato, secondo gli indicatori specificati, in Cile, Argentina, Uruguay, Ecuador, Bolivia e Brasile. In Messico e Paraguay non si è ancora instaurato

²⁹ Il consolidamento è stato misurato anche in altri modi. Power e Gasiorowski (1997), per esempio, adottano tre indicatori distinti. Innanzitutto la presenza di un'elezione post-fondazione, cioè di una seconda elezione politica per la scelta dell'esecutivo, che segue quella che ha inaugurato la nuova poliarchia. Poi un'alternanza di potere nell'esecutivo, definita come un cambiamento non ambiguo nella composizione politica del governo e, per concludere, una misura di durata, determinata empiricamente a 12 anni.

un regime sufficientemente democratico e in Perù è stato ripristinato un regime autoritario a partire dall'autogolpe presidenziale del 1992.

Lo sviluppo economico, accompagnato da livelli elevati di spesa sociale, spiega il consolidamento iniziale della democrazia in Cile, Brasile ed Ecuador. In questi Paesi i livelli della spesa pubblica e di crescita economica sono stati relativamente più alti che nel resto della regione, e questa positiva performance è coincisa con regimi democratici persistenti nel tempo: regimi, cioè, caratterizzati da un diffuso e sostanziale rispetto dei diritti civili e politici.

Un secondo modello di consolidamento democratico è quello fondato su sistemi partitici stabili e bipolari e sull'esistenza di una precedente tradizione democratica. Tale combinazione di requisiti ha favorito il consolidamento in Argentina e Uruguay. In questi Paesi, ma in misura minore in Argentina, la distribuzione del voto è ragionevolmente stabile da un'elezione all'altra, i partiti hanno un radicamento relativamente forte nella società e identità sufficientemente definite. Essi costituiscono gli attori chiave nella definizione del processo elettorale e le loro organizzazioni non sono la semplice espressione delle ambizioni politiche di leader carismatici.

Un sistema partitico bipolare, d'altro canto, facilita i processi decisionali del presidenzialismo, che è la forma di governo quasi esclusiva della regione, ma il cui rapporto con il consolidamento è ritenuto problematico. Ciò malgrado, l'esistenza di un modello di competizione elettorale essenzialmente bipolare non è sufficiente, per lo meno in America Latina, a favorire l'instaurazione o il consolidamento di un regime democratico di tipo presidenziale (come dimostrano i casi di Messico e Paraguay). Il bipolarismo, in realtà, sembra spiegare effetti positivi sul processo di consolidamento solo quando è sostenuto da significativi trascorsi democratici e quando coincide col rafforzamento del sistema dei partiti.

L'irrobustimento della democrazia sarebbe favorito in altri termini dalla presenza di importanti precedenti democratici, che contribuirebbero alla diffusione di un'adeguata cultura e pratica politica, ma anche alla costruzione di sistemi partitici maggiormente istituzionalizzati e solidi.

La sola tradizione democratica, d'altra parte, non è sufficiente a mantenere nel tempo una democrazia, come dimostra il caso del Perù, pienamente democratico nel periodo 1980-1992, ma che aveva già sperimentato regimi a democrazia limitata tra il 1939 e il 1948, dal 1956 al 1962 e dal 1963 al 1968³⁰.

L'ultima configurazione, suggerita dall'analisi, è caratterizzata dalla presenza di un accordo politico tra le élites del vecchio regime autoritario e quelle del nuovo regime democratico, dal ruolo ridotto dei militari nella vita civile, da un sistema partitico forte e bipolare e da spese sociali consistenti. Questo modello di consolidamento, tipico di Colombia, Venezuela e Costa Rica, è particolarmente importante, poiché riguarda i casi di consolidamento stabile, quelli cioè che hanno dimostrato una capacità di permanenza democratica particolarmente prolungata.

Peculiare poi il caso del sistema boliviano, dove la Costituzione prevede che il Presidente della repubblica sia eletto dal Parlamento, che sceglie tra i tre candidati meglio piazzati, laddove nessuno abbia ottenuto una maggioranza assoluta delle preferenze degli elettori. Lo scopo della regola è di evitare il rischio di stallo politico causato, nei sistemi presidenziali, dall'emergere di maggioranze relative e dalla procedura a doppio ballottaggio. Questa logica ha favorito una disposizione di democrazia consensuale e permesso di costituire coalizioni e alleanze parlamentari.

Quali sono invece, le cause del mancato consolidamento della democrazia in Perù? E quelle della mancata democratizzazione nei casi di Messico e Paraguay? La risposta va generalmente in direzione di un sistema partitico debole, dalla divisione partitica delle élites, incapaci di raggiungere un accordo per instaurare un nuovo sistema democratico, e da spese sociali insufficienti.

Il mancato consolidamento iniziale e la mancata democratizzazione hanno dunque come cause necessarie la mancanza di patti politici durante la fase della transizione, l'assenza di un sistema istituzionalizzato di partiti politici e spese sociali inadeguate.

³⁰ Che una consistente tradizione democratica non sia, d'altro canto, necessaria in ogni caso a favorire il consolidamento, è dimostrato anche dal Venezuela, la cui unica esperienza democratica, prima della transizione del 1958, è quella del cosiddetto triennio (1945-48).

In Perù, Messico e Paraguay dunque, la comparsa di un patto politico tra le élite al potere e all'opposizione, una maggiore istituzionalizzazione del sistema partitico e un aumento della spesa pubblica, potrebbero essere decisivi per il raggiungimento del consolidamento democratico.

E' importante anche ricordare che le riforme economiche che hanno accompagnato le recenti transizioni democratiche, hanno accentuato la disoccupazione, la sottoccupazione e l'impiego precario nei settori informali dell'economia. Sebbene sia diminuita la povertà strutturale, è aumentata in molti Paesi la pauperizzazione, che coinvolge oggi moltissimi impiegati pubblici e pensionati³¹.

Tutto questo comporta che le forme di partecipazione politica si riducano a imprevedibili, spontanee e sporadiche esplosioni sociali, che prendono la forma di sommosse, tumulti e saccheggi di supermercati. La perdita di reddito e status fanno emergere la nostalgia di un passato idealizzato, rappresentato politicamente da partiti e movimenti politici reazionari. Le esplosioni sociali e il sostegno a partiti reazionari generano, ovviamente, seri rischi per il consolidamento e lo sviluppo di istituzioni e pratiche democratiche. Non può dunque sorprendere che la combinazione di frequenti governi militari, multipartitismo e limitate spese sociali abbia contribuito a impedire il consolidamento stabile della democrazia in America Latina.

Un altro tipo di percorso causale mette in rilievo, accanto a inadeguate spese sociali, a partiti deboli e alla mancanza di patti politici e accordi tra le parti, l'assenza di precedenti tradizioni democratiche. E' questo il caso di Paraguay, Messico e Bolivia.

Conclusioni generali.

Sul piano economico, tutta l'America Latina ha di recente vissuto una fase di crisi, accompagnata da un rilevante aggravamento delle disuguaglianze sociali e conseguentemente dalla crescita della povertà. Talora travolgente, la ripresa economica che ne è seguita è sovraccarica di incertezze e, tranne casi eccezionali, non sembra aver favorito una redistribuzione più equa della nuova ricchezza prodotta.

La profonda crisi politica, la legittimità limitata delle democrazie, la politicizzazione delle classi più povere, le minacce agli interessi delle classi medie e le gravi difficoltà economiche, hanno favorito una lunga serie di interventi militari che hanno condotto all'instaurazione di regimi burocratico-autoritari ed enormemente accresciuto l'impiego della violenza e della repressione politica.

Anche dopo le transizioni democratiche più recenti, l'America Latina si conferma il continente dei governi repubblicani e presidenziali. Un ruolo importante hanno rivestito i leaders politici, come Peron in Argentina o Betancourt in Venezuela, e i sistemi dei partiti, mentre un certo grado di stabilità politica è stato raggiunto solo laddove il presidenzialismo ha convissuto con un numero limitato di partiti.

La crescente globalizzazione dell'economia e le conseguenti trasformazioni interne hanno prodotto recentemente anche nel subcontinente latinoamericano un ridimensionamento e una ristrutturazione dello Stato, un movimento verso l'apertura dei mercati, una spinta alla deregolamentazione dell'economia e un indebolimento di alcuni attori sociali, come i sindacati. Le tensioni economiche e sociali hanno alimentato la volatilità elettorale e accentuato, di conseguenza, la personalizzazione del potere. Questi cambiamenti a loro volta, hanno ulteriormente intaccato, negli ultimi anni, i fondamenti sociali della democrazia, limitando le possibilità di migliorare le condizioni di vita e solidità e diversità delle organizzazioni sociali che permettono di intensificare la cittadinanza e arricchire la partecipazione.

Le caratteristiche e l'esito dei processi di transizione e consolidamento sono dipesi dalle condizioni ambientali e dalle opportunità geopolitiche, dalle strutture sociali preesistenti, dalle risorse culturali e dai livelli di istruzione, dalle pressioni esterne e dagli aiuti economici ricevuti. Non minore

³¹ Il concetto di povertà consta di due dimensioni principali: la povertà strutturale, che consiste nella mancanza di accesso a certi tipi di servizi di base (come alloggio, acqua potabile, elettricità, istruzione e salute), e la pauperizzazione (il superamento, cioè, di una soglia di povertà rispetto a un paniere minimo di beni di consumo).

influenza hanno avuto la burocrazia, le fratture ideologiche della società, le istituzioni sociali, ma anche i modelli economici di contrattazione e competizione e la struttura delle imprese e relazioni industriali.

Comunque, è di primaria importanza l'esperienza politica preautoritaria. In America Latina si possono distinguere almeno tre modelli. Cile e Uruguay, che vantano una solida tradizione democratica, e per i quali l'instaurazione di regimi autoritari è dipesa da un'impasse nei rapporti tra partiti, spesso problematici. C'è poi il caso dell'Argentina e del Brasile, dove la tradizione democratica è meno forte, l'instabilità è la regola da sempre, e tutti i cambiamenti politici si sono verificati a seguito di una rottura istituzionale. Ci sono infine quei Paesi, come il Paraguay e il Messico, per i quali il confine tra regime autoritario e passato preautoritario sono confusi e ogni cambiamento, incluso il processo di democratizzazione, è condizionato da attori non democratici (una citazione a sé merita il Venezuela, dove a partire dagli anni '50 si è instaurata una democrazia relativamente robusta senza una significativa tradizione democratica).

Anche il rapporto tra regime militare e politica ha assunto, tra gli anni '60 e '80, forme diverse: se in Brasile hanno sempre funzionato partiti politici e parlamento, in Argentina, Cile e Uruguay i militari, quando hanno assunto il potere, hanno annullato la politica.

In ogni caso la transizione ha avuto moventi immediati e un decorso diverso in ciascun Paese. In Brasile il decorso è stato lento e prolungato, dapprima di disgelo politico, poi di apertura. Il raggiungimento di gradualità e vasti accordi politici aveva avuto luogo anche in Colombia, Venezuela e Costa Rica. In Argentina, al contrario, la transizione è stata una conseguenza imprevista della guerra delle Malvinas. In Uruguay e Cile, i regimi militari sono stati sconfitti da referendum popolari, convocati per legittimare progetti di limitata apertura politica, promossi dalle autorità in carica. In Paraguay, sempre che si possa parlare di apertura democratica, il cambiamento politico è stato voluto dai militari.

Forme diverse hanno assunto anche i sistemi partitici. In Costa Rica, Cile, Uruguay, Venezuela e, in parte, Argentina, prevalgono oggi sistemi fondamentalmente istituzionalizzati, caratterizzati da stabilità nelle regole, nella competizione interpartitica, e sono ampiamente legittimati sia le elezioni sia i partiti. In Bolivia, Brasile, Perù ed Ecuador, invece, i partiti appaiono meno strutturati e le loro interazioni sono ancora instabili. Paraguay e Messico costituiscono, infine, casi intermedi: questi Paesi hanno un sistema di partiti che è, per alcuni aspetti, istituzionalizzato, ma per altri, non democratico (per progredire verso forme più aperte di competizione politica, alcune caratteristiche del regime esistente dovrebbero essere smantellate, come, ad es., l'intreccio troppo stringente tra partito egemone e Stato).

Quali sono infine, gli effetti dello sviluppo economico sul rafforzamento della democrazia? In Cile si è manifestato un processo di diversificazione delle esportazioni, di riduzione del ruolo dello Stato e di parziale smantellamento dell'industria nazionale. In Brasile il settore pubblico si è allargato, è aumentato il suo coinvolgimento nelle attività produttive e sono aumentate le esportazioni. In Argentina il ridimensionamento del settore industriale è stato accompagnato, nei primi anni del nuovo regime democratico, da una crescita dell'indebitamento, che ha provocato un'imponente fuga di capitali. In più, in questo Paese, le stesse privatizzazioni, che insieme alla più generale liberalizzazione dei mercati, sono generalmente ritenute un fattore positivo del processo di rafforzamento democratico, hanno contribuito a ricreare dannose situazioni di monopolio e parassitismo, aggravando la precarietà della situazione economica, a spese della solidità del regime.

Tra i Paesi di recente democratizzazione poi, alcuni sono cresciuti negli ultimi decenni a un ritmo molto elevato, come ad es., il Brasile e l'Ecuador; altri si sono mantenuti attorno a valori medi, come il Cile e l'Uruguay; altri ancora hanno sperimentato perdite costanti di reddito come, almeno fino a qualche anno fa, Argentina e Bolivia. E' difficile dunque, affermare che la crescita economica abbia svolto una funzione inequivocabilmente positiva per il consolidamento.

Statualità, nazionalismo e democratizzazione. Lo Stato sovrano come prerequisito democratico.

Il problema della statualità è riferito alla relazione tra Stato, nazione e democrazia. Quando vi sono profonde differenze circa la definizione dei confini territoriali dello Stato, corrispondente a una certa comunità politica, e su chi abbia il diritto di cittadinanza in quello Stato, si pone un problema definito di statualità.

Le domande che si pongono possono essere molteplici, per esempio, per quale motivo l'esistenza di uno Stato sovrano è un prerequisito per una democrazia moderna? Oppure, ben più importante, quando Stati-nazione e democrazia hanno logiche complementari e in conflitto, che cosa è possibile fare per giungere alla democrazia in caso di tali logiche conflittuali?

C'è da sottolineare innanzitutto che la democrazia è la forma di governo di uno Stato moderno, in assenza del quale non vi può essere democrazia moderna. Weber metterebbe in risalto l'aspetto amministrativo e giuridico come caratteristica delle società moderne; per C. Tilly, un'organizzazione che controlla la popolazione in un dato territorio, è uno Stato nella misura in cui 1) si differenzia da altre organizzazioni operanti nello stesso territorio; 2) è autonomo; 3) le sue componenti sono formalmente coordinate tra loro. Ora, se in un dato territorio non esiste un'organizzazione con queste caratteristiche, un governo non può rivendicare il suo monopolio all'uso legittimo della forza e non può far funzionare un sistema giudiziario. L'assenza di un'organizzazione con le caratteristiche di uno Stato moderno (come in Somalia nel 1992-94) preclude la possibilità di governare democraticamente l'intero territorio statale. Un altro esempio è fornito da Hong Kong (fino a quando la Cina non diventerà democratica o concederà l'indipendenza a Hong Kong, e fintanto che deterrà prerogative costituzionali di estrema importanza, Hong Kong non potrà mai diventare una democrazia). La democrazia richiede la statualità: senza uno Stato sovrano, non vi può essere una democrazia solida.

La nazione in quanto tale non ha caratteristiche organizzative comparabili con quelle di uno Stato; non ha autonomia, rappresentanti o regole, funzionari pubblici, bensì solamente le risorse derivanti dall'identificazione psicologica delle persone che la compongono (mentre lo Stato può esistere sulla base di una conformità esteriore alle sue regole, una nazione richiede una qualche misura di identificazione interiore).

In molti Paesi che non sono democrazie consolidate, una politica da Stato-nazione spesso assume una logica diversa da una politica democratica, perché in questi casi è facile avere quelle politiche che R. Brubaker definisce "politiche di nazionalizzazione dello stato" miranti a incrementare l'omogeneità culturale. Di conseguenza, nella costituzione la lingua dominante della nazione diventa l'unica lingua ufficiale e talvolta l'unica accettabile per questioni di Stato e scuola pubblica. Tuttavia (e questo è il punto), solo quando tutti i residenti di uno Stato si identificano con un'idea soggettiva di nazione (e quella nazione è sovrapponibile allo Stato), solo in queste circostanze i leader di governo possono perseguire politiche di democratizzazione e al contempo politiche da Stato-nazione. E' chiaro poi che il discorso si fa più complesso e che la democrazia è complicata quando vi sono gruppi che rivendicano il diritto all'autodeterminazione della nazione, o negando il carattere plurinazionale dello Stato e rifiutando ogni genere di compromesso con altri gruppi. R.H. Dahl afferma come il raggiungimento di un accordo sulla statualità preceda logicamente la creazione delle istituzioni democratiche, osservando come i criteri del processo democratico presuppongono la legittimità dell'unità stessa (unità che può essere effettuata tramite accordi e patti consociativi).

Sulla base di quanto è stato detto, è possibile avanzare tre affermazioni generali:

1. Tanto più una popolazione di un dato territorio dello Stato è composta da società plurinazionali, plurilinguistiche o pluriculturali, tanto più complesso diventerà l'accordo da raggiungere.

2. Benché ciò non significhi che la democrazia non possa essere consolidata in Stati plurinazionali, significa che è necessaria una particolare abilità nella creazione di norme, pratiche e istituzioni democratiche.
3. Alcuni modi di affrontare i problemi connessi alla statualità sono incompatibili con la democrazia (es., in Unione sovietica e nell'Europa orientale ai tempi dell'exUrss con la pulizia etnica).

In contesti pluriculturali ben strutturati, le uniche possibilità democratiche per la creazione di uno Stato-nazione omogeneo, sono l'assimilazione culturale volontaria, l'emigrazione volontaria...

In una prospettiva plurinazionale, le opportunità di consolidamento democratiche necessitano di essere superate tramite il perseguimento di soluzioni non maggioritarie e non plebiscitarie (in pratica è la democrazia consociativa di A.Lijphart).

Le interrelazioni tra Stato, Nazione/i e processo di democratizzazione (in assenza di movimenti irredentisti)

Politiche e azioni dei leader di Stato della nazione titolare

Grado di presenza di altre nazioni oltre alla nazione titolare nel territorio dello Stato	Spingono verso la formazione dello Stato/Nazione	Estendono in qualche misura il riconoscimento della legittimità della diversità culturale	Creano alcune istituzioni federali o semifederali e/o pratiche semiconsociative	Accettano in linea di principio la possibilità di una secessione pacifica e negoziata democraticamente	Leader di Stato incerti e molto deboli
Non sono presenti altre nazioni e vi è una scarsa differenziazione culturale e/o etnica	Lo Stato/Nazione può facilmente consolidarsi e diventare solido		Uno Stato democratico uninazionale può svilupparsi senza difficoltà		
Non vi è presente un'altra nazione, ma vi è un'ampia diversità culturale		Una Nazione-Stato democratica può esistere senza difficoltà	Uno Stato democratico uninazionale può svilupparsi senza difficoltà		
Sono presenti una o più Nazioni, ma non sono attive	E' possibile l'esistenza di uno Stato-Nazione democratico	Una Nazione-Stato democratico può esistere senza difficoltà			
Sono presenti ed attive altre Nazioni	Generano conflitti, rendendo la democrazia difficile ma non impossibile	L'esistenza di una Nazione-Stato è possibile	Uno Stato plurinazionale è l'unica possibilità democratica. Se costruita attentamente, la democrazia può essere consolidata	Se esiste una netta suddivisioni territoriale, la secessione è possibile con esiti democratici in entrambi i nuovi Stati	
Sono presenti e militanti un'altra o più Nazioni	Generano un conflitto o una repressione tali da rendere altamente improbabile il consolidamento democratico	Una Nazione-Stato può essere presente	Uno Stato plurinazionale è l'unica possibilità democratica ma le prospettive per il consolidamento sono difficili	Se non esiste una base territoriale, è impossibile realizzare un <i>divorzio di velluto</i> e se la militanza permane, la democrazia non può essere consolidata	

Nessun gruppo ha coesione e identità sufficienti per costruire una Nazione					Nessuno Stato è possibile, la democrazia è impossibile
--	--	--	--	--	--

Stato-nazione in Stein Rokkan

Si cercherà di concentrare l'attenzione alle interpretazioni delle idee di Rokkan, concentrandosi nel processo di democratizzazione in Europa. In particolare, Rokkan è uno degli scienziati europei che ha prodotto durevoli innovazioni su almeno tre fronti:

- nella elaborazione di nuovi paradigmi interpretativi della politica (basti pensare alla sua teoria dei cleavages e soglie di democratizzazione; lo sviluppo di O. Hirschman di exit, voice and loyalty;
- nella costruzione di un solido ponte e di una robusta mediazione fra due grandi tradizioni di studi politici, quella storico-istituzionale europea e quella empirico-comportamentista statunitense;
- nell'apertura di nuove prospettive di indagine sullo sviluppo politico dell'Europa moderna e contemporanea.

E' importante ricordare che Rokkan sviluppa le sue idee partendo da un'approccio storico-evolutivo, identificando le diverse divisioni centro-periferia, dal caso norvegese fino agli altri Paesi europei. Soprattutto dal caso norvegese, egli derivò l'idea della contestuale presenza i due fondamentali dimensioni del processo politico: il conflitto culturale-territoriale (fra le tradizioni locali e i tentativi di integrazione nazionale), e il conflitto economico-funzionale fra interessi contrapposti.

In particolar modo il grande contributo di Rokkan sta nell'idea che i sistemi di fratture sociali e divisioni politiche spiegano le differenze fra i diversi sistemi di partito, che si affermano molto prima che l'industrializzazione produca la mobilitazione politica della classe operaia. Nello sviluppo della teoria di Rokkan sulla politica europea, l'accento è essenzialmente posto sulle pre-condizioni e cause che spiegano tutta una serie di fenomeni tra loro strettamente collegati: le variabili che scandiscono sotto il profilo legale-istituzionale il processo di democratizzazione (come l'istituzionalizzazione dei diritti politici, l'estensione del suffragio, standardizzazione delle procedure di voto, abbassamento della soglia di rappresentanza, affermazione del controllo parlamentare sull'esecutivo), e le variabili nei tempi e nei modi di formazione e consolidamento dei partiti e sistemi di partito (i tipi di partito e le configurazioni dei sistemi di partito sono le principali variabili dipendenti le cui variazioni Rokkan tenta di spiegare: in particolare questa fase coincide con l'elaborazione di quello che Rokkan chiamava il modello topologico-tipologico dell'Europa, che cercava di avvicinarsi a una teoria complessiva dello sviluppo politico europeo, anche se quest'aspetto rientra più nella parte relativa alla politica comparata).

Comunque, la domanda cruciale è questa: perché, pur avendo subito molti processi analoghi, i sistemi politici europei manifestano, alla metà del XX sec., una così grande varietà di configurazioni? La risposta è di tipo storico, cioè, per spiegare le uniformità e differenze nei sistemi politici europei occorre immergersi nella storia, risalire alla forma dei partiti e sistemi di partito.

In particolare, la distinzione culturale-territoriale e economico-funzionale del processo politico, permette l'identificazione di quattro tipi polari di conflitto: il conflitto fra i diversi settori della élite centrale per la determinazione della politica nazionale; il conflitto centro-periferia collegato ai tentativi della periferia di preservare la propria identità culturale contro gli sforzi di assimilazione del centro; il conflitto di interesse fra organizzazioni concorrenti risolto mediante compromessi e contrattazioni; il conflitto di interessi che assume la veste di contrapposizioni ideologiche frontali su domande non negoziabili. Il passo successivo consiste in una storicizzazione dello schema europeo: l'Europa ottocentesca è stata scossa da due fondamentali rivoluzioni: quella industriale di origine inglese e quella nazionale, determinata dalle vicende francesi, dal 1789 alle guerre napoleoniche.

Combinandosi in tempi e modi diversi da Paese a Paese, queste due rivoluzioni hanno dato luogo a quattro fondamentali fratture strutturali, ossia ad opposizioni permanenti (clevages) fra diversi settori della popolazione.

Sebbene le quattro fratture siano più rilevanti per quanto riguarda la parte relativa alla nascita dei partiti e loro formazione genetica, si può creare una sequenza storica che ha dato origine alla nascita di organizzazioni politiche e, di conseguenza, ha determinato il processo di costruzione dello Stato.

Le quattro fratture sono:

- Stato-Chiesa;
- Città-Campagna;
- Centro-Periferia;
- Frattura di classe (datori di lavoro e salariati).

Più precisamente, nella fase di costruzione dello Stato-Nazione si creano le condizioni per due potenziali fratture: la prima fra il centro e la periferia; la seconda fra lo Stato e la Chiesa. Sulla base di queste fratture può aversi la nascita di un partito che rappresenta gli interessi e gli ideali del centro, e di uno o più partiti che rappresentino gli interessi e gli ideali delle periferie (laddove il centro va visto in riferimento alla disponibilità di risorse e potere, mentre le periferie con riferimento a peculiarità etniche, linguistiche, culturali). Può inoltre aversi la nascita di un partito che rappresenti lo Stato e di uno ad esso contrapposto che rappresenti la Chiesa. Naturalmente, sulla base delle risorse e del mantenimento di potere, è probabile che il partito di centro e quello dello Stato finiscano per dare vita alla stessa organizzazione politica, così come è possibile che la Chiesa cerchi di rappresentare gli interessi e gli ideali delle periferie. Allora il sistema partitico potrebbe consistere di tre o due partiti: liberale e confessionale. In seguito, la rivoluzione industriale crea, secondo Rokkan, le premesse per altre due fratture: la prima intercorre fra gli interessi agrari e quelli industriali; la seconda contrappone gli interessi dei datori di lavoro, degli imprenditori, dei proprietari dei mezzi di produzione, a quelli dei lavoratori subalterni industriali e agricoli. Anche queste fratture possono dar vita a partiti specifici, come per esempio un partito dei lavoratori dipendenti (in particolare quelli dell'industria, e uno della classe operaia).

Le quattro fratture non hanno identico status nella teoria di Rokkan: esiste infatti una differenza cruciale fra la frattura di classe e le altre tre. La frattura di classe infatti, che fu l'ultima a manifestarsi e a produrre conseguenze politiche, operò in Europa come una sorta di effetto omologatore (cosa che dette vita a partiti socialisti e movimenti sindacali). Le altre tre fratture invece, manifestandosi prima della frattura di classe, operarono con variazioni notevoli da caso a caso. La frattura città-campagna, ad esempio, fu all'origine della formazione di partiti agrari solo in quei Paesi scandinavi dove la differenza fra industria urbana e interessi terrieri nel corso dell'industrializzazione non poté essere colmato o contenuto nell'alveo di un unico movimento politico.

La frattura Stato-Chiesa provocò l'origine dei partiti confessionali laddove furono più forti le tensioni fra la Chiesa cattolica e le élites liberali che costruivano la Nazione, nonché nelle zone di confine fra i territori della Riforma e della controriforma di confessione protestante e cattolica (Olanda, Germania).

Anche la frattura centro-periferia si manifestò con grandissime variazioni da un capo all'altro dell'Europa a seconda delle stratificazioni etnico-linguistiche di ciascun Paese, della consistenza delle minoranze e risorse organizzative che il centro e le periferie potevano rispettivamente mettere in gioco nel conflitto.

Le quattro soglie di democratizzazione.

Per Rokkan la democratizzazione di un sistema politico è un processo in cui l'azione collettiva e il mutamento istituzionale interagiscono. Regole normative e procedure effettive determinano i limiti oppure forniscono le opportunità per l'azione, e a loro volta subiscono le pressioni per il cambiamento provenienti dai movimenti collettivi. Il nucleo dell'analisi di Rokkan sulla democratizzazione è dato dall'interazione di tre diverse variabili: la situazione geopolitica della

costruzione del centro; la vitalità delle vie commerciali; le condizioni etnico-linguistiche per lo sviluppo di una cultura nazionale distinta.

Secondo un approccio storicistico, Rokkan immagina un movimento politico che sulla via verso il centro della decisione politica, deve superare delle barriere successive. Il passaggio dall'assolutismo alla democrazia di massa risulta scandito, per Rokkan, dal superamento di quattro soglie critiche:

- 1) la soglia di legittimazione, ovvero il momento in cui viene legittimata l'esistenza dell'opposizione e trovano riconoscimento i diritti di petizione, critica e protesta contro il Governo (creazione di barriere per l'opposizione politica)³²;
- 2) la soglia di incorporazione, che indica il momento in cui ai sostenitori dei movimenti di opposizione vengono concessi i diritti politici, in primo luogo i diritti elettorali e associativi (partecipazione politico-elettorale)³³. Comunque, queste prime due soglie, hanno posto le basi per la nascita della politica di massa. Ma ciò non porta necessariamente all'uniformità della struttura della politica elettorale: le regole del gioco varieranno ancora con le regole di rappresentanza e le regole di accesso al potere esecutivo;
- 3) la soglia di rappresentanza, ovvero il momento in cui i nuovi movimenti di opposizione possono legalmente eleggere direttamente propri rappresentanti nelle assemblee parlamentari (accesso parlamentare). Nel processo di democratizzazione la soglia di rappresentanza attiene alla riduzione degli ostacoli frapposti alla rappresentanza di nuovi partiti e, più concretamente, al passaggio da sistemi elettorali maggioritari a sistemi proporzionali.

Si è tentati di generalizzare queste affermazioni nel modo seguente:

- a) le pressioni per la proporzionale aumentano con l'eterogeneità etnica o religiosa della cittadinanza;
- b) verosimilmente, vi saranno meno resistenze nei confronti della rappresentanza proporzionale nelle democrazie differenziate in cui il governo detiene meno risorse, mentre i sistemi a maggioranza relativa a turno unico saranno difesi più efficacemente laddove gli establishment governativi possono contare su maggiori risorse. Quanto più è bassa la densità, più piccola la comunità, meno sviluppata e

³² E' indubbio che l'eredità assolutista abbia teso a mantenere alte le barriere nei confronti della legittimazione: i drammatici numeri della censura, della repressione e dell'alienazione in Francia, Spagna, Prussia, Austria e Italia non possono essere eguagliati facilmente negli altri Paesi dell'Europa occidentale. La Danimarca invece rimase una monarchia assoluta fino al 1831, ma fu molto rapida nell'aprire i canali per la politica di massa competitiva dopo l'ondata rivoluzionaria del 1848. Norvegia, Belgio e Lussemburgo raggiunsero una certa autonomia sul piano interno prima delle grandi ondate di democratizzazione, mentre Finlandia e Irlanda operarono la secessione quando la cittadinanza era stata già pienamente liberata. E la Repubblica Austriaca emerse dai detriti dell'Impero Asburgico alla fine di un processo di accelerata democratizzazione. Si è pertanto tentati di generalizzare che, quanto più deboli e equilibrate sono le pressioni da parte dell'ambiente internazionale, tanto più forte è la spinta nel legittimare le opposizioni nel corpo politico e tanto più persistenti sono gli sforzi per appianare i conflitti all'interno di un sistema complessivo di decisione pluralista.

³³ Le sequenze per gli undici Paesi più piccoli sono state collocate tra due estremi: il modello inglese di lento e progressivo allargamento del suffragio senza rovesciamenti, e il modello francese di precoce e improvvisa universalizzazione e parificazione della cittadinanza politica, ma con continui rovesciamenti e con tendenze di sfruttamento plebiscitario del sostegno di massa. Tra i sistemi politici con forti tradizioni di governo rappresentativo, Svezia, Paesi Bassi, Lussemburgo, Belgio, sono quelli che più si avvicinano al modello inglese. I cantoni svizzeri, le unità con la più lunga esperienza di governo democratico o rappresentativo, seguirono il modello francese e si accordarono per introdurre il suffragio universale maschile già nel 1848. All'estremo opposto, i finlandesi hanno conosciuto la storia più esplosiva di democratizzazione: il Paese passò di colpo da una rappresentanza per ceti al suffragio universale maschile e femminile nel 1906. Tra i sistemi politici con storie di regime assoluto, la Danimarca e la Prussia/Germania sono quelli che più si avvicinano al modello francese. I danesi hanno conosciuto una brusca universalizzazione e parificazione nella scia della rivoluzione di febbraio ma, come i francesi, hanno subito diversi rovesciamenti: la Camera alta tornò sotto controllo oligarchico nel 1866.

differenziata l'economia, tanto più personale e territoriale sarà lo stile di rappresentanza³⁴.

Alla domanda del perché mai le piccole democrazie dovrebbero essere più pronte a dare spazio alle pressioni per la rappresentanza proporzionale rispetto ai Paesi più grandi, Rokkan cerca di spiegarlo non in riferimento al semplice fatto che vi siano fratture più profonde e un numero maggiore di partiti da mettere d'accordo, ma suggerendo un serie di valutazioni in base alla teoria dei giochi (dove nei sistemi politici più piccoli non vi è un guadagno in base ad un modello di competizione a somma zero dei sistemi più grandi): ad esempio, 1) la maggiore facilità di comunicazione dei sistemi piccoli, dove vi è una riluttanza dei partiti a fondersi con un gruppo più ampio tramite il mantenimento del sistema polarizzante a maggioranza relativa a turno unico, quando il numero dei legislatori nel complesso è basso; 2) le risorse inferiori per i costi collaterali per i futuri partner di coalizione, dove nei sistemi politici di piccole dimensioni i costi di negoziazione con futuri partner di coalizione saranno molto alti, a fronte di un basso rendimento di risorse maggioritarie in un sistema di piccole dimensioni: maggiore pertanto sarà la tentazione di lasciare tali potenziali partner di coalizione ai loro destini elettorali in una situazione di rappresentanza proporzionale; 3) la maggiore dipendenza nei confronti della stabilità del sistema internazionale, dove, quanto più piccolo sarà il sistema politico, tanto maggiore sarà la tendenza ad accettare la rappresentanza proporzionale come salvaguardia contro le incertezze di una costellazione polarizzata del tutto o niente. Insomma, in linea con la classificazione di Giovanni Sartori dei sistemi elettorali, l'opzione a favore della rappresentanza proporzionale, potrebbe essere caratterizzata come la strategia del "più debole": i capi delle piccole democrazie furono così favorevoli a cedere di fronte alle pressioni per l'abbassamento della soglia di rappresentanza, perché preferirono la sicurezza delle loro posizioni affermate di controllo di partiti minoritari alle incertezze di fusioni e di elezioni a maggioranza relativa a turno unico in cui il vincitore prende tutto;

- 4) la soglia del potere esecutivo, ovvero il momento in cui diventa legalmente possibile la conquista del Governo da parte delle opposizioni (partecipazione governativa). In pratica tale soglia riguarda l'approvazione delle norme sulla base delle quali viene riconosciuta la responsabilità politica del Governo nei confronti del parlamento e istituito un collegamento organico tra maggioranza parlamentare e Governo: in breve si istituzionalizza il controllo parlamentare sul Governo.

Da questo punto di vista Rokkan ha un'approccio storico, mettendo in luce e analizzando le variazioni dei sistemi politici europei in riferimento alle sequenze temporali per l'introduzione del principio della responsabilità ministeriale di fronte alle maggioranze parlamentari. Ad esempio, Paesi come Belgio e Olanda arrivarono a introdurre la responsabilità governativa verso la metà del 1800 circa; altri Paesi come Finlandia e Irlanda ebbero invece grandi difficoltà nello stabilire un equilibrio tra rappresentanti eletti e l'esecutivo nelle prime fasi di governo indipendente, ma il principio di responsabilità ministeriale di fronte alla maggioranza dei rappresentanti eletti non venne mai messo in discussione.

Ora, le prime due soglie si possono spiegare in riferimento all'evoluzione di diverse dimensioni; tali dimensioni sono:

- 1) il livello di consolidamento territoriale durante il Medioevo – le prime dinastie nazionali contro le province e le città debolmente federate tra di loro nei futuri imperi continentali - ;

³⁴ Ad esempio, in Irlanda il passaggio al voto singolo trasferibile rappresentò un felice compromesso per un Paese piccolo e ancora fortemente agricolo: si sbarazzò del tradizionale tutto o niente del voto a maggioranza relativa a turno unico identificato con la dominazione inglese, e al tempo stesso permise alle comunità arretrate del retroterra di approfittare dei benefici della rappresentanza personale diretta.

- 2) la continuità di attività degli organi medioevali di rappresentanza – i Paesi che hanno conservato qualche forma di rappresentanza per regione e/o per Stato per tutto il periodo che va dalla controriforma alla rivoluzione francese, contro i Paesi soggetti lunghi periodi di regime assolutista - ;
- 3) la differenziazione tra i Paesi di antica formazione e quelli di recente indipendenza successiva alla rivoluzione francese – i sistemi politici più antiche formati prima del 1648 contro quelli più recenti creati da secessioni e separazioni territoriali dal 1814 in poi - ;
- 4) la dimensione e la forza del sistema politico dominante prima della secessione – il caso britannico/irlandese contro il caso danese/norvegese.

Questi quattro criteri danno origine ad una tipologia per la classificazione degli attuali sistemi politici dell'Europa occidentale.

Dalla considerazione di tali diversità possono desumersi quattro generalizzazioni riguardanti gli effetti di quelle differenze. Primo, più forti le tradizioni consolidate della regola rappresentativa (sia negli Stati che nelle assemblee territoriali), maggiori le possibilità di una rapida legittimazione dell'opposizione. Secondo, più alto lo status internazionale del Paese dominante, più alta la barriera per la legittimazione nel territorio dipendente e maggiore di conseguenza il rischio di violenza nella politica interna dello Stato-Nazione secessionista. Terzo, più forti le tradizioni ereditate dalla regola rappresentativa, più lento, e meno facile da invertire, il processo di affrancamento e di egualitarizzazione. E quarto, più grandi la minaccia alle aspirazioni all'indipendenza nazionale, minori gli avanzamenti nel processo di democratizzazione.

Comunque, il progressivo abbassamento di queste soglie implica una serie di mutamenti istituzionali e di innovazioni legali: in pratica il passaggio dal regime oligarchico al Governo responsabile innanzi al Parlamento e, insieme, l'estensione del suffragio sia a livello locale che nazionale, con la progressiva istituzionalizzazione dei diritti civili e politici, dalla libertà di opinione a quella di associazione. In questo senso democratizzazione per Rokkan significa miglioramento istituzionale delle opportunità di partecipazione politica e dell'influenza politica a disposizione di una popolazione in un sistema territoriale. In pratica, espandendo lo schema di Hirschman, si possono interpretare queste soglie come tanti insiemi di barriere alla entry per un'efficace incanalamento della voce.

Il punto è che, naturalmente, le variazioni furono molte da Paese a Paese; soprattutto l'abbassamento delle varie soglie non si presentò ovunque nella medesima sequenza: le strade furono molto diverse a seconda della costellazione delle forze in campo, delle risorse a disposizione dei gruppi anti e dei gruppi pro status quo, nonché del grado di compattezza/divisione entro le élites al potere. Ad esempio, quanto più vecchie le classi dominanti erano divise al loro interno, tanto prima le varie soglie critiche vennero superate: questo perché le diverse élites in competizione cercavano appoggi l'una contro l'altra nei settori ancora non mobilitati dalla popolazione, e così facendo, poco a poco, agevolavano lo sviluppo delle condizioni legali e procedurali della democrazia politica.

Un altro fattore istituzionale considerato da Rokkan è il sistema elettorale, con la differenza cruciale e i diversi effetti tra Paesi proporzionalisti e maggioritari, laddove la proporzionale (esistente soprattutto tra i piccoli Paesi) agevolò la democratizzazione poiché contribuì ad una maggior rappresentanza di tutti i gruppi.

Circa poi le spiegazioni e le modalità dei percorsi attraverso i quali tutte le piccole democrazie europee finiscono con l'accettare il passaggio a sistemi proporzionali (mentre al contrario vi sono resistenze nei Paesi maggiori), Rokkan propone due generalizzazioni:

- 1) la pressione per la proporzionale aumenterà con l'eterogeneità etnica e/o religiosa dei cittadini e, anche in elettorati etnicamente/religiosamente omogenei, aumenterà con la differenziazione economica causata dall'urbanizzazione e dalla monetizzazione delle transazioni;
- 2) la proporzionale si rivelerà come la trincea di minor resistenza nelle democrazie articolate e con scarse risorse governative, mentre i plurality systems saranno difesi efficacemente nei

sistemi politici più grandi e con strutture governative più forti. Inoltre, in riferimento alla quarta soglia (quella relativa al potere esecutivo tramite l'istituzionalizzazione del controllo parlamentare sul Governo), Rokkan parla di due modelli ai due poli opposti di un possibile continuum: il modello inglese, ai quali si avvicinano Belgio, Paesi Bassi, Norvegia, caratterizzato dall'introduzione di quel principio di responsabilità già prima delle graduali estensioni del suffragio; e il modello tedesco, dove l'introduzione del suffragio universale maschile precede quella dell'altro principio. Al modello tedesco si avvicinano Danimarca, Svezia e Austria.

Ricapitolando, per spiegare le variazioni dei sistemi di partito emersi in Europa Occidentale, occorre guardare alla forza manifestata da ciascuna delle quattro fratture strutturali, alla loro reciproca combinazione, all'azione mediatrice svolta dalla evoluzione istituzionale di ciascun Paese.

Il punto Rokkaniano dei processi di democratizzazione varia da caso a caso (non è questa la parte adatta per prendere in esame la comparazione dei diversi Paesi, che sarà oggetto di analisi nella parte relativa alla politica comparata), e si basa su un'evoluzione storica delle interazioni tra le forme di rappresentanza politica, incorporazione e legittimazione che si sono succedute nel tempo; e questa evoluzione dipende dalle caratteristiche che ha avuto ogni Stato (es., lo Stato assolutista, o quello dove era molto forte il ruolo della Chiesa: ognuno avrà sviluppato dei rapporti evolutivi e di conflitto diversi in ragione delle proprie condizioni strutturali).

La sostanza di questo complesso processo può essere riassunta in quattro proposizioni seguenti:

- 1) la nazionalizzazione protestante della cultura territoriale favorì la mobilitazione della voce dal basso; l'incorporazione della Chiesa nello Stato territoriale creò un obiettivo per l'opposizione delle popolazioni assoggettate; il precoce sviluppo dell'alfabetizzazione creò le condizioni per la mobilitazione degli Stati inferiori nella politica di massa. Al contrario, il perdurante dominio della Chiesa cattolica transnazionale favorì la mobilitazione dall'alto;
- 2) l'esito reale dipese dalla composizione delle risorse interne ed esterne nella costruzione dello Stato-Nazione: nell'Est protestante, l'alleanza tra Stato e proprietari terrieri creò le condizioni per una mobilitazione precoce nel sistema politico-territoriale, mentre nel Nord-ovest la maggiore tensione tra i detentori di risorse militari-amministrative ed economiche dischiuse maggiori opportunità per la mobilitazione contro le autorità stabilite, attraverso lo sviluppo di sette, chiese indipendenti e altri movimenti popolari;
- 3) la transizione verso la politica di voce fu molto più graduale e meno violenta nei sistemi politici che si svilupparono più isolatamente rispetto alla cintura urbana centrale dell'Europa: le possibilità di sopravvivenza delle istituzioni furono maggiori e i processi di allargamento del suffragio più lenti e articolati in più fasi. Al contrario, nei sistemi politici che riuscirono a consolidare forti culture nazionali a ridosso della cintura urbana, la transizione fu molto più repentina: i sistemi politici danese, francese e prussiano, fecero tutti l'esperienza di lunghi periodi di assolutismo e di introduzione improvvisa del suffragio universale maschile. Invece, nei sistemi politici cattolici del Sud vi furono delle discontinuità nelle istituzioni rappresentative, ma la Chiesa favorì strategie corporative invece che strategie plebiscitarie: ciò si tradusse in una riluttanza maggiore nei confronti della politica di massa;
- 4) la transizione verso la politica di voce generò i più gravi sconvolgimenti di ordine pubblico e i più alti livelli di violenza civile nei sistemi politici in cui i centri territoriali erano meno legittimi: ciò avvenne nei due maggiori Stati europei più giovani, il Reich e l'Italia, e nei due Stati più vecchi che avevano trovato le maggiori difficoltà nel creare culture nazionali legittime, l'Austria (per via della sua posizione al margine nella demarcazione dei confini) e la Spagna (per via della tensione tra il centro politico dominante e le periferie dominanti sotto il profilo economico). Al contrario, la politica di massa procedette senza grandi sussulti sia nei sistemi politici consociativi della cultura centrale, che negli Stati-Nazione unitari dell'ovest.

L'evoluzione dei modelli basata sull'analisi storico-empirica richiede, secondo Rokkan, la considerazione di dati di fatto che hanno pesato nella storia europea: l'eredità dell'Impero romano, le tradizioni germaniche delle assemblee degli uomini liberi, la presenza culturale e organizzativa della Chiesa Cattolica, lo sviluppo di una rete di città indipendenti dall'Italia al Baltico dopo la sconfitta dei musulmani e la rinascita del commercio, lo sviluppo e il consolidamento di strutture agrarie feudali, il progressivo declino del latino come mezzo di comunicazione fra gruppi etnici diversi. Su questa base, Rokkan costruisce la sua mappa geopolitica dell'Europa o, come la chiama, il modello topologico-tipologico. Il modello (il cui compito è quello di rendere conto delle variazioni nei processi di costruzione dello Stato o della Nazione), poggia su due diverse dimensioni: una economica Est-Ovest, e una culturale Nord-Sud. La forza delle dimensioni Est-Ovest combina alcune variabili socio-economiche, quali la forza delle città come centri propulsivi del potere, e la struttura della proprietà agraria. La dimensione Nord-Sud è centrata invece su due variabili: la composizione religiosa delle popolazioni per effetto dei processi connessi alla Riforma, e le condizioni etnico-linguistiche. Combinandosi, questi fattori culturali rendono conto delle maggiori o minori difficoltà incontrate dai centri di costruzione della Nazione.

Nei termini di Hirschman, la vicinanza alla fascia commerciale urbana lungo l'asse Est-Ovest favoriva l'exit e ritardava la formazione di confini territoriali-statali. A sua volta, la vicinanza di territori della Chiesa Cattolica lungo l'asse Nord-Sud, rallentava la formazione di lealtà nazionali. Da qui il grande paradosso della storia europea, per cui gli Stati nazionali più forti e vitali si formano alla periferia del vecchio Impero Romano, mentre i suoi territori centrali, Italia e Germania, restano frammentati fino al XIX sec. Qui infatti, la combinazione di forza commerciale delle città e di una struttura urbana policefala, impedì la formazione di un unico centro. Quello che Rokkan tentava di spiegare era perché regimi di tipo fascista si fossero affermati dopo la I Guerra mondiale solo in cinque Paesi (Italia, Germania, Austria, Spagna, Portogallo), mentre nel resto dell'Europa tensioni sociali e politiche anche fortissime non avevano portato al crollo della democrazia. Secondo Rokkan, erano tre i fattori che differenziavano questi cinque Paesi dagli altri:

1) la posizione geopolitica (interpretata come forza dell'eredità imperiale). Infatti la storia remota dell'Europa può essere proiettata in tre successivi fallimenti di costruzione generata internamente dell'Impero: la caduta di Roma; la frammentazione e, da ultimo, la disintegrazione dell'Impero Carolingio e dei successori germanici; il fallimento degli Asburgo di controllare l'Europa. Questi fallimenti lasciarono amari ricordi di gloria passata (che l'aggressione repressa di un passato glorioso voleva restaurare) in quattro territori: in un'Italia frammentata, nel grande ammasso di piccoli principati e di città libere tedesche, in Austria, in Spagna e in Portogallo.;

2) la progressiva emarginazione economica entro il sistema capitalistico europeo. La scoperta di nuovi territori al di là dell'oceano e la rapida espansione del commercio posero le basi per una gigantesca lotta tra il Nord e il Sud dell'Europa, in cui il capitalismo atlantico stabilì il proprio territorio centrale nei Paesi Bassi e in Inghilterra, riducendo ai margini i vecchi bastioni del potere imperiale ormai sconfitto ;

3) la sequenza di tentativi falliti di questi Paesi di riconquistare il predominio politico mediante alleanza politico-militari. Qui si assistette (dopo la scia della Rivoluzione francese e le imprese napoleoniche), a tentativi da parte dei governi europei che avevano avuto esperienze imperiali (in particolare la Germania) di stringere rapporti con la nuova classe borghese-possidente che andava affermandosi a seguito della Rivoluzione industriale. Ad esempio, Bismarck cercò di allearsi con la classe imprenditoriale e i grandi proprietari terrieri nella speranza di contrastare (invano) il capitalismo fiorente di Inghilterra, Francia e Stati Uniti.

A tali fattori Rokkan ne estrae altri tre che caratterizzavano similamente i cinque Paesi in questione:

^ tutti avevano auto esperienze di elezioni competitive in condizioni di suffragio allargato ed erano passati attraverso periodi più o meno lunghi di rapida mobilitazione dei nuovi strati della popolazione territoriale da parte dei partiti di massa e movimenti e agenzie parallele;

^ tutti avevano dovuto far fronte ad una serie di crisi istituzionali nella gestione di queste ondate di mobilitazione competitiva e si arresero infine a un movimento determinato a mettere fine alla tolleranza pluralista e a introdurre il controllo monolitico della politica di massa;

^ tutti questi movimenti monolitici avevano raggiunto posizioni di dominio attraverso l'uso diffuso di violenza extra-legale contro gli oppositori politici e avevano mantenuto il loro potere attraverso la spietata mobilitazione contro i nemici interni così come quelli esterni.

Ma a questo punto Rokkan si pone il problema di come i Paesi in questione che erano state dominate dall'Impero (Italia, Germania, Austria, Spagna, Portogallo) abbiano subito un crollo democratico, e la Francia (che pure aveva avuto esperienze imperiali) no. E spiega il tutto col fatto che in Francia non vi era stato il tempo per creare organizzazioni di massa per la competizione elettorale, giacché il breve periodo in cui aveva conosciuto il suffragio universale era stato interrotto precocemente dal colpo di stato napoleonico. Insomma, mentre nei cinque Paesi in questione, affinché si potesse produrre il crollo democratico erano necessarie che si affermassero queste condizioni in progressione: suffragio allargato → partiti di massa competitivi → crisi, in Francia la sequenza del 1848-51 fu troppo corta: non vi era una tradizione di competizione elettorale organizzata, né un sistema di partiti da far crollare. Se in Francia vi fosse stato un lungo periodo di elezioni multipartitiche durante la terza repubblica e poi un violento colpo di Stato tramite un rovesciamento della competizione da parte di un movimento monolitico, allora sarebbe crollato il sistema. Ma non fu così, poiché la spaccatura interna fu impedita da un avanzato processo di costruzione della Nazione ad opera di élites che non si coalizzarono con la destra radicale.

Plurinazionalismo e democrazia: quando la democratizzazione vada al di là delle logiche conflittuali

La legittimità dello Stato entro i suoi confini territoriali è una condizione preliminare per la legittimità di qualsiasi regime, ma è particolarmente importante per una democrazia che deve garantire le libertà civili a tutti i cittadini. E in uno Stato plurinazionale la stabilità risulta seriamente minacciata quando, al di là dei confini, c'è un altro Stato nel quale un numero considerevole di cittadini del primo si identifica e che, a sua volta, li considera irredenti. E' vero che in genere i meccanismi della politica consociativa possono ridurre le inevitabili tensioni ma, come sa qualsiasi lettore della ormai abbondante letteratura sulle democrazie consociative, non sempre sono presenti facilmente realizzabili le precondizioni necessarie per il successo di questa formula. In effetti si potrebbe arrivare a dire che il principio di nazionalità, cioè il nazionalismo culturale e linguistico esistente all'interno di Stati plurinazionali, difficilmente consente democrazie stabili. Forse una continua rinegoziazione dei processi di assimilazione potrebbe permettere la creazione di uno Stato plurinazionale all'interno del quale il sentimento di base sarebbe la lealtà verso lo Stato, invece che l'identificazione nazionale (da questo punto di vista il decentramento può rendere possibile la coesistenza di una molteplicità di nazionalità).

In un contesto moderno in cui le cosiddette nuove nazioni sono in realtà Stati multinazionali o quantomeno multiculturali, J. Linz si pone il problema del fatto che le istituzioni e i processi democratici devono riconoscere queste situazioni di pluralismo. Da questo problema scaturiscono tutta una serie di interrogativi, ad esempio: in che misura particolari soluzioni istituzionali rischiano di condurre a un conflitto nel contesto della politica democratica? E in che modo sarà protetta la libertà degli individui di scegliere la propria identità senza vedersi imporre identità inclusive? Insomma, come potranno gli Stati democratici multinazionali, guadagnarsi una legittimità sufficiente a rendere i processi democratici possibili e compatibili con il pluralismo nazionale e culturale? In particolare, in società di tal genere, come si potrà rendere compatibile il federalismo con i diritti delle minoranze, se in queste unità esistono maggioranze nazionali?

Sartori sottolinea come una società pluralistica si differenzi da una società plurale per il fatto di essere basata sulla convinzione che la diversità sia un valore, non solo un dato di fatto con cui occorre convivere. Ciò significa che la maggioranza considera la cultura, la lingua, il senso d'identità e l'orgoglio nazionale per i simboli caratteristici come qualcosa di valido per l'intera comunità, per la società, per lo Stato. La costituzione spagnola del 1978 (che può essere considerata quasi-federale o federale), risponde all'istanza sartoriana di riconoscimento del pluralismo come dato positivo quando proclama che proteggerà tutti gli spagnoli e i popoli di Spagna nell'esercizio dei diritti umani, delle loro culture e tradizioni e delle loro lingue e istituzioni, e che la ricchezza delle diverse varietà linguistiche è una eredità culturale che sarà oggetto di protezione e speciale rispetto. Lo stesso R.H. Dahl sottolinea come il principio democratico presupponga la legittimità dell'accordo nel trovare negoziati complessi, patti e riallineamenti territoriali con accordi consociativi, prima che la formula di maggioranza venga riconosciuta legittimamente vincolante.

La società pluralistica è perciò in contrasto con la rigida emarginazione, ghettizzazione, che sono compatibili con una società plurale.

Se accettiamo l'affermazione di Sartori secondo cui il consenso sulle procedure e sulle regole per la risoluzione dei conflitti è il prerequisito della democrazia, ciò spiega come in società multiculturali siano fondamentali la necessità di una Corte Costituzionale indipendente, l'amichevole separazione tra Stato e Chiesa.; il problema inizia quando in tali contesti si cerca di imporre una politica nazional-statuale (intendendo con essa una politica in cui i governanti dello Stato perseguono quelle che Rogers Brubaker chiama politiche statali di nazionalizzazione) mirate ad accrescere l'omogeneità culturale. Consapevolmente i governanti inviano messaggi secondo cui lo Stato dovrebbe essere della nazione e per la nazione, in cui un'unica lingua e religione diventano privilegiate e vengono nazionalizzate, come tutti gli altri simboli culturali (bandiera, inno nazionale..), e vi è il controllo dei mezzi di socializzazione (radio, televisione e libri di testo). Ovviamente questi problemi non si pongono se si è in presenza di Stati nazionali omogenei: in tali contesti una politica di nazionalizzazione agevola la democratizzazione, poiché si è in presenza di un'idea soggettiva nazionale contigua a quella dello Stato.

L'ulteriore complicità per la riuscita della democratizzazione si ha quando sorgono ampie minoranze che vantano un diritto all'autodeterminazione o negano il carattere multinazionale dello Stato, chiedendo di unirsi ad un altro Stato. Quando si è in presenza di una popolazione irredenta, il conflitto latente si accresce e i governanti cercano di perseguire un'aggressiva politica di nation-building che aliena le minoranze, le quali si rivolgono allora al Paese vicino per ottenere il sostegno. Si può innescare in questi casi un circolo vizioso che un nazionalismo estremistico può portare allo scontro con un Paese confinante, e non si escludono soluzioni drastiche come la formula della pulizia etnica. Infatti, il gioco dei rapporti tra una minoranza ultranazionalista e secessionista, i nazionalisti moderati e i partiti più accomodanti a livello centrale, crea tensioni particolarmente pesanti per uno Stato democratico. Le minoranze secessioniste non esitano a prendere a bersaglio i moderati e a presentare i loro tentativi di raggiungere soluzioni di compromesso come illegittimi, se non addirittura un tradimento. Se a ciò si aggiungono appelli rivolti ai Paesi confinanti che simpatizzano con i nazionalismi periferici, è probabile che l'instabilità aumenti e si rafforzi la predisposizione ad adottare misure repressive contro minoranze percepite come semi-leali e sleali.

Comunque, e in ogni caso, la democrazia è inevitabilmente legata alla dimensione statale: senza uno Stato non può esistere cittadinanza, e senza cittadinanza non vi può essere democrazia. Sempre citando R. H. Dahl, "È particolarmente importante che l'ambito – le persone che sono comprese nell'unità – sia chiaramente delimitato. Questa è una delle ragioni per cui i confini territoriali, benché non strettamente essenziali, siano così spesso usati per specificare il campo di pertinenza di un'unità, specialmente se riflettono fattori storici o geografici ovvi. Viceversa, quanto più è indeterminato l'ambito, tanto più probabile è che l'unità, se stabilita, venga coinvolta in dispute giurisdizionali o addirittura in guerre civili".

Facendo una considerazione generale, è probabilmente impossibile che la metà dei territori del mondo, che attualmente non sono democratici, possano diventare contemporaneamente Stati nazionali e democrazie consolidate, poiché sono multinazionali, multilinguistici e multiculturali: renderli Stati nazionali con metodi democratici è estremamente difficile, perché un contesto

multiculturale richiederebbe l'assimilazione culturale volontaria, la volontaria emigrazione e la creazione pacifica di nuovi confini territoriali accettati dai leaders politici.

Esaminando nel concreto modelli spaziali, linguistici ed etnici di alcuni Paesi che aspirano a diventare Stati nazionali, la Lettonia fornisce l'esempio di come sia difficile raggiungere l'unità nazionale in un contesto dove in nessuna delle sue sette più popolate città il lettone sia parlato dalla maggioranza dei residenti; così come nella vicina Estonia, a mala pena la metà dei cittadini dell'aspirante Stato nazionale estone parla l'estone.

Forse una delle formule possibili per ridurre i conflitti tra le nazionalità titolari e gli immigrati, quello che David Latin chiama il *gioco dell'assimilazione competitiva*, dove diventa interesse degli immigrati appartenenti alla classe operaia cominciare ad assimilarsi competitivamente per aumentare le opportunità vitali dei loro figli nel nuovo ambiente.

Da un punto di vista di regole costituzionali e elettorali, sarebbe preferibile una varietà di formule non maggioritarie e non plebiscitarie: ad esempio si potrebbero ammettere tutti quei meccanismi che Lijphart chiama di democrazia consociativa (anche se impiantarla richiede tutta una serie di condizioni strutturali presenti all'interno di un dato Paese). Inoltre, per una soluzione di secessione consensuale che riesce (es, lo Stato Ceco e la Slovacchia, o la Norvegia dalla Svezia nel 1905), ci sono molti infelici matrimoni insolubili.

Il *federalismo democratico* è comunque una risposta ai problemi di uno Stato multinazionale, multilingue e multiculturale quando la minoranza vive in un territorio definibile, relativamente compatto. Quando si considera il federalismo un modo per raggiungere il pluralismo in una società plurale, non si deve dimenticare che molti degli Stati federali democratici che hanno avuto successo non sono multinazionali (la Germania, l'Austria, l'Australia non sono multinazionali, mentre l'India, il Canada e il Belgio sono Stati democratici multinazionali).

Forse è opportuno concedere una certa attenzione concettuale all'idea di Nazioni-Stato. Tali sono quegli Stati che, pur essendo multiculturali o multinazionali, riescono ancora a suscitare nei cittadini una forte identificazione e lealtà; ad esempio gli Stati Uniti sono multiculturali e sempre più multilingue; la Svizzera è multinazionale, multiculturale e multilingue.

Dicendo qualcosa poi sulle identità politiche, è da riconoscere che esse non sono fisse o primordiali; inoltre, se gli scienziati politici non forzano la polarizzazione, molte persone riconoscono di avere identità multiple e complementari (infatti la capacità umana di assumere identità molteplici e complementari è uno dei fattori chiave che rendono possibile la democrazia in Stati multinazionali). Qui l'ago della bilancia è dato dalla leadership politica, che può alimentare identità multiple e complementari o polari e conflittuali.

Forse la risposta più ovvia e ponderata che offre soluzioni a pericoli di questo tipo è che, in uno Stato multinazionale, multiculturale e multilingue, vi sia la necessità di sviluppare valori integrativi, simboli, una cultura e lingua comuni, assieme alla segmentazione territoriale volontaria (per esempio è importante uno Stato che garantisca il riconoscimento dei partiti che rappresentano identità regionali diverse). Volendo essere più concreti: coloro che optano per la cultura della minoranza nazionale, devono avere l'acquisizione di un nocciolo culturale comune condiviso con la maggioranza dello Stato e di coloro che ne fanno parte.

In ultima analisi, la difesa di un'autentico pluralismo consiste nella difesa della libertà degli individui di scegliere, di avere più di una identità. A tal proposito Stein Rokkan ha chiarito molto bene questo concetto: "Sono poliglotta e pluralista, voglio proteggere le lingue periferiche ma non voglio confinare la gente in un'unica lingua. Sono contrario alla schiavitù culturale. Considero un diritto umano fondamentale poter avere l'opportunità di conoscere lingue diverse da quella locale: ciò consentirà un certo grado di scelta al cittadino quando programma la propria vita".

Creare delle nazioni-stato sulla base di una pluralità di nazioni e delle nazioni mancate è un compito complesso, ma come ha scritto il grande leader nazionalista catalano Francesc Cambò, è complicato come lo è la democrazia, come ogni cosa lo è nella vita, e potrebbe comunque salvarci da quei terribili semplificatori contro i quali Jacob Burckardt ci ha messo in guardia, e che hanno reso il nostro ventesimo secolo così terribile.

Democratizzazioni e transizioni, schema riassuntivo e focalizzazione dei punti principali

Le transizioni sono passaggi da un tipo di regime ad un altro. I temi principali sono tre:

- la crisi e il crollo della democrazia;
- l'instaurazione di una nuova democrazia;
- il consolidamento di una democrazia.

Crisi e crollo democratico

I fenomeni di crisi democratica si distinguono in tre casi:

- crisi della democrazia, quando il funzionamento del regime è alterato da limitazioni dei diritti civili e politici, da limitazioni alla competizione per l'accesso al governo, da rotture del compromesso di base;
- crisi nella democrazia, quando si registra il cattivo funzionamento di qualche istituzione politica oppure un insoddisfacente rapporto politica-società;
- crollo della democrazia, quando il regime democratico cambia in seguito a guerre, rivoluzioni o colpi di stato.

Svolgimento della crisi democratica

La crisi democratica ha uno svolgimento in due fasi. Nella prima fase si registrano:

- radicalizzazione del conflitto;
- frammentazione del sistema dei partiti e frazionalizzazione interna ai partiti;
- aumento della partecipazione;
- instabilità governativa.

Queste manifestazioni di crisi sono accompagnate da una crescita della inefficacia nella presa delle decisioni, della ineffettività nella applicazione delle decisioni stesse e quindi dalla diffusione della credenza di illegittimità del regime democratico.

Se non si manifestano reazioni nella seconda fase si presentano:

- scomparsa dei partiti moderati;
- crescente ricorso alla violenza;
- politicizzazione dei poteri neutrali, quali l'esercito e la magistratura.

Se la democrazia in crisi è fortemente consolidata è possibile che si stabilizzi una situazione di crisi senza crollo.

Cause della crisi democratica

L'insorgenza delle crisi democratiche è stata spiegata con un sovraccarico provocato da trasformazioni culturali che producono il rifiuto dell'autorità oppure da mutamenti sociali che causano una frammentazione degli interessi. Esistono d'altra parte anche fattori di stabilizzazione che limitano gli effetti delle crisi, quali per esempio:

- l'elevato grado di consolidamento conseguito nel passato dalle istituzioni democratiche;
- la dipendenza dal regime democratico di alcuni settori della società (p.es. i beneficiari del welfare state);
- l'indisponibilità delle alternative non democratiche;
- la situazione internazionale.

L'instaurazione democratica

Le prime fasi dell'instaurazione democratica si sovrappongono con la transizione dal regime autoritario precedente. L'instaurazione prevede:

- concessione universale di diritti civili e politici;
- uscita dei militari dalla politica;
- formazione di canali di partecipazione, quali partiti e gruppi;

- adozione di procedure e istituzioni della democrazia.

Attori e caratteri dell'instaurazione democratica

Gli attori protagonisti del processo di instaurazione democratica sono di tre tipi:

- attori nazionali sostenitori del regime precedente, quali il governo, l'esercito e la burocrazia;
- attori nazionali antagonisti del regime precedente, quali le opposizioni, che possono allearsi con gli attori moderati del regime autoritario o più raramente agire in proprio;
- attori internazionali interessati a sostenere le opposizioni.

I momenti decisivi del processo sono:

- il passaggio dei militari su posizioni di neutralità politica;
- la costituzione di una coalizione che sostenga il regime democratico;
- un impegno delle elites sociali accompagnato da un'estesa partecipazione di massa;
- la scelta fra continuità e discontinuità con il regime non democratico.

Esiti dell'instaurazione democratica

Il successo delle instaurazioni democratiche dipende da molti fattori:

- presenza della monarchia, che pone il problema della scelta della forma di stato;
- esperienze precedenti di politica di massa che favoriscano il funzionamento delle istituzioni parlamentari e del sistema dei partiti;
- tipo e durata del precedente regime non democratico.

Anche i motivi della caduta del regime non democratico possono essere numerosi:

- sconfitta militare;
- trasformazioni socio-economiche che aumentano il pluralismo sociale;
- divisioni interne alla coalizione dominante;
- grado di organizzazione dell'opposizione.

Il consolidamento

Il consolidamento democratico è un processo di stabilizzazione della democrazia, favorito dal trascorrere del tempo, che può basarsi sulle due alternative della legittimazione o dell'ancoraggio.

La legittimazione

La legittimazione è una credenza favorevole alla democrazia che interessa sia le elites che le masse.

Può essere riferita a diversi ambiti:

- il mantenimento del compromesso democratico;
- il rispetto della legalità;
- la neutralità dei militari;
- tutela degli interessi degli imprenditori.

Le "ancore" del consolidamento

Anche in assenza di una forte legittimità la democrazia può consolidarsi in seguito alla presenza di quattro ancore che permettono l'esistenza di rapporti fra politica e società:

- partiti;
- gruppi di interesse;
- clientelismo;
- neo-corporativismo.

La stabilità

Un regime democratico è stabile quando esiste l'aspettativa della sua durata nel tempo, garantita da:

- istituzionalizzazione;

- legittimità;
- efficacia decisionale.

La prima democratizzazione

Competizione e partecipazione

Robert Dahl propone una tipologia dei sistemi politici che consente di definire la poliarchia come quel sistema politico caratterizzato dalla possibilità di *opposizione* nei confronti del governo e da un livello elevato di *partecipazione*.

		<i>partecipazione</i>	
		<i>bassa</i>	<i>alta</i>
<i>opposizione</i>	<i>alta</i>	oligarchia competitiva	poliarchia
	<i>bassa</i>	egemonia chiusa	egemonia inclusiva

La tipologia costituisce anche uno strumento di analisi dei processi di democratizzazione, che sono un effetto del contemporaneo ampliamento della *liberalizzazione* – la crescita della possibilità di opposizione – e dell'*inclusività* – il grado di estensione del diritto di partecipazione, e possono realizzarsi attraverso tre vie:

- la liberalizzazione precede l'inclusività;
- l'inclusività precede la liberalizzazione;
- inclusività e liberalizzazione procedono in contemporanea.

La prima via – seguita dalla Gran Bretagna e dai paesi scandinavi – produce le democrazie più stabili.

I diritti sociali e la mobilitazione delle classi inferiori

Secondo T. Marshall l'estensione della cittadinanza procede in tre fasi, grosso modo corrispondenti al XVIII, XIX e XX secolo, seguendo un procedimento che vede prima la concessione dei diritti civili relativi alla facoltà di espressione e associazione, successivamente dei diritti politici connessi al voto per la scelta del governo, ed infine dei diritti sociali, in base ai quali viene erogato a ogni cittadino un livello minimo garantito di servizi che ne assicurino la sussistenza. Fra i tre tipi di diritti vige un rapporto di necessarietà, nel senso che l'esistenza di ogni tipo richiede l'assicurazione e l'effettiva vigenza del tipo storicamente precedente. La possibilità di organizzazione costituisce il requisito chiave per assicurare una effettiva competizione politica, mentre il diritto di voto costituisce per le classi inferiori lo strumento indispensabile per avanzare rivendicazioni relative alle proprie condizioni materiali. La spiegazione di Marshall, in definitiva, considera l'affermazione del welfare state un fenomeno tipico della storia del XX secolo, che richiede in precedenza l'erogazione di diritti politici e che contraddistingue perciò l'esperienza politica del mondo democratico occidentale.

Legittimazione e incorporazione

Il processo di democratizzazione comporta il progressivo allargamento della partecipazione politica. Questa crescita della partecipazione è stata descritta da Stein Rokkan per mezzo dell'individuazione di quattro soglie.

- Il superamento della soglia di legittimazione avviene con la concessione dei diritti di associazione ed espressione necessari a criticare l'operato del potere politico.
- La soglia di incorporazione è superata allorché i sostenitori dei movimenti di opposizione possono scegliere i propri rappresentanti con piena uguaglianza formale.

Rappresentanza e potere esecutivo

- Con il superamento della soglia di rappresentanza vengono abbassate le barriere che ostacolano la rappresentanza dei nuovi movimenti, normalmente con il passaggio da sistemi elettorali maggioritari a sistemi di tipo proporzionale.
- Il superamento della soglia del potere esecutivo avviene allorché l'attività del governo è resa responsabile verso le assemblee elettive.

I nuovi problemi

Dopo la grande espansione della democrazia realizzata a partire dall'ultimo quarto del XX secolo rimangono irrisolti tre problemi:

- estensione della democrazia dal livello nazionale al livello sovra-nazionale;
- miglioramento della qualità delle democrazie esistenti con il perfezionamento della tutela dei diritti civili, politici e sociali;
- superamento della democrazia delegata per mezzo del perfezionamento dei meccanismi di responsabilizzazione dei governanti nei confronti dei governati.