

## CAP. I: NATURA ED EVOLUZIONE DELLA SCIENZA POLITICA

Differenza:

- Politica: attività che gli uomini svolgono per tenere insieme un gruppo, proteggerlo, organizzarlo e allargarlo, per scegliere chi prende le decisioni e come, per distribuire risorse, prestigio, fama e valori;
- Scienza politica: studio di queste attività con metodo scientifico, in modo da formulare generalizzazioni e teorie e da consentirne la verifica e la falsificazione.

### Lo studio scientifico della politica

Le radici:

- la sua storia e la storia dei suoi cultori si intrecciano irrimediabilmente con quelle di altre discipline come la filosofia, la storia delle dottrine, il diritto costituzionale... Dunque, una vera e propria storia della scienza politica non esiste;
- l'evoluzione della scienza politica avviene congiuntamente attraverso la definizione / ridefinizione dell'oggetto di analisi e attraverso l'elaborazione di nuove tecniche e nuovi metodi, alla ricerca del massimo di «scientificità». Nel corso del tempo mutano l'oggetto (che cosa è politica) sia il metodo (che cosa è scienza).

Le riflessioni della scienza politica hanno accompagnato tutte le fasi di sviluppo dell'esperienza di organizzazione del mondo occidentale in comunità e collettività.

Problema principale: individuazione di una data precisa, di una svolta, di un passaggio riconoscibile e riconosciuto, prima del quale la politica veniva studiata con metodi «prescientifici».

Rischio: sminuire gli apporti di tutti gli studiosi della lunga fase prescientifica, ma anche di attribuire un valore probabilmente eccessivo alle analisi dei nostri contemporanei, e alle virtù dei metodi scientifici. Conviene presentare un'interpretazione della scienza politica aperta e in parte eclettica, ma, nella sua specificità e significatività, non imperialistica.

Oggetto

Il potere: le modalità di acquisizione e di utilizzazione del potere, la sua concentrazione e la sua distribuzione, la sua origine e la legittimità del suo esercizio, la sua stessa definizione sono state oggetto di analisi politica da Aristotele a Machiavelli, da Weber ai politologi contemporanei. Gli interrogativi classici su chi detiene il potere e su come lo esercita informano ancora l'analisi contemporanea della politica.

Lo Stato: negli ultimi due secoli ha spesso sostituito il potere come oggetto centrale dell'analisi. La stessa esperienza politica occidentale ha spinto nel senso di introdurre forti differenze analitiche fra gli studiosi a seconda dei processi di costruzione statale che essi si trovavano ad analizzare. Se da Machiavelli a Hobbes, il problema è quello di creare l'ordine politico attraverso il controllo del potere all'interno di confini ben definiti, in altri casi il problema è consistito nella creazione di uno Stato pluralista (Locke), democratico (Tocqueville)...

Emergeranno due distinte tradizioni politiche:

- anglosassone: che presta attenzione ai processi sociali più che alle configurazioni statuali. Il diritto costituzionale non trova quasi posto, a tutto vantaggio della common law;
- continentale: analisi delle strutture statuali vere e proprie, cioè di studi istituzionali. Il diritto costituzionale assume a elemento centrale e dominante dei processi politici, rischia di reificare e cristallizzare le analisi politiche e, alla fine, le costringe entro i confini nazionali.

Gli studiosi della politica si erano ripetutamente posti anche il problema del metodo: come raccogliere le informazioni, vagliarle e filtrarle per combinarle in generalizzazioni e spiegazioni?.

Machiavelli: fa riferimento non solo alla storia, ma anche all'osservazione e, in particolare, dichiara di voler descrivere il più oggettivamente possibile la «realtà effettuale». Da allora, molti studiosi seguiranno Machiavelli.

Una volta consolidate le formazioni statuali, iniziò un filone d'analisi centrato sulla classe politica,

che ha cercato di andare oltre le tradizionali problematiche del potere e dello Stato, con l'obiettivo di conseguire maggiore concretezza e maggiore aderenza alla realtà. Le analisi di Mosca, Pareto e Michels sono gli ultimi contributi «prescientifici».

La teoria delle élite: è un ricco e fecondo filone di ricerca tuttora perseguito con profitto.

XIX° - XX° secolo: inizia una rivoluzione scientifica destinata a coinvolgere anche scienze sociali e la scienza politica. Max Weber fonda il metodo storico comparato e la sociologia «comprendente» che tiene conto del punto di vista dell'attore ed elabora originali prospettive analitiche.

Ma, la scienza politica come disciplina autonoma rischia la scomparsa. Il fascismo e il nazismo schiacciano ogni riflessione politica e faranno retrocedere di decenni tutte le scienze sociali.

Contemporaneamente, si registra una spinta all'unificazione delle scienze, intorno a un metodo condiviso. La scienza politica avrebbe perso l'autonomia, faticosamente ricercata, dalle discipline confinanti (filosofia politica, storia politica...).

Saranno altri sviluppi a ridare respiro a un'autonoma analisi della politica e ad influenzarne il paradigma: il manifestarsi dell'autonomia del politico in esperienze distanti ma importanti (es.: il New Deal, il nazismo e lo stalinismo) e il diffondersi di analisi di antropologia politica su società definibili come *Senza Stato*, sulla cui specificità è disponibile una rassegna comprensiva, ma nient'affatto *senza politica*.

Dunque, oggetto e Stato non potevano più essere i soli oggetti della scienza politica. Il potere doveva essere qualificato in maniera molto precisa come politico e non poteva rimandare tautologicamente allo Stato, poiché le società senza Stato manifestavano l'esistenza corporata e visibile di attività politiche. Con David Easton nasce una nuova definizione di politica: attività di assegnazione imperativa di valori per una società, liberata del tutto dal rapporto con lo Stato. Di qui, anche la proposta metodologica di un'analisi sistemica della politica. L'analisi sistemica si fonda su un modello che vede *inputs* (domande provenienti dalla società) e *outputs* (risposte e decisioni che possono avere effetti sulle nuove domande).

Easton afferma che qualsiasi sistema politico ha tre componenti:

- la comunità politica: composta da tutti coloro che sono esposti alle procedure, alle norme, alle regole e alle istituzioni;
- il regime: insieme delle procedure, delle norme, delle regole e delle istituzioni del sistema. Può avere componenti democratiche, autoritarie, totalitarie. I cambiamenti di regime sono relativamente più rari rispetto ai cambiamenti delle e nelle comunità politiche. Ad esempio, il sistema politico francese dal 1870 ha subito alcuni cambiamenti di comunità con la perdita e la riconquista dell'Alsazia e della Lorena. ;
- le autorità: sono i detentori del potere politico, coloro che sono autorizzati dalle procedure a produrre «assegnazioni imperative di valori». Alle autorità viene riconosciuta la facoltà e il diritto di decidere in che modo le risorse, ovvero le cariche, il lavoro... verranno assegnate alle persone, ai gruppi e alle varie associazioni. «Imperativa» = le autorità sono in grado di ottenere il rispetto delle loro decisioni, delle loro assegnazioni, delle loro attribuzioni... anche contro la resistenza e l'opposizione di uno o più gruppi e associazioni. Si possono avere autorità democraticamente elette, autorità che debbono le loro cariche e il loro potere a configurazioni autoritarie, autorità che hanno dato vita ad un sistema totalitario. Le autorità democratiche cambiano periodicamente in seguito alle procedure elettorali. Gli altri tipi di autorità hanno durata più o meno lunga, comunque imprevedibile, spesso collegata alla difficoltà di stabilire e rispettare vaghe e non codificate regole di successione. Non esiste una necessaria coincidenza fra lo stato e il sistema politico.

### **Easton e il comportamento politico**

Secondo Easton: la politica non può essere espressa unicamente come potere. Motivi: è necessario differenziare le varie forme di potere; la politica non può essere né ricercata né esaurita unicamente nell'analisi dello Stato.

Il potere > conduce ad un ambito troppo vasto, quando non è specificamente politico – riguarda un

ambito troppo limitato poiché la politica non consiste soltanto in conflitti risolti dal ricorso al potere, ma anche in molteplici forme di collaborazione, di consenso, di coalizione.

Stato = forma storica transeunte di organizzazione politica che è apparsa di recente e che può scomparire. Vi è stata politica prima della nascita dello Stato; vi sarà politica anche quando lo Stato sarà sostituito da altre forme di organizzazione politica.

Politica = assegnazione imperativa di valori per una società. Non vi è necessaria e obbligata coincidenza fra l'attività politica e una determinata forma organizzativa. La politica è presente ovunque si assegnino valori.

Sistema politico = luogo privilegiato della politica. E' il sistema di interazioni, astratte dalla totalità dei comportamenti sociali, attraverso le quali i valori vengono assegnati in modo imperativo per una società.

Dunque, la scienza politica, fa riferimento allo studio delle modalità, complesse e mutevoli, con le quali i diversi sistemi politici procedono all'assegnazione imperativa dei valori.

Easton intende rendere l'analisi della politica il più scientifica possibile.

Importante è il comportamentismo: nato e sviluppatosi in psicologia, in politica si caratterizza per l'accento posto sulla necessità di osservare e analizzare i comportamenti concreti degli attori politici (individui, gruppi...), e per il ricorso all'elaborazione di tecniche specifiche quali interviste, sondaggi d'opinione... E' in questa direzione che, secondo Easton, l'analisi della politica può approssimarsi ad essere scienza.

Nel comportamentismo la scienza politica deve:

- rilevare nei comportamenti politici quelle *regolarità* che si prestino ad essere espresse in generalizzazioni o teorie aventi valore esplicativo e predittivo;
- elaborare rigorose *tecniche* di osservazione, raccolta, registrazione e interpretazione dei dati;
- procedere alla *quantificazione*, misurare i fenomeni al fine di ottenere maggiore precisione;
- tenere distinti i *valori* dai *fatti*, nella consapevolezza che la valutazione etica e la spiegazione empirica implicano due diversi tipi di proposizioni;
- proporsi la *sistematizzazione* delle conoscenze acquisite in una stretta interconnessione di economia e ricerca (la ricerca non guidata dalla teoria può essere insignificante e la teoria non insostenibile con i dati può rivelarsi improduttiva);
- mirare alla *scienza pura*, poiché la comprensione e l'interpretazione del comportamento politico precedono logicamente qualsiasi sforzo applicativo e lo fondano su basi solide;
- operare in direzione di una *integrazione* fra le scienze sociali, poiché le ricerche in campo politico possono ignorare le conclusioni cui pervengono le altre discipline soltanto a rischio di indebolire la validità e la generalità dei loro stessi risultati.

L'applicazione dei principi fondamentali del comportamentismo sembra spingere nella direzione di una «scientificità» sconosciuta ai precedenti cultori dell'analisi politica e, la disponibilità di nuovi strumenti e nuove tecniche sembra favorire tale ricerca. Il risultato è l'iperfattualismo, la raccolta disordinata e senza costrutto di dati sempre più abbondanti e confusi, la misurazione prematura di fenomeni spesso irrilevanti.

La politica come «attività di assegnazione imperativa di valori per una società» si trova a dover indagare fenomeni sempre più pervasivi e diffusi. L'analisi politica deve fare i conti con nuovi problemi, con nuove sfide, con l'espansione inaspettata del proprio campo d'indagine.

### **L'approdo contemporaneo**

Difetti della scienza politica secondo Almond e Powell:

*provincialismo* > l'analisi politologica dei sistemi politici si era concentrata su pochi sistemi dell'area europea e occidentale (Gran Bretagna, Stati Uniti...);

*descrittivismo* > la maggior parte degli studi si limitava a descrivere le caratteristiche dei sistemi politici analizzati, senza alcuna preoccupazione teorica, senza alcun tentativo di comparazione esplicita;

*formalismo* > eccessiva attenzione alle variabili formali, alle istituzioni, alle norme e alle procedure,

e una parallela disattenzione per il funzionamento reale dei sistemi politici., per le interazioni fra strutture.

Easton: intendeva condurre la scienza politica lungo la strada della teorizzazione e della scientificità;

Almond e Powell: suggerivano di andare nella direzione della politica comparata e dello sviluppo politico. La risposta all'espansione del campo della politica doveva essere di accettazione della sfida e di predisposizione degli strumenti con i quali paragonare fra loro i sistemi politici e analizzarne i processi di formazione, funzionamento, mutamento.

Comunque: l'irruzione sulla scena politica di nuovi Stati al di fuori della tradizionale area d'interesse e d'influenza della cultura occidentale creò forti problemi analitici, al tempo stesso obbligando e rendendo possibile l'elaborazione di paradigmi meno etnocentrici, meno formalistici, meno descrittivi.

Prima degli anni '60: le critiche alla produzione complessiva degli scienziati politici potevano essere convincenti, ma esistevano alcune eccezioni significative di analisi non formalistiche, non puramente descrittive seppur ovviamente basate sui contesti nazionali europei in assenza di materiale valido proveniente da altri contesti. I campi analitici erano costituiti dalle più importanti organizzazioni politiche, i partiti, dalle più significative procedure politiche, quelle elettorali. Tuttavia, Almond e Powell avevano colto nel segno suggerendo l'esistenza di una sostanziale «idiosincrasia» per analisi comparate in scienza politica.

Anni '60: è la svolta della scienza politica. Si combinano in maniera feconda un oggetto (lo sviluppo politico), un campo analitico (la politica comparata) e un metodo di studio (il metodo comparato).

## **Il comportamentismo e oltre**

Inizio terzo millennio: la scienza politica fornisce un'impressione complessiva di pluralismo di approcci, tecniche e metodi, di varietà di tematiche, ma anche di qualche confusione di risultati. La disciplina non è più né unificata né unificabile sotto l'egida di un'unica interpretazione di linee di ricerca uniformi..

Scienza politica negli anni '60: molto meno euro – americanocentrica; più realistica e più attenta alla sostanza della politica; più rigorosa e più precisa; più disponibile e più capace di teorizzare. Naturalmente, i risultati già conseguiti non esimono dall'essere esigenti e dal chiedere ancora di più. In particolare, neppure le teorizzazioni più originali dovrebbero fare a meno di riconoscere i meriti dei precursori, di confrontarsi con le teorie che le hanno precedute e di mirare alla crescita della scienza politica attraverso un processo di critica e di revisione, ma non di oblio, di quanto è stato fatto e scritto.

Un utile punto di partenza consiste nel combinare gli obiettivi che Easton assegnava al comportamentismo con i «cinque frammenti in cerca di unità», che Robert Dah riscontra dopo il successo del comportamentismo:

**quantificazione** > Talvolta l'utilizzazione di tecniche quantitative è quasi fine a se stessa e non indirizzata all'illuminazione dei problemi, alla formulazione di generalizzazioni e alla proposta di soluzioni. Spesso la quantificazione continua ad essere prematura. Le tecniche quantitative sono utili, talvolta indispensabili, ma rischiano di rimanere confinate all'analisi e alla soluzione di un numero di problemi molto limitato se non vengono esplicitamente collegate a nuove teorizzazioni;

**scienza politica empirica** > il comportamentismo ha avuto il grande merito di esigere la ricerca di regolarità nei comportamenti politici, l'elaborazione di generalizzazioni sulla base delle regolarità osservate, la verifica delle generalizzazioni elaborate. Le analisi dei comportamenti elettorali hanno poi consentito quella integrazione fra discipline che Easton auspicava. Infatti, la sociologia, che utilizza spiegazioni basate sulla struttura di classe e sulla religiosità, la storia, quando formula spiegazioni incentrate sulle modalità di formazione di determinati raggruppamenti sociali, e la psicologia sociale, contribuiscono a plasmare interpretazioni approfondite dei comportamenti elettorali e delle loro variazioni nel tempo.

Ci sono due cambiamenti importanti: 1) ricomparsa di un dibattito metodologico (cosa è davvero il

metodo scientifico?): ciò ha riportato a qualche ripensamento e ad una maggiore consapevolezza nell'uso di tecniche che intendano tradurre immediatamente i postulati positivistici in programmi di ricerca, magari quantitativa; 2) affermazione della scienza politica empirica come obiettivo di fondo (ciò ha comportato una riduzione della sua «aggressività» e la sua convivenza, più o meno fruttuosa, con diverse altre prospettive, a seconda dei paesi e degli studiosi.

Se la scienza politica empirica mirasse a individuare, descrivere, analizzare e valutare l'esistente, essa coinciderebbe con l'obiettivo di creare una *scienza pura*. Dalla scienza politica empirica sono venuti possenti stimoli all'analisi applicata. Si è aperto così un nuovo settore di studi: l'*analisi delle politiche pubbliche*. Il cuore è l'analisi dei processi decisionali, nella descrizione degli assetti istituzionali e della loro influenza sui processi decisionali., nell'individuazione dei partecipanti e delle loro coalizioni, nella valutazione dell'incidenza e degli effetti delle diverse coalizioni, dei cosiddetti *policy networks*.

I *policy studies* > possono contribuire al rinnovamento di alcune problematiche classiche nella scienza politica. Portano con sé due rischi:

- un'interpretazione riduttiva della politica come insieme di interazioni fra individui, esperti, gruppi e associazioni, con scarsa attenzione per gli assetti strutturali e per le motivazioni ideologiche;
- una teorizzazione incompiuta o addirittura negata che deriva dall'essere talmente dominati dal contingente e quindi dal non riuscire a produrre generalizzazioni applicabili in più contesti.

**L'uso della storia** > Nel suo interesse per analizzare ciò che è, lo scienziato politico comportamentista ha trovato difficile fare un uso sistematico di ciò che è stato. Il punto critico riguarda l'utilizzazione del materiale offerto dalla storia all'analisi politica.

Cinquant'anni di ricerche politologiche hanno prodotto un'accumulazione di dati e di interpretazioni senza paragone nei secoli precedenti, consentendo un approfondimento storico, e spinge in direzione di utili confronti interdisciplinari.

**Rapporto fra i policy studies e la teoria generale in scienza politica.** Non esiste un'implicita e insanabile contraddizione fra *policy making* e teoria generale della politica. L'attività politica produce domande alle quali lo scienziato della politica può rispondere facendo ricorso alle sue conoscenze e alle sue teorizzazioni.

Secondo William Mitchell: « i teorici politici procederanno dai modelli della democrazia e della dittatura a combinazioni analoghe alla concorrenza monopolistica, al duopolio e all'oligopolio. Dapprima i modelli saranno costruiti in assenza di dati empirici come avvenne in economia; poi sopraggiungerà una generazione di critici non specialisti e di «econometrici politici» a sottoporre a verifica i legami tra teorie e dati ».

Questa previsione non è stata azzeccata. E' preferibile seguire la strada della *political economy*, studio integrato che combini variabili economiche e variabili politiche, che è stato ampiamente ripreso dalla maggioranza dei cultori della teoria della scelta razionale. Cosa può confortare Mitchell: la crescente e indissolubile interpenetrazione della sfera politica con la sfera economica, e i relativi richiami al keynesismo e al welfare, le due grandi sfide all'autonomia e alla rilevanza della politica e della disciplina che studia;

speculazione teorica: qui la scienza politica non ha fatto grandi passi avanti, rimanendo così criticabile e criticata.

### Scienza politica e teoria politica

Se la scienza politica vuole affrontare adeguatamente attrezzata la speculazione teorica deve affrontarsi con la filosofia politica. La tradizione di pensiero della filosofia politica contiene almeno quattro componenti significative:

- ricerca della miglior forma di governo;
- ricerca del fondamento dello Stato;

- ricerca della natura della politica;
- analisi del linguaggio politico.

L'ultimo di questi significati caratterizza una «filosofia politica» in condizione di incontrarsi con la scienza politica. Gli altri tre significati, infatti, sono privi di almeno una delle componenti che Bobbio reputa indispensabili a fondare una scienza politica empirica: la ricerca della miglior forma di governo non è né pretende di essere valutativa; la ricerca del fondamento dello Stato non è esplicativa, ma giustificativa; la ricerca della natura della politica si sottrae ad ogni impossibile verifica empirica.

La scienza politica non delega più alla filosofia politica la ricerca della forma migliore di governo. Grazie alla riscoperta dell'insopprimibile rilevanza delle istituzioni, all'accumulazione di conoscenze empiriche e teoriche, alla possibilità di intervenire concretamente, la scienza politica cerca di definire le caratteristiche delle forme di governo più adatte a seconda della natura dei sistemi politici, dei sistemi di partito, delle società civili. La differenza rispetto alla filosofia politica è che la scienza politica ricerca puntigliosamente e con l'applicazione del metodo comparato i fondamenti empirici delle sue prescrizioni.

Le diverse tradizioni di scienza politica:

Germania: lo storicismo e l'idealismo tedeschi hanno spinto la scienza politica nella direzione di un'interpretazione dei fenomeni politici come, volta a volta, un dover essere, la ricerca di un'essenza, una concezione totalizzante. La repressione nazista si abbatté sulle scienze sociali tedesche. La loro rinascita presenta un doppio volto: la reimportazione di metodi e interrogativi che la diaspora degli scienziati sociali tedeschi portò con sé un ambiente più ricettivo, come gli Stati Uniti; il risorgere di una tradizione indigena, ancora con ambizioni di teoria generale della società e totalizzanti;

Francia: emerge una scienza politica talvolta essenzialmente connotata come storia politica, non molto incline alla ricerca empirica, provinciale, talvolta filosofeggiante, nel complesso marginale sulla scena mondiale;

Gran Bretagna e Scandinavia: la filosofia analitica, la riflessione sul linguaggio e sul metodo costituiscono i campi d'indagine meglio riconducibili alla scienza politica e ai tre presupposti scientifici della spiegazione. La scienza politica britannica si mantiene saldamente ancorata al terreno di ricerche serie, ben impostate. Lo stesso discorso vale per i politologi scandinavi, che riescono a fondere al meglio alcune tradizioni culturali «continentali» e alcune tradizioni culturali anglosassoni, combinate al massimo livello nell'opera di Stein Rokkan;

Italia: la scienza politica può fare appello a Machiavelli, Mosca, Pareto, Michels. Il peso del diritto e l'influenza della filosofia idealistica sono i principali responsabili di avere ritardato l'evoluzione della scienza politica italiana, che solo alla fine degli anni '60 del XX secolo inizia il suo radicamento accademico e la sua professionalizzazione, lenta e diseguale. La scienza politica italiana sembra cercare un giusto equilibrio tra la ricerca empirica e la teorizzazione, senza cadere nella semplice storia politica e senza sfiorare le teorizzazioni astratte;

Spagna: il ritorno alla democrazia è stato in piccola parte preceduto, in gran parte accompagnato dal rigoglioso sviluppo della scienza politica. I manuali testimoniano della capacità di produrre sintesi di ricerche e teorie.

Stati Uniti: l'elemento più caratterizzante è la filosofia empirica e programmatica di Dewey e l'incontro con tutte le altre scienze sociali (es.: psicologia behaviorista). La scienza politica statunitense è intesa risolvere i problemi politici più urgenti, in particolare le relazioni internazionali. Il problema maggiore riguarderà il superamento di un'avalutatività scorrettamente interpretata, che ha finito per tradursi in un'accettazione acritica e in una riproposizione del modello americano di democrazia, senza la forza propulsiva delle sue contraddizioni fra eguaglianza e libertà, fra eguaglianza di opportunità ed eguaglianza di risultati.

Rapporto classici / scienza politica: è un rapporto difficile. I classici possono essere semplicemente imbalsamati, sostenendo che i migliori fra loro hanno saputo sollevare gli interrogativi cruciali; e poi liquidandoli con l'affermazione che insieme ai tempi e ai luoghi sono cambiati anche i metodi e le tecniche, che la rottura epistemologica avvenuta in tutte le scienze all'incirca all'inizio del XX

secolo separa nettamente la riflessione politologica susseguente da quella dei classici. La scienza politica si priva così colpevolmente del suo retroterra.

Anche chi sostiene la possibilità di un'effettiva utilizzazione dei classici della politica ha non pochi problemi nell'assegnare loro un ruolo ben definito. Nella scienza politica statunitense, una citazione può aiutare a comprendere il problema:

1. *I classici della filosofia politica ci invitano a continuare la ricerca dei loro autori per un allargamento di prospettiva e un approfondimento di consapevolezza.* (Germino);

Difficoltà: è piuttosto improbabile fare seguire indicazioni operative di ricerche e riflessioni che abbiano davvero un collegamento con la scienza politica.

La scienza politica contemporanea non ha ancora trovato il modo di «recuperare» appieno il pensiero dei classici. Nè, d'altronde, gli storici del pensiero politico e i filosofi politici contemporanei sono riusciti a riformulare i contributi dei classici in modo tale da renderli più rilevanti e meglio utilizzabili. Invece di un arricchimento reciproco, ne consegue una bizzarra battaglia tra filosofi e scienziati della politica per la conquista di maggiori spazi accademici.

Domanda: cosa significa davvero fare teoria politica nella scienza politica contemporanea? Le risposte di Germino e Bluhm sono inadeguate. Risposte più soddisfacenti non esistono, ma esplorare i problemi aperti contribuisce a meglio definire il campo della disciplina e a individuare le sue possibili prospettive di sviluppo.

Non esiste un'idea universalmente accettata di che cosa sia e debba essere la «teoria politica». Si confrontano più modi di fare teoria e più teorie. La distinzione più chiara passa fra la teoria weberianamente intesa e la teoria positivista definita, ad esempio, da Kaplan. Secondo questo autore una teoria è un «sistema di leggi», ed esistono due tipi generali di teorie:

- concatenate: le leggi che le compongono entrano in «una rete di rapporti tali da costituire una configurazione o un modulo identificabile»;
- gerarchiche: le leggi che le compongono sono presentate come « deduzioni da un piccolo insieme di principi fondamentali».

Fra queste due modalità teoriche non esiste una scelta teorica precisa e univoca in scienza politica. La grande maggioranza dei politologi ritiene che nel migliore dei casi sia possibile produrre teorie a medio raggio, ad esempio, nel campo del comportamento elettorale, nell'analisi dei partiti politici, negli studi sul parlamento e sulla rappresentanza politica.

Alcune teorie generali: 1) del potere > potrebbe ancora costituire l'aspirazione della teoria politica; 2) dello Stato; 3) del sistema politico > elaborato da Easton tra gli anni Cinquanta e Sessanta del XX sec., concetto che avrebbe anche il vantaggio di consentire collegamenti efficaci e duraturi con le altre scienze sociali; 4) della decisione > che dovrebbe essere il concetto cruciale della teoria politica.

Si è instaurato una sorta di duello fra due prospettive che appaiono dominanti alla fine di questo secolo:

- **neoinstituzionalismo**: ha riscoperto il ruolo delle istituzioni, non soltanto formali, ma come comportamenti ritualizzati, come costrizioni e come aspettative di ruolo;
- **teoria della scelta razionale**: mette l'accento sui comportamenti, sui calcoli, sulle aspettative degli attori politici individuali.

Di volta in volta, a seconda del problema studiato, le formulazioni teoriche fanno riferimento al potere, alle istituzioni, al sistema, alle scelte, alla decisione. Ciascuna delle varie formulazioni è in grado di costituire un pezzo di teoria. Purtroppo, le loro acquisizioni non sono cumulabili; manca una teoria generale di ampio raggio e di vasto respiro.

### L'utilità della scienza politica

La maturità della scienza politica è giunta al pieno riconoscimento della non unilinearità dei processi attraverso cui si perviene ai regimi democratici, alla valorizzazione della diversità degli assetti possibili, all'individuazione della mutevolezza delle forme e dei contenuti, dei tipi di pluralismo nelle e delle democrazie.

Pluralità di tesi: 1) la diversità delle prospettive e degli apporti si rivela più come un elemento di ricchezza, come un gradito pluralismo, che come frammentazione del campo analitico e teoretico. L'assenza di un paradigma predominante consente la prosecuzione di un dibattito intellettuale e di una sfida di idee che si annunciano fecondi; 2) l'espansione delle ricerche consente l'acquisizione di nuovi dati e l'elaborazione di nuove ipotesi. All'espansione della politica fa da contrappeso l'espansione della scienza politica e quindi dello studio sistematico. Per un consistente numero di studiosi, la ricerca è andata molto oltre lo stadio dell'iperfattualismo; 3) la sua utilità sociale non è più in discussione. Anzi, si manifesta un vero e proprio bisogno di scienza politica come di quella branca delle scienze sociali in grado di formulare e sistematizzare conoscenze specifiche in materia di fenomeni politici, di istituzioni e di movimenti, di processi e di comportamenti.

La scienza politica, abbandonando le pretese volontaristiche («la politica al posto di comando») e le asserzioni normative («la politica è la più importante attività umana»), ha saputo documentare convincentemente l'importanza cruciale delle variabili politiche nelle collettività organizzate. La scienza politica è «operativa». Chi si impadronisce delle sue competenze e del suo sapere è in grado di applicarli efficacemente.

L'analisi politica contemporanea mira a ricomprendere al proprio interno i contributi fondamentali dei classici così come gli apporti degli studiosi viventi.

## **CAP.2: I METODI DI ANALISI**

### **La pluralità dei metodi analitici**

La molteplicità e la complessità dei fenomeni politici richiedono anche una pluralità di metodi per analizzarli; alcuni metodi servono specificamente per studiare alcuni fenomeni e sarebbero del tutto inappropriati per lo studio di altri fenomeni. Più metodi sono applicabili con profitto allo studio dello stesso fenomeno politico.

Arend Lijphart: per fare ricerca e teorizzazione in scienza politica sarebbero disponibili esclusivamente tre tipi di metodi:

- **sperimentale**, in politica si presta a poche possibilità applicative. La differenza nella scelta da effettuare fra i due rimanenti metodi sarebbe data unicamente dalla considerazione relativa al numero dei casi, o unità di ricerca, e delle variabili. Se i casi sono molti, il ricercatore ha la possibilità di fare ricorso al metodo statistico;
- se i casi sono pochi, ad esempio, quando si analizzano i sistemi politici, e le variabili sono molte, appare necessario ridurre intelligentemente il numero delle variabili, ad esempio, studiando i casi più simili, e quindi ricorrendo alla clausola del *ceteris paribus*, dal momento che i casi prescelti sono molto simili rispetto a molti elementi, utilizzando il metodo specificamente comparato;
- **statistico**, non ha una sua autonomia precisa. E' piuttosto una tecnica che può essere indifferentemente utilizzata tanto da chi fa ricorso all'osservazione partecipante, un metodo curiosamente quasi del tutto trascurato da chi applica il metodo sperimentale.

Aggiungiamo il metodo dell'osservazione partecipante, tenendo ovviamente conto della sua potenziale ed effettiva applicabilità a determinati fenomeni, esclusivamente quelli che consentano e tollerino la presenza fisica dello studioso come «osservatore».

Spesso lo studioso vuole e deve fare ricorso a più di un metodo. Tuttavia, chi studia interi sistemi politici non dovrà mai rinunciare al metodo comparato propriamente detto.

### **L'osservazione partecipante alla prova**

Applicazione: quando lo studioso si trova nella condizione di «osservare» direttamente e personalmente i fenomeni politici che desidera studiare. Le condizioni favorevoli si presentano abbastanza di rado, e l'oggetto dell'osservazione non potrà mai essere un sistema politico nella sua interezza quanto un fenomeno più circoscritto nell'ambito di un sottosistema. Vantaggio: lo studioso



ottiene una massa di materiale che nessun osservatore esterno potrebbe mai sperare di avere a sua disposizione; sa quali materiali (documenti, interviste...) meglio completeranno le informazioni di cui ha bisogno, dove cercarli e trovarli, a chi richiederli...

Lo studioso:

- dovrà evitare accuratamente un coinvolgimento diretto e personale. Il conseguimento di un certo distacco dal fenomeno studiato rappresenta la garanzia della validità non soltanto della sua ricerca, ma delle rilevazioni che ne conseguono;
- E' molto probabile che i suoi valori ideali, le sue preferenze anche politiche, gli abbiano dettato la scelta del fenomeno e delle connesse problematiche da studiare, ma nel corso della sua analisi, quei valori, quelle propensioni dovranno essere tenute sotto controllo e mai lasciate interferire, in particolare, non nella raccolta, nella selezione e nella classificazione dei dati. Nulla esclude che alla fine della ricerca i suoi valori riemergano e che lo studioso senta il bisogno di esprimere il suo motivato giudizio sul fenomeno che ha studiato.

Per ovvi motivi (es.: disponibilità di tempo) l'osservazione partecipante è inevitabilmente applicabile ad un solo caso per volta. Si configura come «uno studio di caso» con un metodo specifico. Lo studioso potrà poter ripetere lo studio del caso in tempo posteriore, e allora, avrà la possibilità di ricorrere ad una comparazione diacronica, oppure andando ad analizzare un altro caso dello stesso tipo.

Esempio, il Partito Socialdemocratico tedesco: studio effettuato da Roberto Michels e pubblicato nel 1911. Problema analitico: se la democrazia sia: a) possibile; b) realizzabile. Tre premesse sono importanti:

1. la democrazia contemporanea è una democrazia fondata sui partiti;
2. se i partiti non sono democratici è improbabile che si abbia democrazia nel sistema politico;
3. è cruciale che un partito socialdemocratico abbia natura, struttura e funzionamento riconducibili alla democrazia.

Se la democrazia non è né possibile né realizzabile all'interno di un partito socialdemocratico, partito maggiormente interessato all'esistenza e alla diffusione della democrazia nel sistema politico, allora la democrazia diventa impossibile anche nel sistema politico.

La Spd aveva bisogno di un apparato organizzativo permanente. La molteplicità dei compiti da svolgere richiedeva il reclutamento di aderenti che avessero la possibilità di dedicare in maniera continuativa tutto il loro tempo all'attività del partito, quindi di funzionari stipendiati. I funzionari si trovavano collegati in una posizione centrale nell'organizzazione del partito. Controllavano il flusso delle informazioni di qualsiasi tipo, godevano di una considerevole stabilità nella carica, riuscivano a selezionare chi sarebbe diventato candidato e, salvo inconvenienti, sarebbe andato ad occupare le cariche elettive. Nel corso del tempo l'interesse assorbente dei funzionari finisce per consistere nel mantenere le loro cariche e il loro potere nel partito. Si manifesta una eterogenesi dei fini ed emerge un non tanto ristretto strato di funzionari / dirigenti che, invece di farsi guidare dalle preferenze degli iscritti, ne manipola le preferenze e li guida. Si era affermata una oligarchia.

Michels dette vita alla legge ferrea dell'oligarchia:

*Organizzazione = tendenza all'oligarchia. Il meccanismo dell'organizzazione provoca nella massa organizzata mutamenti notevoli, quali il totale capovolgimento del rapporto del dirigente con la massa e la divisione di ogni partito o sindacato in due partiti: una minoranza che ha il compito di dirigere ed una maggioranza diretta dalla prima.*

Cosa se ne deduce dall'analisi di Michels:

- non deve essere dato per scontato che la Spd debba necessariamente esibire caratteristiche democratiche nella sua struttura, nel suo funzionamento, nei suoi processi decisionali. Si potrebbe dire che la sua struttura interna era fatta da oligarchie competitive. E' storicamente corretto prendere le mosse, come fece Michels, dalla fondata considerazione che un partito socialdemocratico si batteva esplicitamente per la democrazia;
- sulla base dei dati che aveva raccolto, Michels avrebbe potuto formulare una teoria concernente la probabilità dell'affermarsi e del riprodursi o meno della democrazia nei partiti politici.

La generalizzazione potrebbe avere valore se venisse confermata dopo essere stata «controllata» con altri studi di organizzazioni, partitiche e sindacali, collocate sullo stesso livello analitico. Invece, Michels deduce che la democrazia è impossibile in qualsiasi partito e in qualsiasi sistema politico. Michels potrebbe anche avere ragione, ma la sua ricerca basata su dati relativi al sottosistema partitico, anzi, di un solo partito, non gli consente di sostenere una affermazione tanto impegnativa.

Michels come è giunto alla formulazione della sua legge? Selezione, sulla base di ipotesi, di un caso specifico definibile come «cruciale»; raccolta dei dati attraverso l'osservazione partecipante; formulazione elegante e parsimoniosa di una legge sociologica.

Hellmann e lo studio sulle reazioni del Partito Comunista di Torino alla proposta del compromesso storico nel periodo 1976 – 1978: quanto e come può una struttura accentrata, gerarchica ed abituata ad essere di lotta e di contrapposizione alla Democrazia Cristiana trasformarsi in struttura di governo, flessibile e disposta alla collaborazione con la DC, e con quali effetti sul suo elettorato, sui suoi dirigenti, sulla strategia di lungo periodo? Si è aperta nel Partito Comunista di Torino una vera crisi, al tempo definita «di transizione» e di «trasformazione», con il corretto senso di poi, «terminale». In un partito accentrato e gerarchizzato, se la strategia del «centro» fallisce, viene a mancare qualsiasi posizione di ripiegamento in grado di ridefinire la strategia complessiva del partito. Hellmann applica il metodo dell'osservazione partecipante.

La legge ferrea dell'oligarchia è stata sottoposta a verifica in due studi di casi: il primo su un potente sindacato americano e il secondo su un altro grande partito politico tedesco: l'Unione Cristiano – Democratica di Berlino tra il 1950 e il 1960.

### **Premessa allo studio dei casi singoli**

Seymour Lipset, Martin Trow e James Coleman, intendono confrontarsi esplicitamente con la legge ferrea dell'oligarchia. International Typographical Union: caso deviante rispetto a quello che si sa dei sindacati, almeno di quelli statunitensi, nei quali operano tutti i meccanismi di controllo delle informazioni, di distribuzione delle cariche, che conducono alla legge ferrea dell'oligarchia con un numero limitato di capi del sindacato che cercano di proteggere e di promuovere i loro interessi personali di carriera e di reddito. L'ITU: ha modalità di funzionamento assolutamente diverse che risultano effettivamente e sorprendentemente democratiche; non esiste un gruppo di potere stabile che si rinnova per cooptazione, ma si fronteggiano due liste di candidati. Le preferenze degli iscritti sono state seriamente prese in considerazione da coloro che hanno ottenuto le cariche direttive poiché i vincenti sono chiaramente consapevoli che il potere e le cariche dipendono dalle loro capacità di soddisfare quelle preferenze. Dato l'alto livello di professionalità dei tipografi, le differenze al loro interno sono molto limitate e coloro che perdono la carica dirigenziale sono consapevoli che tornare al lavoro non implica nessuna perdita traumatica di status all'interno del sindacato.

Tutti i tipografi aderenti al sindacato hanno un notevole grado di informazione relativamente ai problemi del loro mestiere. Non esistono privilegi particolari, di guadagno e di vita per chi va ad occupare cariche direttive. Risulta più facile e meno doloroso tornare al lavoro dopo un periodo come dirigente sindacale di vertice. Non emerge una oligarchia interessata a forzare la situazione a suo favore. La legge ferrea dell'oligarchia non può dirsi confutata, ma viene ridefinita. A determinate condizioni, in alcune organizzazioni è possibile che si affermi e persista la democrazia come meccanismo di competizione, di acquisizione delle cariche e di gestione del potere.

Altro caso: la Cdu, negli anni '60 saldamente al potere a livello nazionale, era relativamente debole nella città di Berlino, ed è rimasto un partito sostanzialmente diverso dalla SPD. Mayntz ha messo in rilievo come la struttura del partito fosse relativamente permeabile e come l'unico funzionario a tempo pieno non cercasse affatto di accumulare potere a scapito dei dirigenti eletti. Le lotte interne erano quasi inesistenti e le manipolazioni delle opinioni degli iscritti irrilevanti. Se democrazia non significa soltanto una serie di elezioni per le cariche interne, ma anche apertura del partito all'esterno e possibilità / capacità degli iscritti di controllare e, eventualmente, di sanzionare

l'operato dei dirigenti e degli eletti, allora non c'era abbastanza democrazia nella CDU del distretto di Berlino che è stato analizzato. Inoltre, i «dirigenti» si proteggevano dai controlli degli iscritti grazie ad una serie di accordi sulle cariche e grazie anche alla scarsa competizione interna per quelle cariche.

## Il metodo comparato

Sartori: il metodo comparato è un metodo di controllo che consente di imparare e spiegare. Le analisi comparate di scienza politica in grado di far avanzare le nostre conoscenze non sono molto numerose. Ancora meno lo sono in storia, i cui cultori, pure, dovrebbero sentire l'imperativo di comparazioni rigorose che vadano oltre descrizioni quand'anche approfondite. Il metodo storico – comparato è un metodo delle scienze sociali. E' una variante importante e difficile da maneggiare del metodo comparato «sincronico».

1956: Almond individua quattro grandi categorie di sistemi politici. Intende comparare la stabilità politica dei sistemi angloamericani con l'instabilità di quelli europei.

Problemi dell'analisi: le categorie dei sistemi politici elaborate da Almond non contengono tutti i casi possibili e non respingono i casi ibridi. La categoria «sistemi politici pre – industriali» sembra essere una categoria sostanzialmente «residuale». Vi si trovano i sistemi politici appartenenti ad aree geografiche e culturali molto diverse fra loro, e che potrebbero avere sviluppi molto diversificati, non prevedibili con il semplice riferimento alla cultura politica e alla struttura dei ruoli. Così Almond, insieme a Verba, procederà ad uno dei più importanti studi comparati sulla cultura politica dei cittadini di cinque nazioni: Stati Uniti d'America, Gran Bretagna, Germania, Italia e Messico. L'Italia fu inserita causa mancanza di collaboratori francesi. Ne risultano tre possibili configurazioni di cultura politica: i «sudditi», che riconoscono il peso del sistema politico sulle loro vite; i «provinciali», che sanno molto poco, quasi niente di tutto; i «partecipanti», che sanno abbastanza di tutto quello che riguarda il sistema politico e del ruolo che vi possono svolgere. Questa griglia comparata:

- ha consentito ad Almond e Verba di mettere in rilievo la rilevanza degli orientamenti politici sulla qualità della democrazia qui differenziata rispetto al criterio della sua prevedibile stabilità / instabilità;
- consente di estendere l'analisi anche ad altri sistemi politici, e permette anche di cogliere cambiamenti nella qualità della democrazia.

Il numero dei sistemi politici (5) è limitato, ma il numero delle variabili, in termini di atteggiamenti e di orientamenti, è alquanto elevato. Poiché i dati emergono da circa cinquemila interviste, l'utilizzazione di tecniche statistiche è risultata assolutamente indispensabile per l'elaborazione dei dati.

George Tsebelis classificò i diversi sistemi con riferimento ai giocatori dotati di potere di veto (veto players), divisi in due categorie principali: gli attori istituzionali e gli attori partitici. Contandone il numero e valutandone la collocazione nel processo decisionale, si perviene ad una classificazione dei sistemi di governo. Le variabili indipendenti sono il numero degli attori dotati di potere di veto, la variabile dipendente sono gli esiti decisionali; si hanno quindi poche variabili.

L'analisi di Tsebelis è certamente comparata poiché mette a confronto alcuni tipi di sistemi di governo.

Evidenziamo tre elementi:

1. sono stati scelti tre esempi di analisi effettuate in decenni diversi e che stanno a dimostrare una crescita nel corso del tempo della consapevolezza metodologica;
2. il metodo comparato è stato utilizzato su interi sistemi politici, tecnicamente *whole system analysis*, per controllare la validità delle ipotesi e delle precedenti teorizzazioni. Nei tre esempi prescelti, il livello dell'analisi è ambiziosamente teorico nel caso dell'articolo di Almond; a livello intermedio per quel che riguarda l'incidenza dei veto players, per una più corretta valutazione delle capacità decisionali dei diversi sistemi di governo;
3. in tutti e tre gli esempi, il metodo comparato è stato applicato fotografando i sistemi politici

e spiegandone le differenze con riferimento ad alcune specifiche variabili in maniera sincronica. Il metodo comparato può anche essere utilizzato, per rimanere in metafora, per sviluppare un film, rendendo conto delle differenze tra «fenomeni» e «sistemi» politici nell'arco di un certo periodo di tempo, in maniera *diacronica*.

Comparazione diacronica: si possono paragonare le modalità di competizione fra partiti nazionali nello stesso contesto nel tempo uno (elezioni del 1999), con quelle del tempo due (elezioni del 2004), al fine di individuare quali variabili, politiche e istituzionali, spieghino le eventuali differenze. Quando mirano a rendere conto delle differenze fra interi sistemi politici, le comparazioni, siano sincroniche oppure diacroniche, costituiscono esercizi complessi. Ad esempio, da molti importanti punti di vista, la Quarta Repubblica in Francia dal 1946 al 1958 e la Repubblica Italiana dal 1948 al 1993 furono davvero «sistemi più simili». Il sistema politico francese e il sistema politico italiano offrono anche l'opportunità di comparazioni diacroniche che usufruiscono della clausola *ceteris paribus*, vale a dire consentono di dare per scontata l'ininfluenza / irrilevanza di una pluralità di fattori.

### **Gli studi di casi**

Sono frequenti i casi in cui analizzando un fenomeno politico ciascuno di noi non si pone esplicitamente il problema della comparazione ma si limita ad effettuare comparazioni implicite che gli servono per una migliore comprensione del caso iniziale. Queste comparazioni implicite vanno collocate nella specifica categoria dello studio di caso.

La maggior parte degli studi su singoli sistemi politici nazionali sono collocabili negli studi «idiografico / descrittivi». Gli studiosi statunitensi hanno sostenuto che le caratteristiche di formazione e di collocazione internazionale del sistema politico degli Stati Uniti lo rendevano sostanzialmente incomparabile, perché «eccezionale». L'eccezionalità è una peculiare combinazione di storia, di credenze e di valori che non si trova in nessun altro sistema politico.

Joseph LaPalombara: la democrazia italiana costituisce una variante peculiare, incomparabile con altre democrazie reali, delle democrazie esistenti; non si faccia alcuna riforma istituzionale / elettorale per trasformare gli elementi portanti della democrazia italiana. Il rischio, si tenga presente che l'autore scrive nel 1987, è mandarla a catafascio. Ma, il suo studio non consente alcuna generalizzazione né sulla democrazia in Italia né sulla democrazia in generale, forse ne esclude deliberatamente la possibilità e desiderabilità.

Secondo alcuni studiosi, quando si giunge di fronte a casi complicati, il modo migliore di procedere consiste nell'applicare il massimo di pazienza e impegnarsi nella raccolta meticolosa di tutto. Ciò vale in special modo nelle ricerche antropologiche. E' difficile dire quanto la descrizione densa possa essere utile in scienza politica, in assenza finora di tentativi consapevoli. Lo studio di un caso, per quanto effettuato con una descrizione la più densa possibile, non sembra promettere molto in termini di avanzamento teorico.

Putnam e la ricerca sulle regioni italiane: è lo studio di un caso, una comparazione diacronica concernente il rendimento istituzionale. Putnam effettua, partendo dal «caso» italiano, una comparazione fra un gruppo di regioni meridionali e un gruppo di regioni centro – settentrionali. La variabile dipendente è il rendimento istituzionale che in alcune regioni è nettamente superiore a quello delle regioni del Sud. La variabile indipendente è costituita dalle «tradizioni civiche» (atteggiamenti e comportamenti che conducono alla cooperazione fra i cittadini ovvero la ostacolo). Gli atteggiamenti e i comportamenti positivi vengono combinati nell'espressione «capitale sociale». Questo speciale tipo di capitale congloba «la fiducia, le norme che regolano la convivenza, le reti di associazionismo civico» e tutti gli elementi che migliorano l'efficienza dell'organizzazione sociale promuovendo iniziative prese di comune accordo.

A monte dello studio del caso effettuato da Putnam sta la teoria della democrazia formulata da Alexis de Tocqueville: la democrazia nasce, cresce, si rafforza e funziona soddisfacentemente quando i cittadini si organizzano in gruppi, danno vita ad associazioni, hanno una rigorosa attività d'interazione. Le tradizioni civiche italiane hanno una lunghissima durata. Se positive, queste

tradizioni si configurano come un vero e proprio capitale che è possibile investire e dal quale si può attingere fruttuosamente, ad esempio, nella costruzione di nuove istituzioni come le assemblee e i governi regionali.

Le democrazie nascono in sistemi politici nei quali la distribuzione delle risorse socioeconomiche è relativamente equilibrata e persistono livelli medi - alti di istruzione. Il caso più flagrante di sistema politico economicamente povero e con bassi livelli di istruzione nel quale, però, si mantiene un regime democratico, è rappresentato dall' India. E' possibile rendere conto di questa eccezione alla luce delle teorie esistenti?

L'analisi dell'India = studio di un caso «deviante», rispetto ad una teoria sufficientemente consolidata. La teoria consolidata alla quale Lijphart preferisce fare riferimento nel suo test non è quella relativa ai requisiti socioeconomici della democrazia, ma quella che sostiene che sono le democrazie «consociative» a garantire un miglior funzionamento del sistema politico. Sono consociative quelle democrazie nelle quali le élite politiche decidono consapevolmente di raggiungere accordi di vertice per bloccare le spinte disgregative di una competizione politica aperta. L'India ha saputo far funzionare per oltre cinquant'anni, salvo una breve interruzione, una buona democrazia, grazie al pluralismo sociale ed etnico e a meccanismi di condivisione del potere, tutti negoziati fra le élite, a cominciare dal potente Partito del Congresso.

L'elemento centrale delle democrazie è il pluralismo: un pluralismo in linea di principio illimitato, responsabile, competitivo. Dobbiamo dedurre che il numero e la competizione fra gruppi sono l'unico elemento importante, anzi decisivo, per l'affermarsi e il riprodursi della democrazia? Il problema prescelto da Eckstein (1961) riguarda le condizioni della creazione e della persistenza di una democrazia stabile ed efficace. Inizialmente, il suo studio si presenta come una comparazione fra due casi. Perché, nonostante la sua intensa e diffusa vita associativa, la Germania di Weimar non ha saputo «sostenere» la sua democrazia? L'elemento negativo è che contare i gruppi non è sufficiente: l'esistenza di molti gruppi organizzati e la competizione fra loro non conducono necessariamente alla democrazia né le garantiscono la sopravvivenza. L'elemento positivo è che appare assolutamente indispensabile analizzare sia l'organizzazione interna dei gruppi sia la «congruenza» dei loro «modelli di autorità» con i modelli democratici. Dopo il 1919 la democratizzazione di Weimar aveva attinto unicamente la sfera politico - istituzionale. Quasi nessuno dei gruppi politicamente rilevanti aveva cambiato la sua struttura interna fortemente gerarchica e la sua gestione del potere fortemente autoritaria. Invece, in Gran Bretagna, seppure con qualche residuo di tradizionalismo, la vita interna dei gruppi, pur caratterizzata da deferenza nei confronti dell'autorità risulta molto più congruente con i modelli prevalenti nella sfera politica e di governo.

Lo studio del caso al quale Eckstein ricorre per sottoporre a verifica la sua quasi - teoria dei modelli d'autorità è rappresentato dalla Norvegia. Eckstein: la teoria della congruenza sembra avere un buon potenziale esplicativo della stabilità e dell'efficacia delle democrazie e, serve anche ad affinare la teoria democratica basata sulla competizione fra gruppi. La teoria della congruenza può essere ulteriormente specificata con l'individuazione di tre tipi di sistemi nei quali si è conseguito un rapporto fra la divisione e la coesione dei gruppi: sistema maggiormente «consensuale» (Gran Bretagna); sistema «integrato», nel quale la coesione deriva dall'interazione fra le divisioni politiche (Stati Uniti); sistema «di comunità», nel quale esiste coesione nonostante visibili divisioni che vengono superate da un fortissimo senso di solidarietà (Norvegia). Lo studio interpretativo del caso norvegese ha fatto crescere le conoscenze concernenti l'importanza dell'organizzazione interna dei gruppi e delle associazioni politicamente rilevanti.

Questi studi sono molto utili alla comprensione dei fenomeni politici.

### **Il metodo sperimentale**

In scienza politica, il metodo sperimentale ha limitata applicabilità. La politica non si fa e non si studia in laboratorio. Tuttavia, c'è il ricorso a qualche forma di sperimentazione.

Verba: il gruppo, composto da un piccolo gruppo di persone, viene esposto ad un leader

appositamente prescelto perchè dotato di specifiche qualità. Variabile indipendente > è costituita dalla caratteristica cruciale della leadership politica: autoritaria o democratica. La variabile dipendente è data dal conseguimento dell'obiettivo del gruppo e dal grado di soddisfazione dei partecipanti al gruppo. Le persone componenti i due diversi gruppi esibiscono un livello di soddisfazione variabile che dipende dalla loro personalità e dalle loro aspettative. Se sono potenzialmente «partecipanti» non gradiscono una leadership autoritaria che non lascia spazio alle loro predisposizioni. Coloro che hanno inclinazioni «decisioniste» sono, al contrario, inclini a valutare positivamente una leadership autoritaria. Verba: non esiste una struttura di leadership politica «ottima» in assoluto. Quale struttura è ottima dipende dalla totalità della situazione.

Domanda: siamo meglio disposti nei confronti di una leadership democratica ancorché inefficiente dopo avere subito sulla nostra pelle un regime con leadership autoritaria? Siamo disponibili a tollerare una leadership autoritaria perchè esasperati da una esperienza di leadership democratica, omissiva, corrotta e compiacente?

La situazione, le aspettative, le conoscenze, persino le valutazioni delle persone, dei cittadini, degli elettori possono essere manipolate. Fishkin parla di un «sondaggio deliberativo», discussione da parte di un campione di cittadini su alcuni temi salienti effettuata sotto la guida di un moderatore professionista.

Con i *focus groups* che vengono utilizzati per migliorare le caratteristiche dei prodotti, anche di quelli come candidati, programmi, partiti da piazzare sul mercato elettorale, anche il sondaggio deliberativo suggerisce che il metodo sperimentale ha qualcosa da offrire alla scienza politica.

Lo studioso della politica può fare ricorso essenzialmente a tre metodi: l'osservazione partecipante, la sperimentazione e la comparazione. Il metodo statistico non pare avere una sua autonomia, ma piuttosto una tecnica che serve agli altri metodi, arricchendoli e rendendoli più precisi. Chi vuole analizzare il funzionamento di interi sistemi politici e dei sottosistemi più importanti dispone quasi esclusivamente del metodo comparato. La comparazione si sostanzia essenzialmente in un metodo per sottoporre a controllo e a verifica le ipotesi, le generalizzazioni, le teorie e, naturalmente, per correggere, affinare, riformulare ipotesi, generalizzazioni e teorie.

### **CAP.3: LA PARTECIPAZIONE POLITICA**

#### **Una definizione preliminare**

Definizioni di partecipazione politica:

- *insieme di azioni e di comportamenti che mirano a influenzare in maniera più o meno diretta e più o meno legale le decisioni dei detentori del potere nel sistema politico o in singole organizzazioni politiche, nonché la loro stessa selezione (partecipazione visibile);*
- alcuni autori hanno rilevato come possa avere una sua specifica influenza sotto forma di cosiddette «reazioni previste» anche la partecipazione invisibile o latente: presenza di un'opinione pubblica interessata alla politica e informata sui suoi sviluppi che, per svariati motivi, si attiva raramente. Ma, un pubblico relativamente informato e già «politicizzato» può entrare nell'arena della partecipazione politica influenzando scelte e decisioni.

Le modalità con le quali vengono selezionati i decisori e influenzate le decisioni differiscono considerevolmente a seconda dei sistemi politici e delle organizzazioni politiche. Queste sono tre:

- quelle riconosciute dalle norme e dalle procedure vigenti, legali a tutti gli effetti;
- quelle non riconosciute, ma accettabili e accettate, comunque non illegali;
- quelle che sfidano le basi stesse del sistema e della sua organizzazione, con diversi gradi di extra – legalità oppure di illegalità.

## Un processo complesso

La partecipazione politica è un fenomeno antico ( dal momento in cui si può parlare di politica come attività svolta in comunità organizzate vi è stata partecipazione politica) e recente (è strettamente collegato a significativi mutamenti nei sistemi socioeconomici e nella natura delle comunità politiche).

E' soltanto con le prime spinte alla democratizzazione interna che si può tornare a parlare legittimamente di partecipazione politica. La partecipazione politica è sempre esistita, ma il fenomeno ha assunto le sue caratteristiche più specifiche dopo la formazione degli Stati nazionali, in concomitanza con le pressioni per una democratizzazione formale e sostanziale con consistenti mutamenti culturali e socioeconomici.

Origine della decisione di ampliare il numero dei partecipanti alle decisioni politiche: il conflitto interno ai diversi settori delle élite, ai detentori del potere. Ogniqualvolta che il conflitto diventi molto acuto, alcuni settori dell'élite possono cercare di individuare loro sostenitori in un ambito più ampio e procederne alla mobilitazione politica.

La partecipazione elettorale è soltanto una delle modalità possibili di partecipazione politica, ma è altrettanto vero che le sue conseguenze sono immediate e significative. Vi possono essere modalità di partecipazione politica «eterodosse» o «anomale», come i tumulti e le dimostrazioni violente, gli scioperi selvaggi, tutte comunque possibili anche nei regimi democratico – competitivi.

L'esperienza del costituzionalismo anglosassone è improntata al tentativo di sostituire le pallottole con le schede elettorali come strumento per la risoluzione dei conflitti, affinché ci si confronti fino alla decisione.

Rokkan individua quattro soglie istituzionali, superando le quali si esercita e si amplia la partecipazione politica:

- la *legittimazione*. Da quale momento nella storia della formazione dello Stato si ha un effettivo riconoscimento del diritto di critica contro il regime?
- l' *incorporazione*. Quanto tempo è passato prima che ai potenziali sostenitori dei nascenti movimenti di opposizione fossero concessi i diritti formali?
- la *rappresentanza*. Quanto erano alte le barriere che impedivano la rappresentanza dei nuovi movimenti e in quali modi vennero abbassate, rendendo così più facile la conquista di seggi nelle assemblee legislative?
- il *potere esecutivo*. Quanto tempo è stato necessario prima che la forza parlamentare potesse essere trasformata in influenza diretta sul processo decisionale dell'esecutivo?

Questo difficile processo di democratizzazione è caratterizzato e accompagnato dall'ampliarsi delle opportunità, delle sedi, dei livelli di partecipazione, del numero dei partecipanti e della loro influenza sui detentori del potere e sulle loro decisioni. Meritano attenzione specifica i processi che vanno sotto il nome di *mobilitazione sociale*. Nell'analisi di Karl Deutsch, l'attenzione viene indirizzata alle seguenti caratteristiche:

1. spostamenti di popolazione dalla campagna alla città;
2. spostamenti di popolazione dal settore agricolo al settore industriale e poi al terziario;
3. aumento della popolazione;
4. maggiore esposizione ai mezzi di comunicazione di massa.

Questi mutamenti spingono gli individui nella direzione di una maggiore disponibilità a partecipare per influenzare processi e decisioni che li riguardano più da vicino. La loro effettiva partecipazione dipenderà dalla *struttura delle opportunità politiche*, dalle modalità di organizzazione della sfera politica.

In concomitanza con gli spostamenti fisici e psicologici di grandi masse di individui, si produce un processo di coinvolgimento nella sfera politica. Questo processo può essere definito di *partecipazione politica* quando è in qualche modo relativamente spontaneo e autonomo. Deve essere definito di *mobilitazione* quando riflette il tentativo dei detentori del potere politico di

organizzare e di tenere sotto controllo il consenso e il sostegno dei sudditi / cittadini. La mobilitazione sociale spesso crea le condizioni per la partecipazione politica.

Gino Germani (1971) ha opportunamente distinto i processi di mobilitazione *primaria*, la rottura degli antichi e tradizionali sistemi di comportamento, dai processi di mobilitazione *secondaria*, il rilancio dell'attività di gruppi già mobilitati, ma che si erano adagiati su schemi di comportamento passivi e subordinati.

### **Un processo a più stadi**

Finchè gli individui e i gruppi ritengono l'attività dei *decision makers* irrilevante per i propri destini personali e collettivi, finchè nessun *imprenditore politico* si preoccupa di organizzare il consenso... individui e gruppi non politicizzeranno le proprie domande, e quindi il tasso di partecipazione sarà basso oppure nullo. Quando crescerà la consapevolezza che altri individui e gruppi influenzano e talvolta plasmano destini personali e collettivi, decidono dell'assegnazione di risorse... il tasso di partecipazione crescerà.

Fra i fattori che influenzano l'inclinazione dei gruppi e degli individui a partecipare si trovano naturalmente le precedenti esperienze di partecipazione. Se la partecipazione ha avuto successo (individui e gruppi hanno ottenuto soddisfazione alle proprie domande e ai propri bisogni), l'inclinazione a partecipare ulteriormente risulterà accresciuta. Se i detentori del potere politico si sono dimostrati sensibili e ricettivi, se la partecipazione ha prodotto non soltanto un successo immediato e specifico, forse effimero, ma anche una comunanza di intenti e sentimenti, un senso di collaborazione e di identità allora l'ulteriore partecipazione ne risulterà incentivata. Almeno in un caso la propensione a partecipare risulterà seriamente ridimensionata: quando i detentori del potere politico siano in grado di ricorrere alla repressione e rendano elevati fino all'insopportabilità i costi personali di qualsiasi atto di partecipazione che è quanto viene tentato e, almeno nelle prime fasi del regime, riesce, nelle situazioni autoritarie.

### **La partecipazione elettorale**

E' la modalità di partecipazione politica, forse neppure la più importante, probabilmente la più diffusa e la più universale. Può costituire sia il momento culminante di un insieme di altre attività di partecipazione politica, sia il momento iniziale, quasi una precondizione di ulteriori attività di partecipazione politica.

Nessuna analisi della partecipazione politica può prescindere dall'analisi del comportamento e della partecipazione elettorale.

Fino al 1993 sono state riscontrate tre importanti modalità di relazione fra gli elettori e i partiti, che si sono introdotte in tre tipi di voto:

- voto di appartenenza;
- voto di opinione;
- voto di scambio.

Il voto è un atto relativamente semplice. Ma, l'estensione del suffragio è stata per lo più il prodotto di significative lotte fra i detentori del potere politico e gli sfidanti, all'interno della classe dominante e del suo esterno. In moltissimi paesi il diritto di voto non è mai né concesso né assicurato una volta per tutte, ma è spesso revocato, il suo esercizio sottoposto ad abusi e a soprusi, la sua traduzione in seggi manipolata con brogli e truffe. Dove la partecipazione elettorale non è tutelata efficacemente, tutte le altre forme di partecipazione politica istituzionalizzata, pacifica e legale risultano alquanto difficili e precarie.

Esistono notevoli differenze fra i regimi democratici relativamente alla partecipazione elettorale. In generale, la partecipazione elettorale è piuttosto elevata e non risulta vero che nell'ultimo ventennio vi sia stato un declino significativo.

Quanto alla spiegazione delle differenze fra i vari sistemi politici, essa è *sistemica*. Dipende, essenzialmente, dalle caratteristiche politiche e istituzionali di ciascun sistema politico. Es.: in



Svizzera gli elettori sanno che il loro voto non cambierà la composizione dell'esecutivo (predeterminata da accordi tra i partiti), quindi non si preoccupano più di tanto di andare alle urne. Cosicché, il tasso di astensione risulta alquanto elevato, soltanto in parte compensato dalla disponibilità di altre forme di partecipazione politica, come i referendum.

Gli elettori spesso esprimono preferenze di grande importanza, ad esempio nella scelta dei parlamentari, ma non forniscono informazioni precise per quel che riguarda le politiche pubbliche preferite, a meno che la scelta culturale non sia strutturata in maniera tale da consentirlo esplicitamente, come nel caso dei referendum. La scelta a favore di un candidato, di un partito, un capo dell'esecutivo, è solo raramente basata sulla conoscenza approfondita e sulla completa approvazione di un programma.

Negli Stati Uniti gli elettori votano in percentuali piuttosto basse, ma ricorrono ampiamente a varie modalità di partecipazione politica per influenzare le attività e i comportamenti dei loro rappresentanti e dei loro esecutivi.

E' più probabile che una persona vada a votare se si considera dotata di un *sensu di efficacia*. Al contrario, è molto improbabile che una persona con scarsi interessi per la politica, poche informazioni e limitato senso di efficacia possa motivarsi o essere motivata a sufficienza per recarsi alle urne.

## I partecipanti

«Le persone vicine al centro della società sono più inclini a partecipare in politica delle persone vicine alla periferia» (Millbrath).

Il «centro» di un sistema è costituito da quelle persone e da quei gruppi che dispongono di un livello di reddito elevato, hanno un buon grado di istruzione. La loro maggiore partecipazione politica sarebbe quindi dovuta essenzialmente al desiderio di conservare le risorse a loro disposizione, di mantenere la loro posizione privilegiata, di ottenere le politiche pubbliche preferite, riuscendo, di conseguenza, a riprodurre più facilmente per sé e per i propri discendenti uno status socioeconomico elevato.

Per quanto la prospettiva dell'importanza dello status socioeconomico continui a mantenere una sua validità e non debba essere del tutto abbandonata, sono emerse due prospettive in larga misura alternative che hanno cercato di individuare più precisamente quali siano le motivazioni che spingono alla partecipazione politica, ed, eventualmente, riescano anche a spiegare perché vi sono molti cittadini di status socioeconomico elevato che non partecipano e perché in molti sistemi politici anche i cittadini di status socioeconomico basso manifestano elevati tassi di partecipazione politica.

La coscienza di classe: Pizzorno sostiene che «la partecipazione politica è maggiore quanto maggiore è la coscienza di classe», allora si apre la strada a una serie di tanto importanti quanto indispensabili riflessioni.

Domanda: in quali ambiti si esplica e si esprime maggiormente la partecipazione politica?

La maggior parte degli autori sostiene che le organizzazioni costituiscono lo strumento / veicolo principale di partecipazione politica, quello nel quale le disuguaglianze di status possono essere colmate, grazie al quale persone di condizione socioeconomica inferiore possono aspirare a ridurre il dislivello nell'accesso al potere politico e nella distribuzione di risorse.

Il punto cruciale è che appare probabile che saranno ancora gli individui con lo status socioeconomico relativamente più elevato a occupare le posizioni di maggior rilievo, risultando i partecipanti dotati di maggiori risorse, di maggiore influenza. Si riproducono nelle organizzazioni alcuni squilibri di influenza che trovano le loro radici in preesistenti differenze di status. Al tempo stesso queste organizzazioni possono avere un effetto positivo nel ridurre le disuguaglianze fra settori di status socioeconomico elevato e settori di status socioeconomico inferiore.

I partiti di sinistra hanno maggiormente favorito la partecipazione politica dei settori popolari e hanno acquisito e mantenuto il governo, le disuguaglianze sono molto più contenute che nei sistemi politici dove i partiti di sinistra sono assenti o molto deboli e dove, anche se forti, non hanno mai

acquisito il controllo effettivo del governo.

Se le classi sociali perdono la loro coerenza e la loro «coscienza» e, se la classe operaia diminuisce numericamente, si frammenta e si imborghesisce, la partecipazione politica privata del suo asse portante finirà per deprimersi e diventerà orientata non a promuovere una nuova struttura di classe, ma a perseguire e mantenere vantaggi di gruppo, particolaristici.

Le ricerche rivelano che l'insieme dei fattori più importanti nel facilitare la partecipazione politica vengono a coagulo quando gli individui raggiungono il pieno inserimento nella vita sociale e lavorativa. Risolti positivamente i problemi della ricerca di un lavoro e di un compagno o di una compagna, gli individui delle classi centrali d'età (25 – 30 / 55 – 60 anni) entrano in una vita di relazioni che è eminentemente orientabile alla partecipazione politica. Va sottolineato che se sono i componenti meglio insediati e più privilegiati della società a partecipare di più e più incisivamente, saranno le loro domande ad essere ascoltate e saranno le loro pressioni ad avere effetti cosicchè le risposte dei governanti andranno prevalentemente a loro favore e a scapito di coloro che non riescono a farsi ascoltare e a farsi tenere in considerazione.

Il modello di Pizzorno non ha avuto praticamente nessun seguito, forse perchè troppo ambiziosamente teorico. Il modello dello status socioeconomico non è riuscito a spiegare esattamente perchè sono i cittadini con elevato status socioeconomico a partecipare di più e, non spiega le differenze che esistono all'interno del vasto gruppo di persone privilegiate. Se non sono tutti coloro che hanno conoscenze, denaro e tempo a partecipare con la stessa intensità e frequenza, appare indispensabile trovare una spiegazione adeguata più raffinata.

Il modello del «volontariato civico» formulato da Verba, Scholzman e Brady sembra proprio rispondere a questa esigenza in maniera adeguata.

Perchè i cittadini non partecipano attivamente? Perchè non possono; perchè non vogliono; perchè nessuno glielo ha chiesto. Verba e i suoi collaboratori indicano che sono indispensabili due elementi: una propensione all'impegno che deriva da norme sociali diffuse e dal senso del dovere individuale (civico), proprio del cittadino; l'esistenza di strutture di reclutamento dove l'impegno individuale riesca a trovare un suo sbocco efficace e gratificante.

In società dotate di una rete organizzativa diffusa e vivace, le capacità civiche possono essere acquisite in una pluralità di sedi; la spinta all'impegno può venire anche dalle confessioni religiose, dall'ambiente delle chiese... Altrove, potranno essere i partiti, i sindacati, le organizzazioni di volontariato a chiamare all'impegno e a reclutare i partecipanti potenziali.

Con il mutamento dei tempi di lavoro e dei tempi di vita che ha investito il mondo giovanile e quello femminile, la propensione alla partecipazione politica come strumento per modificare le proprie opportunità di vita e di lavoro, può essere cresciuta.

L'accresciuta partecipazione dei giovani e delle donne si esprime per lo più non soltanto e non esclusivamente attraverso l'affluenza alle urne, ma in forme nuove e inusitate.

Verba, Nie e Kim hanno fornito un elenco che ricomprende unicamente quattro tipi di attività:

- prendere parte alle campagne elettorali;
- svolgere attività di collaborazione in gruppi;
- votare;
- prendere contatti con dirigenti politici e partitici.

L'elenco non fa i conti con realtà nelle quali i partiti contano e quindi reclutano iscritti e li fanno partecipare, e nei quali anche la protesta conta e si esprime in forme diverse più o meno ortodosse.

Riguardo l'Italia, va segnalato l'elenco di Barbagli e Maccelli:

- dedicare tempo e lavoro a un partito;
- andare a sentire un dibattito politico;
- partecipare a un corteo;
- iscriversi a un partito;
- dar soldi a un partito;
- partecipare ad un comizio;

• ...

Un altro punto di forza dell'elenco di Barbagli e Maccelli consiste nel recupero, fra le forme di partecipazione politica istituzionalizzata, di alcuni comportamenti che altri autori vorrebbero, invece, collocare nell'ambito della partecipazione eterodossa, non convenzionale. Quanto a queste forme di partecipazione, il loro elenco andrebbe probabilmente confinato alle seguenti:

- aderire a un boicottaggio;
- rifiutarsi di pagare l'affitto o le tasse;
- occupare edifici o fabbriche, effettuare un sit – in;
- aderire ad uno sciopero selvaggio;
- bloccare il traffico con una dimostrazione statale.

Kaase e Marsh suddividono i cittadini dei cinque paesi ai quali si riferisce la loro analisi comparata (Austria, Gran Bretagna, Paesi Bassi, Repubblica Federale tedesca e Stati Uniti) in cinque tipi:

- *inattivi*: coloro che al massimo leggono di politica nei giornali e sono disposti a firmare una petizione;
- *conformisti*: si impegnano soltanto in forme convenzionali di partecipazione;
- *riformisti*: utilizzano le forme di partecipazione convenzionali, ma il cui repertorio politico comprende anche forme di protesta, dimostrazioni e boicottaggi;
- *attivisti*: si spingono fino ad abbracciare le forme non legali o illegali di azione politica;
- *contestatori*: sono simili ai riformisti e agli attivisti nel loro impegno nei confronti di comportamenti di protesta. Però, non prendono parte alle forme convenzionali di attività politica. Non prenderanno contatto con i dirigenti né si faranno vedere alle urne.

### **La razionalità della partecipazione politica**

Da più autori è stata messa in questione la scelta di partecipare effettuata da numerosi individui, e la sua stessa razionalità. Se l'obiettivo di ciascun elettore consistesse nel dare un voto decisivo, allora alla luce della evidente improbabilità dell'esito, il comportamento dei singoli elettori apparirebbe inspiegabile e irrazionale.

E' stato messo in rilievo che, nel caso del voto, come di altri comportamenti di partecipazione, la motivazione *strumentale*, (perseguimento di un obiettivo preciso) è in linea di massima subordinata alla motivazione definibile come *espressiva*, (riaffermazione gratificante dell'appartenenza dell'elettore a una classe sociale, a un gruppo etnico, a una chiesa, a una comunità culturale...).

Nel caso di voto espressivo, l'attività di partecipazione fonde in un insieme significativo le motivazioni del *prendere parte* con quella dell'*essere parte*. Diventa perfettamente razionale per gli elettori affermare con il voto la loro appartenenza ad un gruppo, ad una classe sociale, ad un sistema politico. Soltanto così risulta spiegabile perchè, in assenza di prospettive concrete di vittoria, masse considerevoli di cittadini dedichino il proprio tempo, impieghino le proprie energie, spendano il proprio tempo per partecipare. Si partecipa specialmente per sentirsi parte di un «insieme» di persone con le quali si condividono percorsi e destini di vita e per testimoniare con atti che trovano una ricompensa e una gratificazione in se stessi.

Così, viene meno l'obiezione secondo cui la partecipazione politica è illusoria, non può cambiare la situazione, anzi rafforza il potere di coloro che già lo detengono e per di più si resta ad essere manipolati come dimostrazione di un consenso altrimenti alquanto labile.

Può darsi che in taluni casi il bene collettivo che viene perseguito ed eventualmente conseguito sia di carattere indivisibile (es.: il miglioramento delle condizioni di lavoro in un'azienda). Riguardo il beneficio, tutti ne godranno a prescindere da chi ha effettivamente partecipato, magari scioperando e quindi rimettendoci di tasca propria. Rispetto a beni del genere indicato sarebbe stato più razionale, guardando all'effetto comunque conseguito grazie ai partecipanti, il non aver partecipato. Può esistere una soglia al di sotto della quale la carenza di partecipazione impedirebbe il conseguimento dell'obiettivo. Quando non è così, i non partecipanti (*free riders*), finiranno per godere di un «viaggio» gratuito sull'onda e sulla spinta della partecipazione politica degli altri attori.

I partecipanti possono avere tratto considerevole soddisfazione dalla partecipazione stessa, dal punto di vista espressivo. I free riders possono essere tali consapevolmente oppure inconsapevolmente. Soltanto i free riders consapevoli possono rallegrarsi dei risultati e valutare i vantaggi del viaggio gratis rispetto ai costi in cui avrebbero dovuto incorrere. Gli altri potrebbero addirittura rammaricarsi di non avere potuto / saputo partecipare.

Se i free riders sono consapevoli e calcolatori prima o poi si renderanno altresì conto che la loro mancata partecipazione può rendere impossibile il conseguimento del bene collettivo desiderato anche da loro.

Non è peraltro vero che l'idea secondo cui i gruppi agirebbero nel proprio interesse derivi logicamente dalla premessa di un comportamento razionale e motivato dall'interesse personale.

Nonostante il conseguimento del loro obiettivo di gruppo possa significare un vantaggio per tutti i componenti del gruppo, non ne deriva che tali individui agiscono allo scopo di ottenere tale obiettivo. Individui razionali e ispirati dal proprio interesse non si comporterebbero in modo tale da conseguire il loro interesse comune o di gruppo, a meno che il numero dei componenti del gruppo sia piuttosto piccolo, o a meno che non si ricorra a coercizioni o a qualche altra misura allo scopo di spingere gli individui ad agire nel loro comune interesse.

L'analisi può ampliarsi lungo tre direttrici:

- la direttrice delle motivazioni individuali. Il problema consiste nello spiegare i cicli di coinvolgimento nella partecipazione politica, per cui a fasi di intensa attività, fanno seguito fasi di ritiro, di ripiegamento, di riflusso; a fasi di impegno nella sfera pubblica fanno seguito fasi di ritorno nel privato. La chiave esplicativa viene individuata da Hirschman nella ricerca della felicità e nella conseguente delusione, sia che la felicità venga perseguita nella sfera del privato, sia nella sfera del pubblico. L'oscillazione fra il perseguimento dei propri interessi personali e l'impegno nelle attività pubbliche, che sembra riscontrarsi non solo per gli individui, ma nei sistemi politici globalmente intesi, viene appunto spiegata con la delusione di non riuscire comunque ad ottenere la felicità. *Dal momento che il risultato e l'obiettivo dell'azione collettiva sono di solito un bene pubblico a disposizione di tutti, il solo modo in cui un individuo può accrescere il vantaggio che egli stesso trae dall'azione collettiva consiste nell'aumentare il proprio contributo (il suo sforzo a favore della politica pubblica che sostiene). Invece da imboscarsi da free riders, l'individuo veramente massimizzatore tenterà di essere quanto più attivo possibile, dati i limiti che gli pongono le sue altre attività e obiettivi essenziali;*
- La sfera pubblica non solo richiederà sempre più energie, ma non garantirà la felicità. *Membri e gruppi diversi della stessa società, non appena si sentono disposti ad impegnarsi negli affari pubblici, si orientano in genere verso due esperienze opposte ma ugualmente deludenti: quelli in grado di partecipare attivamente alla determinazione degli eventi rischiano di sperimentare l'impegno eccessivo, mentre quelli che non desiderano nulla di più ma anche nulla di meno che testimoniare con forza le proprie nuove opinioni su questo o quel problema rischiano di vivere le delusioni del sotto – coinvolgimento. La cosa più interessante è che una persona può rendersi conto che la partecipazione alla vita pubblica offre solo questa scelta tra il troppo e il troppo poco, e che perciò sarà necessariamente deludente, o in un modo e nell'altro.*
- Hirschman riesce a fondere convincentemente le motivazioni individuali alla partecipazione politica, e al ritiro, con la dinamica collettiva dei cicli di coinvolgimento e di ripiegamento. Egli suggerisce una tematica di particolare interesse: quella dei cosiddetti *incentivi*. Una partecipazione sostenuta e costante all'interno delle varie organizzazioni politiche, che è essenziale per il loro buon funzionamento, non può aversi se le organizzazioni in questione non sono capaci di ricorrere a incentivi selettivi, diretti a mobilitare in maniera differenziata i loro altrettanto differenziati iscritti. Clark e Wilson hanno elaborato un'utile tripartizione fra:
  1. incentivi materiali: ricompense tangibili che possono andare da vere e proprie assegnazioni di denaro, (es.: stipendi e rimborsi, servizi di assistenza e cariche nell'organizzazione);

2. incentivi di solidarietà: attengono al senso di identità fra i membri dell'organizzazione, al prestigio derivante dall'esserne parte... ;
3. incentivi orientati allo scopo: riguardano elementi intangibili, spesso di carattere ideale o ideologico: il conseguimento di obiettivi elevati e generali, come la trasformazione dei rapporti sociali, l'eguaglianza fra gruppi o la supremazia di una razza, la creazione di una società giusta.

### **La partecipazione nei partiti e nelle organizzazioni**

Non solo possono cambiare le motivazioni, ma le organizzazioni possono mettere a disposizione dei propri sostenitori incentivi diversi che rispecchiano le mutate circostanze, risorse e aspettative.

In un'ampia ricerca condotta sul Partito Comunista Italiano, Manheimer e Sebastiani sono pervenuti a costruire tre tipi di partecipante molto attivo: il «militante», distinti da:

- una concezione forte e totalizzante del partito, definita in base a tratti generali pertinenti alla tradizione (partito – ideale);
- una concezione forte definita da obiettivi generali di trasformazione sociale (partito – progetto);
- una concezione debole e settoriale, definita da obiettivi particolari e/o contingenti (partito – strumento).

Coloro che condividono la concezione del partito – progetto sono motivati essenzialmente da incentivi orientati allo scopo. Coloro che adottano la concezione del partito – ideale sono uniti attorno a incentivi prevalentemente di solidarietà. Coloro che abbracciano la concezione del partito – strumento sono probabilmente i più sensibili a incentivi di carattere materiale.

Appare ora più chiaro perchè la scelta di partecipare possa essere razionale per molti individui, se la razionalità dell'agire non viene semplicemente e riduttivamente valutata in base a criteri di puro vantaggio economico.

E' un discorso che chiama in causa tutta l'ampia e controversa problematica della democrazia nelle organizzazioni, in particolare, nei partiti, della sua praticabilità e desiderabilità.

Con la legge ferrea dell'oligarchia, Roberto Michels asseriva una volta per tutte l'impossibilità della democrazia nelle organizzazioni complesse, più specificatamente nei partiti politici. Quindi, poiché i partiti, e in particolare, i partiti di sinistra, debbono costituire l'ossatura dei regimi politici democratici, se la democrazia non può instaurarsi e mantenersi all'interno di quei partiti, diventa impossibile nel sistema politico stesso.

La tesi dello studioso tedesco è stata riformulata da Juan Linz intorno a una gamma di fenomeni che possono verificarsi nelle organizzazioni e dare corpo alle tendenze oligarchiche individuate da Michels. Teniamo conto di alcune di queste:

- la crescente differenza tra gli interessi e / o i punti di vista dei leader e quelli dei membri, e la prevalenza degli interessi dei leader su quelli dei membri;
- la scelta dei nuovi leader mediante cooptazione da parte della leadership in carica.

Sono caratteristiche non democratiche, ma non necessariamente antidemocratiche;

- la sostituzione dei fini, e in particolare lo spostamento da fini ultimi (come la realizzazione della società socialista) a fini strumentali (l'organizzazione che diviene fine a se stessa);
- lo spostamento, da una base formata dai membri del partito, a una base elettorale, e da una base elettorale classista a una base elettorale più ampia;

segnalano l'abbandono di fini rivoluzionari.

Il problema di Michels rimane comunque aperto.

Hirschman distingue tre modalità attraverso le quali gli iscritti a un'organizzazione, o i consumatori di un prodotto, possono influenzare le scelte ( o le non scelte) dell'organizzazione stessa: la «protesta» (voice), la «defezione» (exit), la «lealtà» (loyalty). Gli iscritti possono attivare la loro protesta esplicita attraverso i canali esistenti e cercare di cambiare le scelte e riformare i comportamenti. Possono altresì abbandonare *tout court* l'organizzazione, ma quasi unicamente nel caso in cui siano disponibili organizzazioni alternative attraenti, che promettano di fornire incentivi

adeguati ai vari tipi di iscritti insoddisfatti dalla prima organizzazione. Di solito, la defezione (lasciare amici di lungo tempo e un ambiente nel quale si è vissuta parte della propria vita) è costosa e risulta quindi meglio esperibile quando la protesta sia oramai irrimediabilmente fallita, ma è vero anche il contrario. Quanto alla lealtà, essa va intesa come un comportamento non scontato, di riaffermazione del sostegno in momenti difficili, di scelte controverse.

L'analisi di Hirschmann ha il merito di ricondurre l'attenzione sulle differenti modalità della partecipazione politica e delle sue espressioni, e sullo stretto rapporto intercorrente fra natura delle organizzazioni e le alternative praticabili di partecipazione. Diversi sono gli incentivi che motivano gli individui a partecipare e diverse sono le organizzazioni nelle quali la partecipazione si incanala e si esprime, diverse possono essere da individuo a individuo le alternative esperibili, e diversi saranno i rimedi alle crisi derivanti da scelte sgradite e da leader non più degni di fiducia. Rimane da chiedersi se le differenti quantità di partecipazione facciano oppure no una differenza sulla scelta dei decisori e sulle loro decisioni. Quando la partecipazione politica è bassa e limitata ad alcuni gruppi sociali specifici, i decisori riceveranno quasi esclusivamente informazioni sulle preferenze di quei gruppi e si comporteranno di conseguenza, in modo da favorirle. Un livello di partecipazione politica mediamente elevato produce più informazioni per i decisori, anche informazioni più diversificate, richiedendo ai decisori di prestare maggiore attenzione qualora debbano scegliere fra politiche alternative. Quando il livello di partecipazione politica è elevato, con tutti i settori sociali che si organizzano, votano, esprimono le loro preferenze, i decisori si comporteranno più responsabilmente in modo da rappresentare e da tradurre al meglio le preferenze sociali in «assegnazioni imperative di valori» per quella società. Una società partecipante si merita la politica che ottiene e, con tutta probabilità, ottiene una politica di buona qualità.

## GRUPPI E MOVIMENTI

### L'analisi dei gruppi: pluralismo e rigidità sociali

Nell'ambiente statunitense l'analisi empirica dei gruppi è presto diventata tutt'uno con la prospettiva teorica del pluralismo ed è stata posta alla base dell'esistenza, del funzionamento e della riproduzione degli stessi regimi democratici. Gli studiosi anglosassoni hanno rilevato come la pluralità dei gruppi e la competizione fra loro siano elementi essenziali per il manifestarsi, il mantenersi e il trasformarsi della democrazia. Essi hanno sottolineato l'importanza che in una democrazia rivestono i processi di affiliazione multipla degli individui ai gruppi. Individui che appartengono a più gruppi si renderanno facilmente conto della necessità di conciliare i diversi interessi. Da loro rappresentati piuttosto che cercare lo scontro o la resa dei conti. Altrettanta importanza viene attribuita all'affiliazione degli individui ad organizzazioni nelle quali essi si incontrino e interagiscano con altri individui di diversa provenienza sociale, a differenza di situazioni nelle quali individui della stessa estrazione sociale siano membri di organizzazioni esclusive che si contrappongono ad organizzazioni, anch'esse esclusive, di individui di diversa estrazione sociale, come sembra essere avvenuto, ad un alto livello di mobilitazione contrapposta nella Repubblica di Weimar, inevitabilmente propense a confrontarsi aspramente e quindi destinate non al compromesso ma allo scontro.

Assunta la prospettiva dell'articolazione degli interessi, Almond e Powell asseriscono l'esistenza di quattro forme o modalità generali:

1. *gruppi di interesse anomico*: emergono fuori dalle «regole / senza regole», sia quando i loro interessi sono relativamente nuovi e non dispongono di canali sperimentati attraverso i quali manifestarsi, sia quando i detentori del potere hanno ripetutamente eluso le loro esigenze e trascurato le loro preferenze. Allora, i portatori di quegli interessi si sentono spinti a drammatizzare la loro situazione ricorrendo a dimostrazioni, tumulti, sommosse... Confinati spesso ad una fase premoderna, restano un elemento ineliminabile che si affianca alle forme di partecipazione più consolidate;
2. *gruppi di interesse non associativi*: sono basati sull'etnia, sulla religione, sulla parentela. Nel

corso del processo di modernizzazione, anche questi gruppi sembravano destinati a scomparire, ma oggi sappiamo che soprattutto quelli collegati alle identità etniche, linguistiche, regionali, sono in grado di risorgere e costituire una delle basi possibili e non marginali dell'articolazione degli interessi;

3. *gruppi di interesse istituzionali*: in tutte le società si costituiscono organizzazioni dotate di una certa stabilità, i cui membri nel corso del tempo si trovano uniti da una comunanza di interessi. La loro importanza e il loro peso crescono sia in ragione dello strutturarsi della sfera politica intorno a modelli di funzionamento consolidati sia in seguito a processi inevitabili di burocratizzazione del sistema politico;
4. *gruppi di interesse associativi*: Sostengono Almond e Powell: «Le loro caratteristiche particolari sono la rappresentanza esplicita degli interessi di un gruppo particolare, l'impiego di un personale professionale a tempo pieno e di procedure ordinate per la formulazione degli interessi e delle domande. Le loro tattiche e obiettivi sono spesso riconosciuti come legittimi nella società e poiché rappresentano una vasta gamma di gruppi e di interessi essi possono limitare l'influenza dei gruppi di interesse, reali o potenziali, e dell'autorappresentanza».

La classica modalità di azione dei gruppi viene definita «pressione». Di qui la definizione di «gruppo di pressione» (o lobby, ad indicare le sedi in cui si incontrano parlamentari, burocrati, uomini d'affari e consulenti politico – economici). E' in queste sedi che l'attività di lobbying viene prevalentemente esercitata.

Le probabilità di successo di un gruppo di pressione sono fortemente influenzate dalle risorse a sua disposizione:

1. *la dimensione*: numero di coloro che fanno parte di quel gruppo, è una risorsa significativa che può essere fatta valere sia direttamente – es.: influenzando con il voto degli iscritti gli esiti elettorali di uno o più candidati e dei partiti in competizione - sia indirettamente – es.: minacciando la non accettazione di determinate decisioni sgradite, oppure fornendo denaro per attività varie a favore o contro i decision makers;
2. *la rappresentatività*: un sindacato può essere relativamente forte dal punto di vista numerico ma scarsamente rappresentativo in un sistema economico nel quale la maggior parte della forza lavoro non sia sindacalizzata. E' una possente risorsa. Un sindacato poco rappresentativo incontrerà grandi difficoltà, non essendo legittimato agli occhi dell'opinione pubblica e potendo essere scavalcato da concorrenti sindacali più democratici, meglio rappresentativi e più abili nella contrattazione;
3. *le risorse finanziarie*: possono derivare dalla forza numerica di un gruppo di interesse (es.: quote pagate dagli iscritti... ). Possono essere particolarmente ricche non solo le associazioni imprenditoriali, ma anche associazioni più piccole, purchè specializzate, come quelle professionali di medici, avvocati... Il problema di fondo è la frequenza, la rapidità e le modalità con le quali gli episodi e le reti di corruzione vengono svelati, processati e sanzionati;
4. I gruppi di pressione ed i loro rappresentanti mirano a disporre di (ed esporre) conoscenze in grado di far pendere dalla loro parte la bilancia della decisione. L'informazione che viene prodotta dai gruppi e dai loro consulenti è intesa ad influenzare le opinioni piuttosto che a fornire la totalità degli elementi necessari a una decisione rispettosa di tutti gli interessi in campo. Altrettanto spesso l'informazione prodotta / esposta è inferiore in quantità e qualità all'informazione nascosta. Quanto più piccolo e coeso è il gruppo tanta più informazione potrà controllare e nascondere;
5. Ad un gruppo di pressione può bastare una *collocazione strategica* nel processo produttivo. La collocazione e la coesione di gruppi di lavoratori, a livello inferiore come a livello superiore (si pensi agli alti dirigenti della burocrazia statale), sono risorse possenti nella politica di pressione e non di rado efficacemente fatte valere. I destinatari saranno di volta in volta coloro che sono abilitati a produrre le decisioni, oppure i più sensibili agli effetti della pressione stessa: troppo spesso, i cittadini in generale.

Sempre più difficile risulta il tentativo dei gruppi di pressione di caratterizzarsi come portatori di un interesse generale, e sempre più raro è il loro successo in tal senso.

Il processo decisionale dell'Unione Europea, in special modo per quello che attiene alla Commissione Europea, è persino troppo aperto, troppo permeabile e troppo opaco, garantendo accesso e potere eccessivo senza ragioni specifiche ad alcuni gruppi. Il trasferimento dell'attività di pressione dal livello nazionale al livello europeo segnala che sta nascendo un vero e proprio sistema politico europeo forse non ancora attrezzato a mettere ordine nelle domande e nelle pressioni dei gruppi, non ancora in grado di produrre risposte che limitino le controversie e siano soddisfacenti. Reazioni alle attività dei gruppi: «neoprogressista» e «neoconservatrice». Quest'ultima ha riproposto vecchie obiezioni alla politica dei gruppi intesi come diaframma fra i cittadini e i governanti, come ostacolo al conseguimento del bene comune. Mancur Olson ha formulato una teoria della politica e del cambiamento sociale che intende rendere conto dell' *Ascesa e declino delle nazioni*.

La teoria olsoniana: colpisce la politica dei gruppi di interesse e le sottostanti premesse di valore, in particolare quella secondo la quale il bene comune è in definitiva la risultante dell'interazione e della competizione fra i gruppi che i processi di mutamento sociale esprimono in ogni tempo e in ogni paese. Olson afferma: « le società stabili con confini immutati tendono ad accumulare nel tempo più collusioni ed organizzazioni per l'azione collettiva / nell'insieme, le organizzazioni e le collusioni di interessi particolari riducono l'efficienza e il reddito aggregato delle società in cui operano, e fanno sì che la vita politica crei più divisioni ».

### **Il neocorporativismo fra rappresentanza e partecipazione**

La versione dominante del pluralismo è stata criticata da posizioni neoconservatrici, ma anche da posizioni neoprogressiste. Philippe Schmitter è pervenuto a individuare un modello di rapporti fra organizzazioni e Stato che ha definito *neocorporativismo*. Tale teorizzazione consente di indirizzare l'attenzione sulla natura specifica dei gruppi, sulle loro interazioni e sulle modalità di partecipazione interna.

Domanda: lo scambio consenso / politiche fra sindacato e organismi statali è reso più facile da un sindacato monolitico, verticistico... o dai sindacati pluralisti, con struttura e processi interni democratici, maggiormente attrezzati per sopportare, assorbire e canalizzare le tensioni derivanti dal conseguimento e dall'attuazione di accordi neocorporativi?

Le organizzazioni imprenditoriali sembrano essere più omogenee e non soffrire di problemi legati alle modalità decisionali o alla struttura della leadership. Quei sindacati si trovano in condizione di accettare più facilmente assetti e accordi neocorporativi decisi dai loro dirigenti. Sono i sindacati che offrono maggiori possibilità di partecipazione interna, quindi, più rappresentativi delle domande dei loro iscritti, a raccogliere meglio le sfide derivanti da accordi neocorporativi.

Gli assetti neocorporativi si fondano su una triangolazione di interessi:

1. la presenza del partito di sinistra al governo è la condizione più importante per la costruzione e la continuazione di assetti neocorporativi;
2. i sindacati «entrano» in accordi neocorporativi perchè hanno fiducia nel partito di sinistra e si sentono da lui tutelati;
3. le associazioni imprenditoriali, se funzionano gli accordi fra partito di sinistra e sindacati, hanno poco spazio di negoziazione; a loro volta, entrano nell'accordo neocorporativo poiché il partito al governo promette, e il suo rapporto con il sindacato consente di ritenere, che manterrà un basso livello di conflitto sociale e un'alta prevedibilità di comportamenti e di politiche, a cominciare da quelle industriali che implicano notevoli investimenti per tempi relativamente lunghi.

Svezia, Norvegia, Austria e Germania, che hanno sperimentato assetti neocorporativi, non si spostano, in occasione della crisi di questi assetti, in direzione di un pluralismo competitivo sfrenato e regolato, ma mantengono accordi o propensioni neocorporative, con innegabili vantaggi sistemici. Il neocorporativismo offre una visione feconda delle modalità di articolazione e di aggregazione



degli interessi in alcuni sistemi politici più compatti di altri, e riesce a rendere conto sia del dinamismo competitivo che della collusione inerziale (Olson).

Schmitter suggerisce la possibilità che i poderosi edifici neocorporativi vengano sottoposti a tensioni diverse, e che quindi si mettano in moto *rivolte della base* delle organizzazioni facenti parte dell'edificio neocorporativo; che si abbiano *mobilizzazioni di classe* contro interessi troppo a lungo sacrificati; che possano sorgere *nuovi interessi* imprevisi e non inseribili nel sistema neocorporativo.

In qualsiasi modo gli assetti neocorporativi si disgreghino oppure si ridefiniscano, riprende vigore la politica della partecipazione che Schmitter individua, in maniera troppo riduttiva, come monotematici.

### **La partecipazione politica attraverso i movimenti collettivi**

Fenomeni collettivi di gruppo: i partecipanti – a differenza dei fenomeni collettivi di aggregato, come le mode, i boom... , dopo i quali si riprende la vita normale – sperimentano variazioni in se stessi e nel proprio modo di rapportarsi agli altri. E' utile distinguere quattro posizioni generali, ciascuna delle quali è associata al nome di uno studioso:

- Neil Smelser: gli episodi di comportamento collettivo si manifestano quando si presentano condizioni di tensione, ma prima che i mezzi sociali siano stati mobilitati per un attacco specifico e possibilmente efficace alle fonti di tensione. Il comportamento collettivo non istituzionalizzato si verifica quando l'azione sociale strutturata è sotto tensione e quando i mezzi istituzionalizzati per dominare la tensione sono inadeguati. Il controllo sociale blocca i precipitosi tentativi degli episodi collettivi per portare a rapidi risultati; se il controllo sociale è effettivo, esso incanala le energie degli scoppi collettivi in più modesti tipi di comportamento.

Critica: L'aver fatto dei comportamenti e dei movimenti collettivi il prodotto esclusivo di tensioni e disfunzioni sociali, quasi che la società dovesse essere interpretata come qualcosa di stabile e ordinato, in uno stato di equilibrio che i movimenti turbano. Le sfide di cui i movimenti collettivi sono portatori vengono considerate elementi negativi da riassorbire al più presto, mentre i partecipanti dovrebbero essere sottoposti ad un maggiore controllo sociale. E' una teoria inadeguata a spiegare la dinamica dei movimenti collettivi che in quegli anni stavano irrompendo con forza sia nelle apparentemente «ben ordinate» società occidentali sia nelle meno strutturate società del Terzo Mondo;

- Francesco Alberoni: contrappone «Stato nascente» a «Stato istituzionale e della vita quotidiana» e «movimento» a «istituzione». *Lo Stato nascente rappresenta un momento di discontinuità sia sotto l'aspetto istituzionale, sia sotto l'aspetto della vita quotidiana. Lo Stato nascente ha una certa durata: col suo inizio si interrompono le caratteristiche delle relazioni sociali istituzionali. Ad un certo punto lo Stato nascente cessa ed il sistema sociale ritorna nell'ambito della vita quotidiana e delle orme istituzionali, però, dopo aver subito una trasformazione.. La comparsa dello Stato nascente è una modalità specifica della trasformazione sociale: la società può trasformarsi attraverso decisioni organizzative, ad opera del mercato. Ma vi è una modalità specifica di trasformazione sociale che richiede quel passaggio di Stato che è rappresentato appunto dallo Stato nascente.*

Alberoni si chiede: quando nascono i movimenti? Chi ne fa parte? Come nascono? Perché nascono? Dal punto di vista della partecipazione, gli elementi più interessanti riguardano l'individuazione dei soggetti coinvolti nel processo di rottura delle vecchie forme di solidarietà e nella creazione di nuove solidarietà: «I membri delle classi minacciate di declassamento, e quelli delle classi in ascesa hanno in comune la delusione nei riguardi di un ordine in cui avevano creduto per cui, nell'impossibilità di realizzarsi, sono trascinati ad esplorare strade alternative ».

Distinzione: coloro che danno inizio al movimento / coloro che si avvantaggiano del risultato del movimento

Si sosteneva che, i primi a ribellarsi fossero emarginati e alienati dal sistema. Invece, Wilson e

Melucci (1973 e 1976) hanno sottolineato che gli emarginati mancano delle risorse necessarie a lanciare un movimento collettivo. Semmai, potranno, a certe condizioni, aggregarsi, mentre, in generale, gli alienati, rifiutando il sistema, si tirano fuori da qualsiasi coinvolgimento anche nei movimenti.

La leadership: è costituita da individui alquanto centrali ovvero, per la precisione, collocati alla periferia del centro. Non godono di tutti i vantaggi del centro, ma hanno risorse che ne consentono un'attivazione significativa.

Alberto Melucci: quelli che si ribellano per primi sono coloro che sperimentano una contraddizione intollerabile tra una identità collettiva esistente e i nuovi rapporti sociali imposti dal mutamento. Essi possono mobilitarsi più facilmente perché: 1) hanno già esperienza di partecipazione; 2) hanno già propri leader; 3) possono utilizzare reti di comunicazione già esistenti per far circolare nuovi messaggi e nuove parole d'ordine; 4) possono riconoscere più facilmente interessi comuni.

Pizzorno e «l'autunno caldo»: a) non è vero che il ciclo di lotte iniziato nella primavera del 1968 sia stato scatenato da operai comuni, meridionali, giovani. Al contrario, le lotte in genere iniziano in ambienti di operai specializzati; b) la presenza preponderante degli operai comuni ha invece caratterizzato i conflitti che hanno avuto luogo durante la fase di mobilitazione allargata, iniziata nell'autunno 1968. Le nuove forme dei conflitti e dei nuovi contenuti rivendicativi hanno in gran parte origine fra gli operai comuni.

- Alain Touraine: i movimenti sociali appartengono ai processi attraverso i quali una società produce la sua organizzazione a partire dal suo sistema d'azione storica. I cardini della teoria di Touraine sono costituiti dai principi:
  1. di *identità*: l'attore da una definizione di se stesso, si caratterizza rispetto ad altri attori nel mezzo di un conflitto che lo contrappone a loro nel campo dell'azione sociale;
  2. di *opposizione*: il conflitto fa sorgere l'avversario, forma la coscienza degli attori in presenza;
  3. di *totalità*: sistema d'azione storica di cui gli avversari, situati nella doppia dialettica delle classi, si disputano il dominio;
- Charles Tilly: lo storico e sociologo statunitense formula la sua spiegazione a partire dall'esistenza di uno squilibrio nella distribuzione del potere. Nel momento in cui i gruppi e gli attori entrano in contatto fra loro, essi sviluppano interessi che *rivelano* chi perde e chi guadagna dalle varie interazioni. A quel punto entra in campo l'*organizzazione*.  
L'organizzazione = elemento dinamico che può accrescere l'identità e rafforzare il tessuto connettivo oppure diminuirli. L'organizzazione può consentire la *mobilitazione* delle risorse da parte dei contendenti e, può indicare un accresciuto o diminuito controllo su quelle risorse (smobilitazione). Dalla mobilitazione si passa all'*azione collettiva*, al perseguimento di fini comuni. Il processo di mobilitazione e di azione collettiva può essere reso difficile e talvolta spezzato dalle reazioni dei detentori del potere, che possono ricorrere alla repressione, cioè alzare i costi dell'azione collettiva. Sia i detentori del potere sia gli sfidanti dovranno far fronte a opportunità e minacce che indicano «la misura in cui altri gruppi, compreso il governo, sono a) vulnerabili da nuove rivelazioni che, se hanno successo, amplierebbero la possibilità di realizzazione degli interessi dello sfidante, oppure sono b) in grado di minacciare rivendicazioni che, se hanno successo, ridurrebbero la possibilità di realizzazione degli interessi dello sfidante »

Dalla semplice condivisione di interessi si può pervenire all'azione collettiva e, attraverso gli scontri, si possono effettivamente innescare dinamiche rivoluzionarie.

Alberto Melucci distingue fra:

- *movimenti rivendicativi*: l'obiettivo consiste nell'imporre mutamenti nelle norme, nei ruoli e nelle procedure di assegnazione delle risorse socioeconomiche;
- *movimenti politici*: l'obiettivo consiste nell'incidere sulle modalità d'accesso ai canali di partecipazione politica;
- *movimenti di classe*: l'obiettivo consiste nel capovolgere l'assetto sociale, trasformare il modo di produzione e sconvolgere i rapporti di classe.

I terreni dello scontro non sono più esclusivamente né le società nazionali né gli Stati nazionali. Ha fatto la sua comparsa una molteplicità di movimenti anti no global, no global, new global. E' una galassia, che è attraversata da fortissime differenziazioni interne e che manifesta un alto grado di capacità mobilitative. Il movimento «contro» presenta molte delle caratteristiche distintive dei movimenti segnalate da Alberoni, in particolare, concernenti le forme di *statu nascenti* e la diversificazione dei partecipanti. Resta da vedere se il movimento no / new global riuscirà ad evitare la dissoluzione e se cercherà di acquisire forme di istituzionalizzazione.

Meno attenzione è stata invece dedicata ai risultati dell'azione dei movimenti. Alberoni si limita ad affermare che lo *sbocco* «non coincide con il risultato della prova. Il risultato storico di un movimento e le sue conseguenze dipendono da molti fattori e possono non avere alcun rapporto né con il progetto né con il disegno» E' ancora Alberoni ad analizzare i meccanismi messi in atto per controllare i movimenti:

1. Lo Stato nascente è impedito nel suo sorgere;
2. Esso rientra in una delle figure riconosciute esemplari o in una delle figure riconosciute di trasgressione (l'obiettivo è definire il movimento come istituzione o incanalarlo in una istituzione);
3. il nuovo movimento è costretto comunque a fare riferimento a un fondamento indiscutibile del passato;
4. si impediscono il riconoscimento e il generalizzarsi del movimento;
5. si impedisce la mobilitazione;
6. si costringe il movimento a competere scegliendo le regole del gioco e i criteri di verifica del successo più favorevoli all'istituzione;
7. il movimento viene infiltrato;
8. la leadership del movimento viene cooptata o sostituita;
9. il movimento viene neutralizzato incanalandolo in istituzioni sostitutive;
10. il movimento viene represso con la violenza.

Alberoni finisce per condividere una posizione di favore preconcepito nei confronti dell'azione dei movimenti e di disattenzione nei confronti dei loro esiti concreti. I movimenti, costituendo il farsi dell'azione sociale, sia che vincano sia che perdano, introducono significativi cambiamenti nel sistema sociale.

Poiché i movimenti collettivi attaccano le istituzioni, è possibile elaborarne una tipologia.

Dalla tipologia sono assenti i movimenti rivoluzionari che hanno segnato la storia degli ultimi duecento anni e poco più. Sembrano effettivamente venute meno le spinte rivoluzionarie; gli Stati e i detentori del potere appaiono meglio attrezzati che mai nel passato per farvi fronte. Appare ancora utile mettere sinteticamente a confronto due teorie che possono spiegare la comparsa e anche il successo di movimenti politici che diventano rivoluzionari:

- Alexis de Tocqueville: il momento più difficile dei regimi conservatori è quando cominciano a riformarsi. Non soltanto le riforme potranno apparire inadeguate, ma anche i sostenitori del regime conservatore potranno decidere di abbandonarlo perché contrari a quelle riforme. Cioè, i detentori del potere si troveranno sfidati da entrambi i lati, schiacciati fra mobilitazione e contromobilitazione;
- uno studioso americano ha formulato una diversa teoria definita delle *aspettative crescenti*. Nessuna riforma potrà mai soddisfare completamente gruppi e movimenti che si siano organizzati contro il potere politico. La soddisfazione non è mai di per sé condizione sufficiente a produrre un movimento rivoluzionario. Questo movimento farà la sua comparsa quando alle aspettative crescenti di miglioramenti faccia seguito un sensibile rovesciamento della situazione concreta: non soltanto non ci sono più miglioramenti di nessun tipo, ma compare un netto peggioramento della situazione e persino delle aspettative. Emergono *frustazioni crescenti* e diffuse. Questa è stata definita dal nome dell'autore James C. Davies come la teoria della «curva J» poiché la lettera J rovesciata indica crescita e declino delle aspettative.

## Le conseguenze della partecipazione politica

Le analisi della partecipazione politica hanno preso in considerazione di preferenza le motivazioni della partecipazione e non le sue conseguenze sia su coloro che partecipano sia sulle scelte che essi vogliono influenzare ovvero sul sistema politico generale. Gli studiosi non hanno saputo andare oltre l'analisi del coinvolgimento degli attori politici (per lo più di natura psicologica).

Ma, qualcosa sugli individui sappiamo e possiamo dire. Gli individui partecipano soprattutto con motivazioni espressive. Possono poi trovarsi delusi e insoddisfatti, e rientrare nella sfera del privato al fine di perseguire una propria felicità personale. Ma per molti questa è comunque una scelta contemporanea, presto superabile in un nuovo ciclo di coinvolgimento. L'insoddisfazione e la delusione possono essere il prodotto non tanto dell'incapacità di ottenere risposte concrete, ma del costo personale di quelle che sono state magari delle vittorie.

Che cosa resta di tutto ciò per il sistema politico?

- Prima considerazione: sussistono differenze fra i cittadini più attivi e quelli meno attivi, soprattutto nelle forme di partecipazione che vanno oltre il voto. Se le differenze in termini di preferenze fra i due tipi di gruppi sono altrettanto significative, allora i cittadini più attivi influiranno sia sulla comunicazione delle (loro) preferenze sia sulla selezione dei leader in maniera tale da creare una distorsione. Le politiche che saranno attuate rifletteranno un segmento soltanto della popolazione. Nie e Verba: « Quanto più coloro che non hanno sono sottorappresentati fra i partecipanti, tanto meno probabile è che le loro particolari esigenze vengano comunicate».

Un modo di ridurre queste differenze in termini di propensione alla partecipazione può essere costituito dai contesti istituzionali, e in particolare dalla presenza di organizzazioni, specialmente partiti e sindacati, che si preoccupino di mobilitare individui di status socioeconomico inferiore. Se coloro che non hanno molte risorse diventano attivi attraverso canali partitici e organizzativi, questo può avere un effetto sulla qualità della popolazione che partecipa. Si può avere una mobilitazione pilotata, con ovvie conseguenze negative.

- Seconda considerazione: l'esistenza di un collegamento fra livello di partecipazione politica dei cittadini e ricettività dei leader risulta intuitiva. Secondo Nie e Verba: i leader sono davvero più ricettivi nelle comunità ad alta partecipazione politica, nelle quali, invece, si sforzano di interpretare le preferenze di una cittadinanza molto poco partecipante, quanto in quelle a partecipazione politica limitata, ma non bassissima, dove finiscono inevitabilmente per essere ricettivi alle preferenze dei pochi che partecipano a scapito dei molti non attivi.

E' vero che la ricettività dei leader aumenta con l'aumentare della partecipazione politica, ma a quel punto diminuisce l'eguaglianza. Nelle comunità in cui si ha il più alto livello di partecipazione politica, la ricettività generale dei leader è considerevole anche nei confronti dei cittadini meno attivi, che sono invece decisamente trascurati in comunità con minore partecipazione. Risulta che così i free riders, i non partecipanti, traggono benefici da una situazione ad alta partecipazione. Se i partecipanti sono effettivamente rappresentativi della popolazione, il livello di partecipazione non accrescerà le diseguaglianze.

Le aumentate opportunità di partecipazione politica potrebbero tradursi in una crescita e una diffusione degli strumenti di partecipazione politica. La proliferazione dei gruppi di interesse e l'esplosione dei movimenti collettivi hanno creato ulteriori sedi e ampliato le opportunità di partecipazione. La crescita del livello di istruzione, di reddito, di tenore di vita in generale, e l'espansione delle comunicazioni di massa hanno contribuito ad una forte spinta partecipativa. I contemporanei hanno la possibilità di partecipare oggi più di quanto abbiano mai fatto nel passato i loro predecessori. Ciò non significa che la partecipazione porti necessariamente a maggiore eguaglianza. Questo può spiegare l'insoddisfazione diffusa sia in chi partecipa sia in chi non partecipa. Forse neppure chi partecipa riuscirà a raggiungere completamente i propri obiettivi, a esercitare reale influenza politica. Ma è certo che gli interessi di chi non partecipa non verranno tutelati dai partecipanti. E le disuguaglianze nel sistema politico non ne verranno sicuramente ridotte.

## ELEZIONI E SISTEMI ELETTORALI

### Elezioni libere e competitive

Il voto democratico deve essere universale, *libero, uguale, diretto, segreto, significativo*. Non soltanto nei regimi ancora coinvolti nei processi di transizione alla democrazia, l'attuazione pratica di questi criteri rimane molto problematica.

Anche quando il voto è libero, può essere molto difficile da esprimere. Negli Stati Uniti continuano ad esistere barriere informali, di tipo legale ed istituzionale, che spostano sui cittadini tutto il peso del diritto di voto, imponendo difficili requisiti di iscrizione nelle liste elettorali, di residenza, di afflusso alle urne...

L'attenzione e la preoccupazione degli studiosi e dell'opinione pubblica si sono spostate dai criteri delle modalità di espressione del voto democratico, alle caratteristiche di equità delle campagne elettorali. Due aspetti delle campagne elettorali sembrano meritevoli di regolamentazione, in alcuni regimi democratici già acquisita, ma sempre sottoposta a tensione: a) la quantità di denaro che ciascun candidato e ciascun partito possono raccogliere e profondere nella ricerca di voti; b) la possibilità e le modalità di accesso alla propaganda televisiva. I vantaggi acquisiti da candidati che dispongano di più risorse finanziarie, da spendere e di maggiore, più frequente, più facile accesso alla televisione possono rendere le elezioni una competizione fra diseguali e quindi produrre esiti distorti.

La maggior parte dei regimi democratici prevede limiti alle spese elettorali. Nel caso italiano, nessun candidato può spendere mediamente più di 50mila euro circa per la Camera dei deputati e all'incirca 100mila euro per il Senato. Il problema, reso acutissimo dalla presenza in politica di Silvio Berlusconi, prima proprietario, oggi maggiore azionista di tre grandi reti televisive nazionali, è stato affrontato con un decreto, alquanto controverso, detto della *par condicio*, sulla eguaglianza delle condizioni e dei tempi di accesso alla propaganda televisiva. E' evidente che le elezioni saranno tanto più libere, tanto più competitive e tanto più democratiche quanto più sarà conseguito e mantenuto l'equilibrio fra i concorrenti, siano essi singoli candidati, partiti o coalizioni.

L'astensione costituisce un problema rilevante per i regimi democratici. L'esclusione di quote consistenti dei cittadini dal circuito elettorale produrrà l'elezione di rappresentanti e di governanti poco rappresentativi e poco ricettivi.

### L'elezione delle cariche monocratiche

Può trattarsi di un'elezione indiretta, ad opera di un'assemblea precostituita; può trattarsi di elezione popolare diretta. In generale, si richiede che per conquistare la carica un candidato ottenga la maggioranza assoluta dei voti popolari espressi. Se è necessaria la maggioranza assoluta e questa non viene raggiunta, si passa di norma al ballottaggio fra due soli candidati.

In Venezuela, in Costa Rica... per l'elezione è sufficiente la maggioranza relativa, purchè sia superiore al 40% dei voti.

Negli Stati Uniti vince chi ottiene maggioranze anche solo relative in un numero di Stati sufficiente a garantirgli la maggioranza assoluta in un collegio di «grandi elettori»: il candidato che raccoglie quantomeno la maggioranza relativa dei voti popolari in un determinato Stato ne conquista tutti i grandi elettori. Qualora nessun candidato ottenga la maggioranza assoluta dei grandi elettori, toccherà al Congresso effettuare la scelta senza dover tener conto dell'ordine d'arrivo, e quindi anche sovvertendolo.

L'altro grande gruppo di sistemi politici nei quali si da elezione diretta del presidente è costituito dalle repubbliche semipresidenziali (Bulgaria, Croazia, Finlandia, Francia... ). Il sistema elettorale adottato è il doppio turno con ballottaggio, secondo il modello francese della Quinta Repubblica. Questo sistema consente all'eletto di vantare la legittimità che gli deriva dall'aver ottenuto una

maggioranza assoluta, quantomeno dei votanti.

Infine, può aversi elezione diretta del Presidente della Repubblica pur nell'ambito di una forma parlamentare di governo, come in Austria. Il sistema adottato è il doppio turno con il ballottaggio.

### **«Plurality», «Majority» e rappresentanza proporzionale**

Sono tre le grandi categorie di sistemi elettorali attualmente utilizzate:

1. sistemi maggioritari a turno unico in collegi uninominali (plurality);
2. sistemi maggioritari a doppio turno in collegi uninominali (majority);
3. sistemi di rappresentanza proporzionale.

Nei sistemi maggioritari a turno unico vince il candidato che nel collegio uninominale ottiene anche soltanto la maggioranza relativa dei voti espressi. Nei sistemi maggioritari a doppio turno al primo turno vince soltanto il candidato che abbia ottenuto la maggioranza assoluta dei voti espressi, altrimenti il seggio viene attribuito al secondo turno con modalità diverse. Tutte le varianti del sistema proporzionale, applicate soltanto in collegi plurinominali, vale a dire che eleggono più di un candidato, sono accomunate da una relazione di proporzionalità fra voti ottenuti e seggi attribuiti. In generale, la scelta di un sistema elettorale è condizionata dal mix di desiderata fra potere dell'elettorato, rappresentatività dell'assemblea, decisionalità degli esecutivi.

### **I sistemi maggioritari a turno unico**

Se gli ostacoli alla presentazione delle candidature sono relativamente scarsi – es.: il numero delle firme di sostegno alla candidatura -, ci si può attendere che in ciascun collegio uninominale si presentino diversi candidati. Ma, non soltanto le candidature indipendenti e personalistiche sono abbastanza poco frequenti, ma qualche volta, come in Gran Bretagna, persino conservatori e laburisti, e più spesso i liberali, non hanno avuto l'energia e la presenza organizzativa sufficienti a presentare candidati in tutti i 646 collegi uninominali. Qualche volta, come negli Stati Uniti, un seggio uninominale può apparire inattaccabile, tale da non meritare investimenti di denaro, energie e tempo da parte di potenziali sfidanti.

In generale, il numero dei candidati che si presentano nei collegi uninominali dipende essenzialmente dal numero dei partiti esistenti nel sistema politico e dal grado di strutturazione del sistema partitico. In Gran Bretagna, il numero dei candidati è molto spesso superiore a quello dei tre maggiori partiti. Qualsiasi sistema maggioritario a turno unico in collegi uninominali che abbia funzionato per un po' di tempo ha già scremato il numero di candidati in ciascun collegio, ma non è affatto sicuro che li abbia ridotti definitivamente a due e che quei due candidati rappresentino sempre e soltanto gli stessi due partiti.

Il peso della storia politica è assente quando un sistema maggioritario di tipo plurality viene introdotto per la prima volta oppure funziona da pochissimo tempo. Non soltanto molti partiti vorranno mettere alla prova la propria forza organizzativa, ma molti candidati non rinunceranno a tentare la sorte. Quando il sistema politico si sarà consolidato, si produrrà spontaneamente un qualche effetto di riduzione del numero dei candidati. Altrimenti, il compito toccherà agli elettori. Nel caso di una sola tornata elettorale, la dispersione di voti su più candidati appare inevitabile, tale da consentire la vittoria ad un candidato che abbia ottenuto una percentuale pur relativamente bassa di voti. Le esperienze storiche rivelano che, dopo non più di due o tre tornate elettorali, sia gli elettori sia i candidati e i partiti adeguano il loro comportamento agli imperativi, alle opportunità e alle costruzioni del sistema elettorale.

Maurice Duverger ha suggerito il manifestarsi di due fattori. Il fattore «meccanico» è dato dalla sistematica sottorappresentanza del terzo partito che rende difficilissimo ai suoi candidati di conquistare i collegi uninominali. Il secondo fattore è detto «psicologico»: la tendenza degli elettori, che comprendono che il candidato da loro favorito non è in grado di vincere, a riversare i loro voti «sul meno peggio degli avversari, al fine di evitare il successo del peggiore». L'India fa eccezione alle generalizzazioni appena formulate sia per l'enorme diversificazione etnica del suo sistema

politico sia per la debole strutturazione del suo sistema partitico.

Gli elettori si trovano generalmente soltanto nelle condizioni di rispondere all'offerta che viene fatto loro dai partiti, ma con le loro risposte possono anche retroagire su di essa. Dopo poche tornate elettorali, una parte considerevole di elettori deciderà di utilizzare il proprio voto a favore del candidato meno sgradito fra quelli in grado di conquistare il seggio. In ciascun collegio uninominale verrà a svilupparsi una competizione bipolare: due soli candidati saranno effettivamente in grado di conquistare il seggio. Non è affatto detto che gli stessi due partiti siano in grado di avere una presenza nazionale sufficientemente omogenea da consentire ai loro candidati di essere abitualmente primi o secondi in ciascun collegio uninominale. Potrebbero esservi minoranze di qualsiasi tipo, ma per lo più etniche, religiose, linguistiche, concentrate dal punto di vista geografico e irriducibili nei loro comportamenti politico – elettorali tali da spezzare il bipartitismo nei collegi e da vincere un certo numero di seggi nei collegi delle aree dove maggiore è la loro concentrazione. Per impedire la formazione di un sistema bipartitico è indispensabile che quella o quelle minoranze conquistino ripetutamente un numero di seggi tale da impedire ad entrambi i maggiori partiti di costituire, ciascuno da solo, il governo. Bisogna che i partiti rilevanti per la formazione del governo siano sempre più di due e che si abbiano spesso governi di coalizione o di minoranza.

Il partito che ottiene la maggioranza assoluta dei seggi andrà automaticamente a formare il governo e il suo leader diventerà primo ministro. E' il «modello Westminster», che nasce in Gran Bretagna. I critici sottolineano che il prezzo della governabilità viene pagato dalla sottorappresentanza di partiti anche consistenti, come i liberali inglesi che, pur ricevendo il voto del 15 – 20% degli elettori, ottengono appena un numero piuttosto limitato di seggi nel Parlamento di Westminster. I critici evidenziano altresì che possono persino darsi casi nei quali il partito che ottiene più voti abbia meno seggi, come è avvenuto in Gran Bretagna nel 1929, nel 1951 e nel 1974.

La cosiddetta «dis – rappresentatività» è proprio uno degli effetti voluti dal sistema maggioritario a turno unico: la «fabbricazione», per così dire, di una maggioranza parlamentare e di governo formata da un solo partito. Non si deve assolutamente concedere a priori che il governo di un solo partito che abbia ottenuto più del 40% dei voti non possa anche essere «rappresentativo»: a determinate condizioni potrà esserlo.

### **I sistemi maggioritari a doppio turno**

Questo sistema è anche detto *majority*, perchè al primo turno vince il seggio il candidato che ha ottenuto la maggioranza assoluta dei voti; si indice un secondo turno di votazioni a distanza di una o più spesso due settimane. Al secondo turno, il sistema può effettivamente essere *majority* se si ha ballottaggio fra due soli candidati. Altrimenti, se al secondo turno sono ammessi a partecipare più di due candidati, il sistema opera come *plurality* poiché il seggio può essere conquistato anche con la maggioranza relativa dei voti. E' utile a questo proposito distinguere fra doppio turno «aperto» e doppio turno «chiuso».

Il doppio turno può essere aperto in base a una pluralità di criteri. Il più semplice è costituito dall'ammissione al secondo turno di tutti i candidati che si sono presentati al primo turno o addirittura, come fu nella Terza Repubblica francese (1870 – 1940), anche di nuovi candidati. A questo punto, il sistema funzionerebbe come *plurality*. Non bisogna sottovalutare due importantissime differenze rispetto al sistema a turno unico.

In primo luogo, l'elettore che voterà al secondo turno è in grado di valutare meglio, come si dice: *strategicamente*, sulla base della distribuzione dei voti al primo turno e delle informazioni acquisite sui partiti.

In secondo luogo, candidati e partiti possono, anch'essi strategicamente, decidere di desistere, cioè di rinunciare a presentarsi al secondo turno in determinati collegi, sia per fare in modo che il seggio venga conquistato dal candidato a loro meno sgradito, sia per ottenere reciprocità di desistenza in altri collegi e favorire la formazione di potenziali alleanze di governo.

Doppio turno *chiuso*: il criterio applicato per l'elezione dei capi dell'esecutivo. Se utilizzato anche per l'elezione delle assemblee parlamentari, questo criterio obbliga i partiti a stringere alleanze

preventive fin dal primo turno, probabilmente su scala nazionale. Il doppio turno chiuso ha potenzialmente conseguenze analoghe, in termini di riduzione della frammentazione partitica, a quelle del maggioritario a turno unico. Se al secondo turno è consentito l'accesso soltanto ai due candidati meglio piazzati, le alleanze preventive diventano quasi imperative. I partiti piccoli e quei partiti che non cercano oppure non trovano alleati rischiano di essere drasticamente penalizzati dal sistema elettorale. I primi rimarranno spesso emarginati; i secondi verranno tagliati fuori sia perchè vogliono testimoniare la loro presenza piuttosto che entrare in coalizioni che ne comprimano il profilo politico, sia perchè la loro ideologia, la loro immagine, le loro posizioni politiche li rendono pericolosi per i loro possibili alleati. In generale, sono comprensibilmente i partiti collocati agli estremi dello schieramento politico che non cercano alleati.

Se esiste unicamente la possibilità del ballottaggio, l'elettore avrà inevitabilmente uno spettro di scelte più ristretto e, al secondo turno, sostanzialmente vincolato. Il doppio turno con ballottaggio irrigidisce tanto la competizione fra candidati quanto la formazione di alleanze fra i partiti.

Funziona ottimamente per l'elezione delle cariche esecutive monocratiche, perchè da al candidato vincente la legittimità che deriva dalla conquista della maggioranza assoluta dei voti; ma appare troppo costrittivo e semplificatorio per l'elezione di un'assemblea rappresentativa. Laddove il doppio turno in collegi uninominali è adottato per l'elezione di assemblee legislative, come avviene in Francia, si utilizza una qualche soglia percentuale predefinita per il passaggio al secondo turno. Nel 1967 in Francia, l'assestamento è stato trovato al livello del 12.5%

La logica che sta a fondamento di una elevata soglia per l'accesso al secondo turno è duplice: da un lato, contenere la frammentazione del sistema partitico – parlamentare; dall'altro, incentivare la formazione di coalizioni di partiti che, poi, avranno interesse a caratterizzarsi e a candidarsi come coalizioni di governo.

Il maggioritario a doppio turno francese al primo turno incoraggia l'elettore a esprimere un voto a favore del candidato che preferisce. Questo voto sincero potrebbe anche essere un voto *utile*, potrebbe cioè servire a fare accedere il candidato preferito al secondo turno ovvero a fargli vincere subito il seggio. Dopodichè, tutti gli elettori, tranne coloro il cui candidato preferito rimane in lizza al secondo turno, saranno costretti a scegliere fra candidati che non hanno votato al primo turno. Daranno quello che viene definito un voto *strategico*. Finiranno per scegliere il candidato meno sgradito, che per lo più sarà il candidato indicato dal loro partito preferito.

Ai non molti elettori rimasti del tutto privi di riferimento, ma i cui voti potrebbero essere decisivi, in special modo in collegi particolarmente equilibrati, i partiti tenderanno di offrire collegio per collegio candidati attraenti in termini politici. Cosicchè, si può assistere in alcuni di questi casi al fenomeno definito *desistenza*: il candidato secondo piazzato di una coalizione, o addirittura il meglio piazzato, rinuncia a rimanere in lizza al secondo turno per facilitare l'indispensabile convergenza di voti sul candidato della coalizione che ha maggiori possibilità di vincere in quel collegio.

Il doppio turno consente di valutare adeguatamente al primo turno il rispettivo differenziato radicamento territoriale, di misurare popolarità e capacità del loro candidato, di conoscere il loro corrispondente consenso elettorale e di rispettarlo / farlo valere nella costruzione di coalizioni che durino più di una tornata elettorale, ma che nello stesso tempo non siano eccessivamente rigide. Per quanto riguarda la formazione di una maggioranza parlamentare e di governo, il doppio turno sembra agevolarla; a comportamenti leali nel voto faranno seguito comportamenti solidali al governo e, in misura minore, all'opposizione.

Neppure il doppio turno è andato esente da critiche. Possono essergli rivolte alcune delle stesse critiche in termini di dis – rappresentatività rivolte al sistema di tipo plurality. Per quanto sia molto difficile che con il doppio turno un partito da solo ottenga una maggioranza assoluta di seggi, è almeno teoricamente possibile che una coalizione di partiti, anche composta da due soli partiti, riesca a conquistare una maggioranza schiacciante di seggi con una quota di voti persino parecchio inferiore al 50%. Qualsiasi sistema elettorale maggioritario sovrarappresenta la maggioranza, ma un esito molto squilibrato può essere spesso dovuto a errori di calcolo, di presunzione e di alleanze dei protagonisti politico – partitici piuttosto che alla formula elettorale in sé.



Si possono ipotizzare alcuni criteri alternativi per l'accesso al secondo turno. Se si volesse tenere basso il numero dei partiti e offrire agli elettori maggiori opportunità di scelta, si potrebbe decidere di consentire l'accesso al secondo turno in ogni collegio uninominale esclusivamente ai primi tre candidati. Se si volesse evitare che l'accesso al secondo turno dei soli candidati in grado di superare una soglia alta riduca la rappresentatività dell'esito, si potrebbe decidere che questo accesso verrà consentito a tutti i candidati che con la somma dei loro voti rappresentino una quota elevata, ad esempio l'80% dei voti espressi nel collegio uninominale.

Rimane da menzionare l'esistenza di un'altra categoria generale di doppio turno. E' quella utilizzata in Italia per eleggere i sindaci e i consigli dei comuni al di sopra dei quindicimila abitanti, i consigli provinciali e i presidenti delle Province. Questo doppio turno è in sostanza un sistema elettorale misto: proporzionale per l'elezione dei consigli, con un premio di maggioranza in seggi per l'elezione dei sindaci e dei presidenti delle province vittoriosi al secondo turno.

## **PARTITI E SISTEMI DI PARTITO**

### **L'origine dei partiti**

Di «partiti politici» si può cominciare a parlare propriamente soltanto quando la politica moderna si configura in termini di partecipazione elettorale allargata, quando diventa competitiva e quando le cariche di rappresentanza e di governo vengono attribuite attraverso consultazioni elettorali. Da quel momento, i candidati alle cariche, spesso notabili bene insediati in collegi uninominali, sentono la necessità di dare un'organizzazione alla propria attività e di allearsi con altri candidati che condividano questa posizione. Questo fenomeno può iniziare dall'interno del Parlamento, saranno gruppi di parlamentari a promuovere le organizzazioni partitiche innestandole nei propri collegi elettorali; oppure, saranno gli oppositori dei gruppi già insediati in parlamento a organizzarsi fuori dal Parlamento, utilizzando qualche rete sociale preesistente, come le associazioni per la difesa degli interessi dei lavoratori, le associazioni di natura professionale o i gruppi etnici.

I partiti, secondo Weber, « sono nella loro intima essenza delle organizzazioni liberamente create e miranti a un reclutamento libero [...] il loro fine è sempre la ricerca di voti per elezioni a cariche politiche». La maggioranza degli autori richiede che l'organizzazione da definire come partito debba essere:

- dotata di strutture tali da consentire la partecipazione dei suoi iscritti;
- in grado di formulare un programma di politiche pubbliche;
- in condizione di durare per più di una tornata elettorale.

Scrivendo Weber: « Anche nel caso che l'organizzazione del partito di massa rivesta una forma assai democratica, la massa degli elettori non partecipa alla determinazione dei programmi e dei candidati. Gli elettori vengono presi in considerazione come fattori concorrenti soltanto nel senso che i programmi e i candidati vengono scelti commisurandoli alle probabilità che essi offrono di conquistare i loro voti».

Resterebbero fuori tutti quei movimenti politici che riescono solo in maniera saltuaria ed episodica a presentare candidati alle elezioni. Non sarebbero partiti tutti quei gruppi che vivono lo spazio di una giornata (elettorale) e che vengono più o meno correttamente definiti «partiti – flash».

A proposito della nascita dei partiti disponiamo di due prospettive egualmente utili e illuminanti. La prima prospettiva è propriamente genetica: si occupa deliberatamente delle modalità attraverso le quali nel corso del tempo sono nati i partiti. La seconda prospettiva è sostanzialmente strutturale: si preoccupa di distinguere i partiti in base alle caratteristiche organizzative. Rokkan ha formulato la più ricca e convincente spiegazione genetica della nascita dei partiti. Nell'ambito di un'analisi macrosociologica della formazione degli Stati – Nazioni dell'Europa occidentale, Rokkan individua quattro fratture (*cleavages*) significative che possono dare origine a organizzazioni politiche che rappresentano quelle problematiche e i gruppi sociali da loro interessati.

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 del centro, ma anche più partiti che rappresentano gli interessi e gli ideali delle periferie. Né il centro né le periferie debbono essere intesi in senso puramente geografico: il primo si riferisce con riferimento alla disponibilità di risorse e di potere, le seconde con riferimento a peculiarità etniche, linguistiche, culturali, più o meno concentrate e forti, purtuttavia minoritarie. Può aversi la nascita di un partito che rappresenti lo Stato e di un partito ad esso contrapposto che rappresenti gli interessi e gli ideali della Chiesa. Il sistema dei partiti potrebbe consistere di tre o anche soltanto di due partiti: un partito liberale o un partito confessionale; oppure un partito conservatore, un partito liberale e un partito confessionale; oppure ancora un partito liberale, un partito confessionale e un partito di minoranza etnica regionalmente concentrata.

In seguito, la rivoluzione industriale crea, secondo Rokkan, le premesse per altre due fratture: la prima fra gli interessi della campagna e gli interessi della città; la seconda contrappone gli interessi dei datori di lavoro a quelli dei lavoratori subalterni industriali. E' probabile che, se già esistono, i partiti conservatore e liberale riescano a rappresentare rispettivamente gli interessi degli agrari e degli imprenditori.

Lo schema di Rokkan non pretende affatto di essere né lineare né deterministico. Suggerisce potenzialità che dovrebbero condurre a un sistema partitico di cinque o sei partiti.

Non sono pochi i sistemi di partito esistenti nelle democrazie occidentali che dopo la prima fase di democratizzazione, avvenuta all'incirca intorno alla prima guerra mondiale, presentarono una simile configurazione. Subito dopo la guerra però, intervennero sui sistemi di partito delle democrazie occidentali due fratture non sociali, ma politiche. Sulla destra si produsse una ridefinizione degli interessi e di identità che diede vita un po' dovunque a movimenti fascisti. Sulla sinistra, la rivoluzione bolscevica e la susseguente richiesta di Lenin ai partiti socialisti di aderire alle 21 tesi del Partito Comunista dell'Unione Sovietica produssero una scissione dei partiti socialisti e la conseguente nascita dei partiti comunisti. Entrambi i processi furono ampiamente facilitati dall'espansione del suffragio e dall'estesa mobilitazione sociopolitica causata dalla prima guerra mondiale. Entrambe le fratture sono chiaramente politiche e non sociali. Non stupisce né che non siano affatto comparse in tutti i sistemi politici occidentali né che la loro portata e la loro durata si siano esaurite nello spazio temporale di una parte del XX secolo.

Nonostante le enormi turbolenze del ventennio fra le due guerre, i sistemi di partito, almeno nelle democrazie competitive, persino in quelle che hanno subito un'interruzione nazifascista, hanno dimostrato una straordinaria solidità tanto che Rokkan potrà far rilevare che: « I sistemi partitici degli anni Sessanta riflettono le strutture delle fratture degli anni Venti. Le alternative di partito sono più vecchie della maggioranza degli elettorati nazionali».

E' opportuno accennare a un'altra prospettiva, che dà una spiegazione alquanto più semplice: la prospettiva delineata da Duverger. Nella prima fase, fintantoché il suffragio è largamente limitato, i partiti nascono in Parlamento e sono poco più che «connessioni rispettabili» fra i parlamentari stessi. Sono organizzazioni quasi - partitiche a base parlamentare e con limitata proiezione esterna. Con l'ampliarsi del suffragio possono nascere strutture partitiche extraparlamentari che fanno leva su organizzazioni esterne al Parlamento per acquisirvi rappresentanza. Quando il sistema parlamentare e il sistema partitico apparivano relativamente consolidati, ma già si manifestavano critiche severe al loro funzionamento, parte del malcontento e dell'insoddisfazione si incanalavano in organizzazioni partitiche che non erano soltanto extraparlamentari, ma anche antiparlamentari. I partiti cattolici e socialisti erano nati fuori dal Parlamento, ma vi avevano poi cercato e trovato una collocazione adeguata al fine di cambiarne il funzionamento. Negli anni venti del XX secolo, i partiti fascisti e comunisti sfruttarono la loro critica ferocemente antiparlamentare per acquisire consenso elettorale, e quando entrarono in parlamento, lo fecero con l'intento di distruggerlo, ma poi vi si accomodarono e si accontentarono di renderlo mero luogo di sostegno politico al partito unico.

### **Tipi di partiti**

- *Partiti di notabili;*
- *Partiti di massa;*

- *Partiti di quadri;*
- *Partiti pigliatutti;*
- *Partiti cartello*

Vedere i partiti politici nelle democrazie contemporanee.

Le trasformazioni nei partiti sono riferibili a più livelli: la leadership, l'ideologia, le attività e le strutture. I critici dei partiti di massa sembrano rimpiangere una certa identità ideologica che sarebbe andata perduta con la trasformazione del partito di massa in partito – professionale – elettorale. I difensori del partito di massa sostengono che si tratta di semplici adattamenti: che il partito di massa continua a porsi come rappresentante di interessi popolari e a funzionare come luogo importante per la partecipazione degli iscritti.

Va ricordato che la partecipazione degli iscritti alla vita del partito di massa è sempre stata alquanto limitata. Dirigenti e funzionari sono sempre in grado di manipolare la partecipazione degli iscritti e di rendere impraticabile la democrazia all'interno del partito. E' ciò che porterà Michels a formulare la «legge ferrea dell'oligarchia».

Va aggiunto che esistono oggi anche molte altre sedi, come i gruppi di interesse, le associazioni culturali... grazie ai quali è possibile esercitare la partecipazione politica e l'influenza politica. I partiti contemporanei presentano dunque marcate differenze: dai partiti che non sono mai riusciti o non hanno mai voluto diventare di massa, come parecchi partiti moderati – conservatori (in Italia è il caso di Forza Italia, orientato alla valorizzazione della leadership, che ricade fra i casi di «partito personale»), ai partiti che continuano a mantenere e a curare caratteristiche di massa, come molti partiti socialdemocratici europei.

I partiti si danno forma e organizzazioni specifiche e distintive, poiché sono costretti ad entrare in competizione fra loro al fine di vincere le elezioni. I partiti si conformano al modello organizzativo e programmatico più adatto a raggiungere il maggior numero possibile di elettori, tenendo conto dei limiti posti dai modelli organizzativi e programmatici degli altri partiti concorrenti. Sono i partiti che cercano gli elettori e se li creano, non gli elettori che cercano un partito specifico.

Invece di presupporre la diversità e la specificità dei modelli organizzativi, la maggior parte degli studiosi ha aderito alla posizione di Duverger: tutti i partiti avrebbero sostanzialmente finito per imitare la maggior parte delle caratteristiche del partito di massa di classe. Oggi, sappiamo che non solo non era né facile né praticabile imitare le organizzazioni partitiche di massa, ma anche che ciascun partito e soprattutto i nuovi partiti cercano di esaltare le loro differenze rispetto ai concorrenti e di sfruttare quelli che ritengono i loro punti forti per raggiungere ed espandere il loro elettorato.

### **Funzioni dei partiti**

Vedere i partiti politici nelle democrazie contemporanee

### **Sistemi di partito**

Un sistema di partito presuppone l'interazione orizzontale competitiva tra almeno due partiti e presuppone l'interdipendenza verticale tra più elementi (elettori, partiti, parlamentari, governi); la competizione tra partiti si sviluppa quindi su piani diversi: elettorale, parlamentare, governativo. Duverger classificò i sistemi di partito secondo un criterio puramente numerico: monopartitici, bipartitici, multipartitici. Questo deve però essere integrato, secondo Sartori, da un secondo criterio: non ci si deve fermare a un semplice conteggio, ma si deve procedere a valutare se il partito più piccolo «conta» davvero, cioè se esercita un'influenza nella formazione dei governi.

Secondo Sartori esistono due fondamentali *criteri di rilevanza*. Il primo è dato dall'utilità dei partiti nella formazione delle coalizioni di governo. Poiché posseggono un *potenziale di coalizione*, meritano assolutamente di essere contati. Altri possono non essere mai inclusi nelle coalizioni di governo, ma dispongono di voti, di rappresentanza di interessi... in misura tale da condizionare il funzionamento della coalizione da governo e sulle sue politiche. Poiché posseggono un *potenziale di intimidazione* (altrimenti detto, *di ricatto*) debbono essere ugualmente contati. Applicando questi

due criteri diventa possibile contare adeguatamente i partiti e quindi definire il formato del sistema partitico. Sartori introduce un terzo criterio: la distanza ideologica che intercorre fra i partiti, ovvero *la polarizzazione*. In alcuni sistemi esistono partiti così distanti ideologicamente da non poter essere mai presi in considerazione come potenziali alleati dagli altri partiti (oggi i partiti di estrema destra), ma che, anche se esclusi dalle coalizioni di governo, sono spesso in grado di convincere una parte dell'elettorato e quindi di influenzare alcune scelte di governo. Combinando insieme i tre governi – numerico, di rilevanza e di distanza ideologica – Sartori perviene a una duplice classificazione dei sistemi di partito in quanto al loro formato, definito con riferimento al numero dei partiti, e in quanto alla loro dinamica o logica di funzionamento, determinata dalla potenzialità di far entrare a far parte delle coalizioni governative, a sua volta influenzata dalla distanza ideologica.

Una essenziale linea divisoria va tracciata fra due classi di sistemi: quella che separa i sistemi di partito competitivi, nei quali le elezioni non solo si tengono con periodicità prefissata, ma sono decisive per conferire seggi e potere ai partiti, dai sistemi di partito non competitivi, nei quali le elezioni non contano affatto nell'attribuzione del potere e delle cariche di governo.

Sistemi non competitivi: i *sistemi monopartitici* sono quelli nei quali esiste un solo partito (Es.: Corea del Nord); i *sistemi con partito egemonico* tollerano la presenza di altri partiti, ai quali è consentito ottenere seggi in Parlamento, poco più di una rappresentanza simbolica, ma che sanno che non potranno mai diventare maggioranza né sostituire il partito egemonico alla guida dello Stato. E' stato il caso del Partito operaio unificato polacco, che consentì regolarmente e continuativamente rappresentanza parlamentare anche ad alcuni altri piccoli partiti.

Sistemi competitivi:

- A partito predominante. Esiste un partito che, in una lunga serie di elezioni libere e competitive ottiene regolarmente un numero molto consistente di seggi, tale da consentirgli di governare da solo (in India il partito del Congresso, in Uruguay il partito Colorado, che governò dal 1865 al 1958).
- Bipartitici. Rispettano diverse condizioni: solo due partiti, e sempre gli stessi, conquistano alternativamente la maggioranza assoluta dei seggi; uno di loro conquista effettivamente una maggioranza sufficiente a governare; il partito vittorioso sceglie regolarmente di governare da solo; la rotazione del governo appare un'aspettativa credibile (Gran Bretagna).
- Atomizzati. Sono quelli non stabilizzati, nei quali nessun partito conquista percentuali consistenti di voti; spesso si trovano negli stati nascenti, dopo una lunga fase di autoritarismi (Russia, Ucraina).
- Multipartitici limitati. Hanno da tre a cinque partiti rilevanti e funzionano con una logica moderata e centripeta, producono alternanze al governo, con la possibilità per tutti i partiti rilevanti di accedervi. (Es.: Germania).
- Multipartitici estremi. Hanno più di cinque partiti rilevanti per la formazione dei governi. Si definisce pluralismo polarizzato dove la competizione è centrifuga poiché i partiti collocati ai due poli estremi cercano di crescere svuotando il centro dello schieramento. Le opposizioni sono politicamente irresponsabili perché possono promettere programmi inattuabili; i governi possono praticare la politica dello scaricabarile (attribuire le proprie responsabilità alle opposizioni) o dello scavalco (promettere più di quanto possono mantenere). Questo sistema è sottoposto a forti tensioni e tende al collasso.

I sistemi che hanno cinque o meno partiti rilevanti funzionano con una logica moderata e centripeta e producono alternanze al governo, con la possibilità per tutti i partiti rilevanti di accedervi. In Germania i partiti rilevanti per la formazione del governo sono stati fino al 1998 tre – democristiani, liberali, socialdemocratici – e poi in seguito quattro, con i Verdi. Quindi: il sistema tedesco è un sistema multipartitico limitato.

Divergente è la logica di funzionamento dei sistemi multipartitici estremi che Sartori definisce di pluralismo polarizzato (es.: Repubblica di Weimar in Germania). Nel pluralismo polarizzato la competizione è centrifuga, poiché i partiti collocati ai due poli estremi del sistema cercano di crescere svuotando il centro dello schieramento. Le opposizioni sono politicamente irresponsabili, poiché possono formulare programmi inattuabili e manifestare comportamenti per i quali non

verranno chiamate a rispondere dell'elettorato. I governi possono praticare sia la politica dello «scaricabarile», attribuendo la responsabilità delle loro azioni e delle loro omissioni alle opposizioni, sia la politica dello «scavalcamento», promettendo molto più di quello che potranno mai mantenere, facendo gravare per lo più l'eventuale traduzione concreta delle loro promesse su un crescente debito pubblico.

### **Le trasformazioni dei sistemi di partito**

Secondo Duverger, i sistemi di partito possono evolvere secondo quattro tipi generali:

- **Alternanza.** Caratterizzata da un movimento pendolare periodico e presenta pochi problemi. La sua instaurazione è più probabile in sistemi effettivamente bipartitici. (agli inizi degli anni '90 un po' in tutte le democrazie occidentali)
- **Divisione stabile.** Assenza di variazioni importanti tra i partiti nel corso di un periodo lungo, misurata con riferimento a la scarsa ampiezza degli scarti tra due elezioni e la rarità di movimenti di lunga durata. Il seguito elettorale dei diversi partiti rimaneva pressoché invariato e quindi stabile.
- **Predominio.** Esiste un partito che sta avanti a tutti e che per un certo periodo si distanzia nettamente dai suoi rivali, assumendo una posizione di rilievo.
- **Sinistrismo.** Slittamento lento e regolare verso sinistra, in diverse forme: nascita di nuovi partiti alla sinistra dei vecchi partiti, indebolimento dell'insieme dei partiti di destra a vantaggio di quelli di sinistra, mantenimento al livello globale di due blocchi con rafforzamento al loro interno di partiti più a sinistra (dei comunisti a scapito dei socialisti), sostituzione di un vecchio partito di sinistra con uno nuovo più intransigente, ascesa del partito maggiormente di sinistra a scapito di tutti gli altri. Questa sembrò essere l'evoluzione prevalente nel sistema partitico italiano, almeno dal 1968 al 1976, con la crescita del PCI anche a scapito del PSI. Tuttavia, già nel 1979 il PCI iniziò un declino che lo portò alla trasformazione del 1991 e alla immediata scissione di Rifondazione Comunista.

Le fattispecie delineate da Duverger sono tutte misurabili con riferimento sia alle percentuali di voto sia al numero dei seggi ottenuti dai diversi partiti, quindi si prestano tecnicamente a essere operazionalizzate.

Sarebbe vano cercare una sola linea di trasformazione dei sistemi di partito contemporanei. Esistono due interpretazioni di fondo: una sostanziale continuità dei sistemi di partito una volta consolidatisi (in Europa occidentale e meridionale si è configurata una divisione stabile); cambiamenti non solo nei loro attori specifici ma anche nella loro dinamica di competizione e di coalizione, soprattutto quando cambiano le leggi elettorali: in Francia il passaggio dalla Quarta alla Quinta repubblica è stato segnato dal passaggio da un sistema proporzionale a uno maggioritario, che ha reso il sistema politico meno frammentario e meno polarizzato. Anche in Italia una legge elettorale per tre quarti maggioritaria e per un quarto proporzionale (1993) ha spinto verso la depolarizzazione del sistema partitico e ha agevolato una competizione bipolare che consente alternanza.

Mutamenti di considerevole rilievo possono attendersi come conseguenza di una possibile ristrutturazione del sistema partitico tedesco. Dopo le elezioni del 2005, che hanno visto l'accesso al Bundestag di un nuovo partito di sinistra, Die Link, i partiti rilevanti, secondo i criteri di Sartori, sono diventati cinque.

Lo sviluppo più significativo dei sistemi di partito europei è che i sistemi di pluralismo polarizzato sembrano venuti meno, in special modo per la scomparsa o per la trasformazione dei partiti comunisti.

### **Perchè sopravvivono i partiti**

La realtà dei partiti non è descrivibile unicamente e semplicisticamente come crisi. Per quanto non si possa necessariamente affermare che i partiti godano di ottima salute, essi sono per lo più tutt'altro che organizzazioni politiche moribonde. Se prendiamo in esame gli indicatori più semplici

e più diffusi, vedremo subito che di crisi dei partiti è alquanto difficile parlare. Tali indicatori possono essere di due tipi: quelli che riguardano il sistema dei partiti e quelli che riguardano i singoli partiti.

Quelli relativi al sistema dei partiti:

- Contare i partiti. Quasi tutti i partiti che troviamo negli schieramenti delle democrazie occidentali alla fine degli anni '90 esistevano già almeno trenta anni prima. Non esiste praticamente nessun partito nuovo rilevante, fatta eccezione per l'Italia dove, a causa di transizioni politico – istituzionali e del cambiamento delle leggi elettorali), sono decaduti alcuni partiti (DC) e ne sono nati di nuovi (FI).
- Percentuale di elettori che vanno alle urne. Negli ultimi 40 anni si è avuto un declino. È vero che i cittadini dispongono di altri metodi di partecipazione, ma è anche vero che chi non vota si impegna molto raramente in altre forme di partecipazione politica. Si potrebbe anche interpretare come una riduzione della rilevanza della politica per elettorati soddisfatti, in grado però di riattivarsi quando ce ne fosse necessità.
- Quanto ai rapporti di collaborazione o competizione tra partiti, si può dire che i sistemi partitici si dispongono ancora lungo l'asse destra/sinistra e i partiti entrano in collaborazione o competizione tenendo conto della loro contiguità e distanza ideologica, politica, programmatica lungo quell'asse.

Quelli relativi ai singoli partiti:

- Gli iscritti ai partiti. Il reclutamento degli iscritti di presenta non più profittevole in termini di costi e benefici, per cui la maggior parte dei partiti ha subito un declino del numero degli iscritti.
- Le oscillazioni elettorali. Dipendono da fattori che non si possono attribuire alla crisi dei partiti, ma come conseguenza dell'incapacità dei partiti di mantenere un seguito stabile.
- La strutturazione del voto. Intesa come offerta di programmi che i partiti fanno agli elettori, è rimasta stabile poiché, nelle democrazie occidentali, non si è avuta l'irruzione significativa di nessun partito nuovo, consistente e duraturo.
- La selezione del personale politico e governativo. Tre quarti dei detentori di cariche politiche sono uomini scelti dai partiti e con una carriera partitica alle spalle; i partiti hanno ancora il controllo dei processi di selezione politica.
- Formazione dell'agenda politica. Cioè la formulazione delle politiche pubbliche. C'è da capire se i partiti hanno la parola decisiva o se sono costretti ad accettare pacchetti di politiche pubbliche provenienti da gruppi di interesse esterni. La risposta è vaga, ma si evidenzia una crescente difficoltà per i partiti.

Perché sopravvivono i partiti? La prima risposta è tanto classica quanto semplice: la democrazia non è possibile senza partiti politici, poiché il pluralismo si esprime anche in organizzazioni stabili, durature, diffuse che si chiamano appunto «partiti». La seconda risposta è che i partiti assolvono a una pluralità di compiti politici che nessun'altra organizzazione sa svolgere, singolarmente o congiuntamente. Pizzorno ritiene che vi siano almeno quattro buone ragioni per le quali i partiti continuano a essere organizzazioni vitali. I partiti durano perchè:

1. servono a mantenere consenso;
2. garantiscono il coordinamento del personale politico;
3. sondano le opinioni dei cittadini;
4. riducono l'eccesso di problemi che l'amministrazione dello Stato dovrebbe affrontare se tutte le domande della società le pervenissero direttamente.

Prese singolarmente, ciascuna di queste funzioni potrebbe essere svolta, magari meglio, anche in altri modi o da altre organizzazioni. Coticchè, la ragione più convincente della capacità di durata dei partiti politici è collegata, secondo Pizzorno, al funzionamento complessivo del sistema politico. I partiti durano perchè sono i garanti di una molteplicità di scambi politici.

Gruppi di interesse e associazioni di vario tipo non sono mai in grado di farsi garanti di uno scambio duraturo, accompagnato dal consenso e da una visione generale di quel che serve a preservare e agevolare il buon funzionamento del sistema politico.

## PARLAMENTI E RAPPRESENTANZE

### Considerazioni introduttive

Quando i parlamenti sopravvivono nei regimi non democratici sono organismi addomesticati, luoghi nei quali si offre una rappresentanza fittizia e circoscritta ad alcuni gruppi preselezionati. Riguardo i regimi democratici: storicamente i parlamenti sorgono quando si pone il problema di limitare e di controllare il potere esecutivo e del suo capo, generalmente il re. Essi nascono dunque come l'organismo che collabora con il re, ma anche pone un freno ai suoi poteri, in particolare a quelli di tassare e spendere, proprio perchè il parlamento presenta inizialmente gli interessi di coloro che finirebbero per pagare parte consistente delle spese del re e delle tasse da lui imposte, oppure dovrebbero esigerle con fatica dai loro sudditi. Proprio a partire dal rapporto di collaborazione con e controllo sull'esecutivo è facile capire quanto importante sia stato il compito dei parlamenti nella costruzione dei regimi democratici.

Nella realtà, i due termini, parlamento e assemblea legislativa, sono intercambiabili e le due attività, dibattito e legiferazione, vanno quasi di pari passo.

Nei regimi democratici il tratto strutturale dominante dei parlamenti è il loro carattere elettivo. I parlamenti democratici sono anzitutto assemblee elettive in grado di rivendicare ed esercitare la rappresentanza politica di una società. Nei regimi democratici esiste sempre una camera elettiva, anche se possono accompagnarvi altre camere (di nomina regia, ereditarie, di nomina da parte dell'esecutivo, di elezione indiretta, composite).

### Le strutture

L'analisi strutturale parte dalla differenza tra parlamenti monocamerali (Danimarca, Grecia, Finlandia, Svezia, Ucraina, Ungheria ecc) e bicamerali (tra gli altri, Russia e Polonia).

Quando esistono due camere esse si debbono in qualche modo giustificare per differenze e compiti specifici. Il caso italiano è probabilmente l'ultimo esempio di bicameralismo paritario, dove la Camera dei Deputati e il Senato hanno gli stessi poteri e svolgono le stesse funzioni, rimanendo differenziati soltanto per il sistema elettorale e per l'età degli elettori e degli eletti: rispettivamente 18 e 21 per la Camera, 25 e 40 per il Senato.

Per quanto riguarda le modalità di formazione, l'elezione può essere popolare diretta, come negli Stati Uniti, dove il Senato è composto da due senatori per Stato, oppure indiretta, come in Germania, dove i membri del Bundesrat sono nominati in un numero che tiene conto delle dimensioni in termini di popolazione di ciascun Land, dalla maggioranza di governo dei singoli Länder, senza alcuna rappresentanza dell'opposizione.

Per quanto riguarda i poteri, le seconde camere ne hanno abitualmente di meno. Fa eccezione il Senato degli Stati Uniti d'America, da molti reputato la più autorevole e potente camera elettiva al mondo.

Infine, va notato che le Camere Alte sono sempre più piccole. Il Bundesrat tedesco è una delle seconde camere più piccole.

La discussione sul ruolo delle seconde camere – come luogo di riflessione e di raffreddamento della temperatura politica, oppure come intralcio all'attività dei governi e rallentamento dei processi decisionali – e quindi sulla loro stessa sopravvivenza, rimane aperta. In generale, sono gli Stati federali che, a prescindere dal loro essere presidenziali (es.: gli Stati Uniti) oppure parlamentari (es.: Australia), hanno due Camere. L'esistenza della seconda camera si giustifica convincentemente con la necessità e con la volontà di rappresentare in maniera efficace e autorevole le autonomie di tipo territoriale. Un federalismo soddisfacente necessita di una camera di rappresentanza delle sue componenti territoriali.

Spesso i parlamenti possono dotarsi di commissioni specifiche, con compiti di controllo sull'applicazione e le conseguenze di determinate leggi, di vigilanza sull'operato del governo ecc. Talvolta va rilevato che l'affidamento di alcuni compiti a determinate commissioni appositamente

create sembra peraltro riflettere una tecnica governativa che mira ad isolare e ad insabbiare un problema.

## Le funzioni

I parlamenti non fanno soltanto le leggi, e le leggi non sono fatte soltanto dai parlamenti. Fintantochè si continueranno a identificare i parlamenti esclusivamente con la funzione legislativa, non soltanto si continuerà a parlare a sproposito di declino del parlamento, ma non si riuscirà neppure a comprendere la reale importanza del parlamento nei sistemi politici democratici né tanto meno si riusciranno a prospettare convincentemente eventuali riforme dei parlamenti e delle forme parlamentari di governo.

Poichè il parlamento inglese viene considerato il padre di tutti i parlamenti e la sua sede, Westminster, il luogo emblematico e sacro della democrazia parlamentare, riflettere sui compiti, sulle funzioni, sul ruolo del Parlamento a partire da Westminster può essere particolarmente illuminante. Il punto di partenza è costituito dall'approfondita analisi effettuata dal giornalista e studioso Walter Bagehot.

- Eleggere bene un governo. La Camera dei Comuni era l'assemblea che sceglieva il Primo Ministro. In seguito i parlamenti anglosassoni (Gran Bretagna, Canada, Nuova Zelanda) furono espropriati di questa funzione. Il primo ministro nei sistemi anglosassoni non ha bisogno di un vero e proprio voto di fiducia; egli ha la piena facoltà di sciogliere il parlamento esclusivamente quando gran parte della sua maggioranza concorderà con lui che è venuto il momento politico favorevole allo scioglimento. Quindi, nel modello Westminster, è davvero il Parlamento che sceglie il governo, ne consente la nascita e persino lo scioglimento. Anche nelle forme parlamentari multipartitiche è il parlamento l'assemblea rappresentativa che elegge bene un governo, quando gli conferisce esplicitamente la fiducia; con il suo voto ha sempre il potere di revocargli la fiducia, magari in modo costruttivo come in Germania, dove può attribuire la fiducia con un altro voto esplicito ad un nuovo capo del governo. Dunque, dal punto di vista di formazione e dissoluzione del governo, i Parlamenti contemporanei mantengono il loro potere. Poichè la Camera dei Comuni ha il potere di far dimettere oltre che quello di eleggere, i suoi rapporti con il premier non cessano mai. La Camera dei Comuni lo indirizza e lui la conduce.

Qui sta il cosiddetto *segreto efficiente* della forma parlamentare di governo di tipo inglese: nella stretta unione, nella fusione pressochè completa del potere esecutivo con quello legislativo. L'organismo che li connette è il gabinetto: «una commissione del corpo legislativo scelta per diventare l'organo esecutivo». Non c'è stato e non c'è declino, tranne per chi abbia nostalgia non di parlamentari autorevoli, ma di parlamenti assembleari nei quali sono confuse e variabili aggregazioni di parlamentari senza disciplina a fare e disfare i governi.

- Funzione espressiva. La Camera dei Comuni esprime l'opinione degli inglesi su tutti gli argomenti che le vengono presentati. In seguito questa funzione verrà definita rappresentativa.
- Funzione pedagogica. Una grande e libera assemblea di uomini eminenti deve migliorare la società; un parlamento svolge correttamente questa funzione quando è luogo di dibattiti significativi, che educano il pubblico alla comprensione della complessità della politica. Questa funzione presenta puri e semplici principi. Per esempio il question time del mercoledì alla Camera dei Comuni, quando il primo ministro deve rispondere alle domande dei parlamentari. Funzione informativa. Si deve sottoporre all'attenzione della nazione le idee, le richieste e i desideri di certe particolari classi e settori. Riguarda quindi interessi particolari e si rivolge a gruppi parlamentari. La funzione informativa riguarda il dibattito che si svolge sugli affari correnti. La comparsa di agenzie alternative che svolgono la funzione informativa, prima i partiti e ora i mass media e la televisione. Un parlamento bicamerale indifferenziato nei poteri e nei compiti, frammentato in partitini e in gruppetti, ripetitivo in attività di basso livello difficilmente riuscirà a svolgere in maniera incisiva e



comunicabile sia la funzione pedagogica sia la funzione formativa. Alcuni parlamenti sono declinati o stanno declinando quanto a capacità di svolgere la funzione comunicativa, ma questo declino, nient'affatto inevitabile, dipende dalla struttura del parlamento e dai comportamenti dei partiti, dei gruppi parlamentari e degli stessi parlamentari.

- Funzione legislativa. Considerata da Bagehot la meno importante. Bagehot si chiede se sia necessario aggiungere una sesta funzione, finanziaria o di controllo dell'economia. Conclude che se il gabinetto è l'esclusivo titolare del potere esecutivo, deve avere un'altrettanta esclusiva competenza in materia finanziaria. Sarà poi l'elettorato a giudicarlo.

Nessun parlamento può legiferare in splendido isolamento, tanto meno a prescindere dal governo in carica e, anche se l'attenzione dell'opinione pubblica è indirizzata dai mass media quasi esclusivamente sull'attività di produzione delle leggi, nessun parlamento esaurisce le sue funzioni nella legislazione. Tutti i Parlamenti svolgono altre funzioni alquanto più importanti. È preciso rilevare che la legge è il prodotto di un'attività svolta congiuntamente dai governi che esercitano l'iniziativa e dai parlamenti che vi reagiscono, in forme, modi, tempi diversi. Per lo più la legge nasce nell'ambito del governo e risponde alle promesse programmatiche del partito che ha vinto le elezioni e dare loro attuazione. Deve esistere quindi uno stretto collegamento tra il governo e la sua maggioranza parlamentare. Il parlamento, dunque, per lo più non fa le leggi, ma le approva.

### **La rappresentanza**

Le modalità con le quali i parlamenti sono eletti fanno una grande differenza rispetto al modo in cui questi ultimi percepiscono il proprio ruolo ed esercitano la propria funzione di rappresentanza.

Abitualmente, si traccia una linea distintiva abbastanza precisa fra parlamenti «di parlamentari» e parlamenti «di partiti». Parlamenti di parlamentari: gli eletti godono di grande autonomia e libertà di voto. Parlamenti di partiti: gli eletti hanno poca autonomia e sono sottoposti a una rigida disciplina di voto. Questa linea divisoriosa non è mai limpida, poiché i partiti, in quanto organizzazioni, esercitano sempre una significativa influenza nel plasmare la funzione di rappresentanza, indirizzando e disciplinando i loro parlamentari. Il Congresso degli Stati Uniti costituisce l'esempio più significativo di un parlamento di parlamentari, anche se in esso il richiamo alla disciplina di partito e di voto non risulta affatto marginale e, anzi, nel caso dei repubblicani è considerevolmente cresciuto nell'ultimo ventennio. Il parlamento inglese è sicuramente un ottimo esempio di parlamento di partiti, poiché sia il procedimento di selezione dei candidati, che è affidato in buona misura al partito a livello di collegio, mentre negli Stati Uniti è sostanzialmente affidato alle elezioni primarie, sia il procedimento elettorale vero e proprio sono controllati dalle organizzazioni partitiche locali e nazionali. Ne conseguono modalità alquanto diverse di rapporto con gli elettori e di rappresentanza dei loro interessi.

In generale, comunque, i partiti esercitano sempre una significativa influenza nel plasmare la funzione di rappresentanza, indirizzando i loro parlamentari; la rappresentanza parlamentare mediata dai partiti caratterizza comprensibilmente tutti i regimi politici democratici che sono costituiti da sistemi di partito solidi.

Almeno un esempio potrà essere utile. Il voto multiplo di preferenza, utilizzato in Italia fino al 1991, consentiva a parecchi parlamentari notevoli margini di contrattazione con i capi corrente, i capi partito e i ministri, nonché di indisciplina e di frammentazione, grazie alla formazione di correnti strutturate all'interno dei partiti di governo. Premendo congiuntamente sul governo e sui singoli ministri e minacciando di votare difformemente, spesso protetti dal voto segreto, quei parlamentari riuscivano ad ottenere numerosi provvedimenti di natura clientelare per ricompensare i gruppi di interesse particolaristici che ne avevano appoggiato l'elezione e che potevano condizionarne la rielezione.

Se, nello svolgimento della complessa attività di rappresentanza contano le condizioni strutturali (es.: i sistemi elettorali), contano anche le aspettative e i comportamenti concreti dei parlamentari, che sono ovviamente sensibili alle modalità con cui sono stati prescelti e presumibilmente verranno «riselezionati».

E' molto più facile precisare che cosa non è rappresentanza, in particolare politica, piuttosto che affermare con sicurezza che cosa la costituisce. Qualsiasi riflessione sulla rappresentanza deve partire dalla constatazione che la rappresentanza politica non si esaurisce mai né nelle organizzazioni partitiche né alle aule parlamentari. La rappresentanza è un fenomeno complesso, stratificato e dinamico che si esprime in più sedi, a più stadi e con diverse modalità, anche attraverso i gruppi di interesse, le associazioni professionali, i movimenti collettivi, i mass media.

E' opportuno ricordare che un sistema politico può essere più o meno rappresentativo anche grazie all'attività di molteplici organismi sociopolitici che sono solo parzialmente e saltuariamente collegati al parlamento e ai parlamentari.

La visione più articolata delle possibili concezioni della rappresentanza appartiene a Sartori, che ne individua sette.

1) Teoria elettorale della rappresentanza: il popolo elegge liberamente e periodicamente un corpo di rappresentanti.

2) Teoria della rappresentanza come responsabilità: i governanti rispondono responsabilmente nei confronti dei governati. Si lega alla prima perché collegate dal procedimento elettorale. È una teoria che nasce dalle preferenze dei cittadini, espresse attraverso il voto. Comunque la teoria democratico – elettorale viene considerata parziale perché riguarderebbe soltanto chi vota realmente, preliminare perché pone soltanto le basi della rappresentanza, insufficiente perché comunica poca informazione agli eletti e perché li vincola ancora meno.

3) Teoria della rappresentanza come mandato: i governanti sono agenti o delegati che seguono istruzioni.

4) Teoria della rappresentanza come idem sentire: il popolo è in sintonia con lo Stato.

5) Teoria consensuale della rappresentanza: il popolo consente alle decisioni dei suoi governanti.

6) Teoria partecipazioni sta della rappresentanza: il popolo partecipa in modo significativo alla formazione delle decisioni politiche fondamentali. Mira a completare la teoria democratico elettorale ed ha trovato strumenti di pratica applicazione (referendum). Il popolo può partecipare variamente alla formazione delle decisioni che lo riguardano.

7) Teoria della rappresentanza come somiglianza, come specchio: i governanti costituiscono un campione rappresentativo dei governati. Esige che i rappresentanti costituiscano un microcosmo dei rappresentati. Postula assemblee sociologicamente rappresentative che rispecchino fedelmente il profilo della popolazione. Si può discutere che quest'obiettivo sia auspicabile, ma sicuramente non è conseguibile con modalità democratiche cioè attraverso il voto degli elettori: sia perché le caratteristiche sociologiche della cittadinanza cambiano continuamente, sia perché un tale parlamento dovrebbe essere troppo ampio.

Un esito di maggiore rappresentatività sociologica, ad esempio riguardo all'equilibrio tra genere maschile e femminile, è sicuramente auspicabile e può essere conseguito dai partiti, anche se nulla fa ritenere che un'assemblea ottimamente rappresentativa delle donne dal punto di vista sociologico sarebbe ugualmente rappresentativa delle preferenze politiche delle donne stesse. La rappresentatività sociologica potrebbe addirittura essere negativa se un'assemblea selezionata secondo criteri orientati a rispecchiare la società si dividesse e votasse secondo linee di demarcazione sociologica e non secondo politiche trasversali ed aggreganti. Quel che è certo è che quando si troveranno interessi ed ideali privi di rappresentanza, diventerà politicamente utile per qualcuno cercare di farsene interprete. Quindi un'assemblea tenderà sempre ad essere rappresentativa. I parlamenti contemporanei sono costituiti per lo più da rappresentanti di genere maschile, di ceto medio, con un reddito e un'istruzione superiore alla media della popolazione. Per la maggior parte dei parlamentari la politica è l'unica occupazione. Nel complesso le assemblee politiche contemporanee sono poco rappresentative dell'elettorato. Tuttavia i partiti cercano sempre di reclutare candidati sociologicamente rappresentativi e in parlamento cercano di rappresentare gli interessi e le domande dei propri elettori.

### **Modalità e stili di rappresentanza**

Tutti i parlamenti contemporanei sono parlamenti di partiti. Vale a dire che gli eletti non avrebbero potuto avere accesso alle loro cariche se non avessero ricevuto in qualche modo il sostegno più o meno esplicito delle organizzazioni e degli attivisti di partito. Pertanto i loro comportamenti sono in qualche misura spiegabili attraverso l'analisi dei sistemi di partito e delle modalità di competizione tra i partiti.

Al di là delle differenze sociologiche che intercorrono fra i rappresentanti eletti nei parlamenti contemporanei e i loro elettorati, ai fini precisi della rappresentanza politica sono fondamentali le modalità con le quali gli eletti combinano la loro indipendenza di giudizio con la probabile e necessaria disciplina di partito che, significa soprattutto rispondenza al programma presentata all'elettorato, rispondenza tanto più importante quando il partito ha conquistato cariche di governo. La rappresentanza politica dovrebbe essere il rapporto tra la scelta da parte degli elettori di un rappresentante, la volontà dell'eletto di tradurre in decisioni il programma presentato agli elettori e la capacità di farlo.

In realtà, un governo che è semplicemente il comitato esecutivo della sua maggioranza parlamentare, può cercare di essere sostanzialmente ricettivo su tutte le tematiche rispetto alle quali si è impegnato di fronte agli elettori nella campagna elettorale e, al tempo stesso, può mirare ad apparire sostanzialmente responsabile per quel che riguarda le problematiche nuove che emergono nel corso della sua attività. Per chiarire la questione, è utile fare riferimento a una tripartizione classica che riguarda lo stile della rappresentanza, fra i ruoli di *delegato*, *fiduciario*, e di *politico*:

1) Il delegato moderno non prende direttamente ordini dal suo elettorato. Il suo mandatario è il partito che lo ha candidato e fatto eleggere. Il delegato sa che risponderà agli elettori del suo personale operato soltanto attraverso la mediazione del suo partito.

2) Il fiduciario si ritaglia uno spazio di autonomia maggiore, poiché ritiene di avere gli strumenti tecnici e la forza politica per scegliere di volta in volta come votare. I fiduciari possono essere numerosi tra i rappresentanti laddove i partiti siano organizzazioni relativamente deboli.

3) I rappresentanti che assumono uno stile politico cercano il punto di equilibrio tra le esigenze del partito e gli impegni presi con l'elettorato, tra la propria autonomia di giudizio politico e le proprie conoscenze tecniche. La loro autonomia è grande quando il loro partito non è un'organizzazione gerarchica e potente.

Un arricchimento ulteriore è venuto dallo studio specifico della rappresentanza come ricettività. Karps e Eulau hanno individuato quattro componenti della ricettività d un rappresentante eletto rispettivamente in termini di politiche, servizi, assegnazione di risorse, simboli:

1) Ricettività di politiche. Il rappresentante cercherà affrontare le grandi tematiche politiche e di offrire soluzioni generali in sintonia con le preferenze degli elettori.

2) Ricettività di servizi. Si configura come un insieme di tentativi di ottenere vantaggi particolaristici per gruppi di elettori della sua circoscrizione.

3) Ricettività di assegnazione. Ha di mira l'interesse complessivo della circoscrizione attraverso l'incanalamento di fondi, risorse, investimenti.

4) Ricettività simbolica. Si traduce in tentativi di intessere un rapporto generale di fiducia, sostegno, dimostrando agli elettori che il rappresentante si cura sia delle loro aspettative materiali che della loro visione del mondo.

La conclusione inequivocabile, l'unica democraticamente corretta e accettabile, è che non può esservi rappresentanza politica se non esiste completa responsabilità elettorale, sottoposta a verifica a scadenze relativamente frequenti, comunque prestabilite e periodiche. Il livello di conoscenza degli elettori, la capacità dei parlamenti di svolgere la loro funzione formativa, la sensibilità dei sistemi elettorali nel trasferire le mutate preferenze degli elettori nella composizione dei parlamenti e nella formazione dei governi.

### **Le degenerazioni dei Parlamenti**

Non soltanto la teoria elettorale della rappresentanza, ma la stessa pratica della rappresentanza

politica verrebbero meglio definite se fosse possibile rispondere in maniera precisa al quesito formulato da Sartori: « qual è la sanzione che viene temuta di più: quella dell'elettorato, dell'apparato di partito o di terzi gruppi di sostegno?».

Un conto è la rappresentanza garantita dai singoli parlamentari, un conto è la rappresentanza garantita dai parlamenti come istituzioni complesse. Sappiamo che i Parlamenti contemporanei sono parlamenti di partiti. Anche negli Stati Uniti, i parlamentari che, pure, contano spesso essenzialmente sulle proprie forze per farsi eleggere e rieleggere, al momento del voto manifestano da più di vent'anni una notevole coesione partitica. E' molto probabile che qualsiasi rappresentante eletto si senta primariamente responsabile nei confronti del suo partito e degli elettori del suo partito.

Trasformismo.

Sappiamo che i parlamenti contemporanei sono principalmente parlamenti di partiti, perciò qualsiasi rappresentante dovrebbe sentirsi maggiormente responsabile verso il suo partito. Se ciascun parlamentare si comportasse in modo del tutto svincolato dal suo partito, farebbe emergere la prima degenerazione (il trasformismo): il parlamento trasformerebbe gli impegni assunti in coerenza col programma del suo partito in totale discrezionalità personale, perdendo contatto almeno con una parte del partito. Questo avviene soprattutto quando i partiti non riescono a strutturare gruppi parlamentari omogenei. In sostanza i parlamentari si prestano ad essere manovrati dai governanti, anche dello schieramento opposto, per ottenere in cambio risorse, cariche e favori. Il trasformismo incide negativamente, indebolisce l'opposizione e gli rende impossibile l'attività di controllo sull'operato del governo.

Consociativismo.

Riguarda le modalità dei rapporti tra gruppi organizzati e, in particolare, tra maggioranze di governo frammentate e opposizioni. Gli scambi avvengono spesso sotto banco e consistono nella distribuzione di risorse collettive, attraverso politiche pubbliche approvate da larghe maggioranze, che servono ad ammorbidire l'opposizione e a rendere rapido il processo decisionale. Qualsiasi consociativismo finisce per allontanare la possibilità di alternanza, poiché gli elettori non riescono ad individuare responsabilità politiche precise e a sanzionarle col suo voto.

Assemblearismo.

Colpisce il parlamento stesso come struttura. I parlamentari fanno e disfano i governi. A correre il rischio sono i parlamenti – arena cioè quelli dove c'è spazio per il confronto tra gruppi politici. Il governo non riesce a esercitare un controllo sull'attività parlamentare, a fissare l'agenda dei lavori, a far leva su una maggioranza compatta. Il parlamento in pratica è sempre in grado di crearsi il governo che vuole, per poi impedirgli di lavorare. Il parlamento tenta di trasformarsi in organismo governante, finché degenera fino a produrre una democrazia impotente, destinata a un cattivo funzionamento; alle estreme conseguenze la forma parlamentare può anche crollare ed essere sostituita da un regime che ridimensiona drasticamente il ruolo e i poteri del parlamento (es.: la Terza Repubblica Francese).

La forma parlamentare di governo degenera fino a produrre una democrazia impotente, destinata prima a un cattivo funzionamento, poi a crollare e ad essere sostituita da un regime che ridimensionerà drasticamente ruolo e prerogative del parlamento. Ferme restando tutte le altre condizioni, un parlamento trasformistico, consociativo, assembleare scava la tomba non soltanto a se stesso, ma anche alla forma parlamentare di governo e, qualche volta, persino alla stessa democrazia parlamentare.

### **Declino o trasformazione dei parlamenti?**

Le degenerazioni parlamentari sono fenomeni non molto frequenti e, nella loro varietà più grave, eccezionali. Una varietà di comportamenti trasformistici, consociativi e assembleari risulta invece relativamente diffusa e piuttosto frequente. Non pochi studiosi lamentano un supposto declino dei parlamenti contemporanei.

Coerentemente con quanto rilevato a proposito della funzione legislativa, è da escludersi che il

declino dei parlamenti possa essere misurato guardando per l'appunto al numero delle leggi di iniziativa parlamentare approvate. Il numero assoluto delle leggi approvate non è mai un indicatore rilevante e neppure adeguato né per misurare l'attività del parlamento né per definire la sua funzionalità. Il numero assoluto delle leggi approvate dipende anche dalla struttura del sistema politico – istituzionale e dal modo di governare, per cui, ad esempio, il parlamento inglese ha sempre prodotto poche leggi, quello tedesco appena un po' di più.

Potremmo giungere a sostenere una tesi esattamente opposta a quella prevalente fra i difensori ingenui del ruolo parlamentare: quanto è più alto il numero delle leggi prodotte tanto più limitato è il potere reale complessivo del parlamento. Un parlamento che impegna tutto il suo tempo nel formulare, nel discutere, nell'emendare e nell'approvare un numero molto elevato di leggi, che finiscono per essere necessariamente leggi settoriali, ovvero «leggine», ha pochissimo tempo a sua disposizione per dare voce a grandi dibattiti politici e per esercitare un adeguato controllo sul governo.

Affidare il governo del sistema politico al Parlamento attraverso la produzione legislativa costituisce la modalità principale per facilitarne e affrettarne il declino.

Se proprio si vogliono contare le leggi, varrà come criterio il numero di leggi che applicano il programma di governo, in special modo se approvate col voto compatto della maggioranza parlamentare, senza la necessità di apporti decisivi dei voti dell'opposizione, ma senza, neppure, la necessità che l'opposizione si esprima sempre con un voto contrario. Nel valutare l'efficienza di un parlamento contano i tempi di approvazione di queste leggi. Il ricorso al voto di fiducia è tanto più frequente quando la maggioranza governativa si sente divisa e teme defezioni al suo interno e quando l'opposizione parlamentare è effettivamente compatta e capace di fare breccia con le sue argomentazioni nelle fila della maggioranza.

Nel valutare l'efficienza di un parlamento contano i tempi di approvazione di queste leggi.

L'applicazione del voto di sfiducia costruttivo è un buon esempio di controllo coronato da successo; tale successo può anche riscontrarsi nella sfiducia individuale nei confronti di singoli ministri e nel mutamento delle politiche governative. Da questi punti di vista i parlamenti attuali non sembrano in declino. Sarebbe invece sbagliato pensare che il controllo del parlamento sul governo debba esprimersi quale pura e netta contrapposizione. Il punto è che non si deve vedere il parlamento come un antagonista del governo, perché il parlamento è innanzitutto il luogo di rappresentanza politica di una società complessa, è la sede dove si manifestano una maggioranza di sostegno al governo e un'opposizione critica e propositiva. Pertanto, non si ha nessun declino del parlamento in quei sistemi politici dove esiste una maggioranza parlamentare capace di sostenere il suo governo. Il parlamento provocherà il proprio declino se si dimostra incapace di dare vita ad un governo, di sostenerlo e farlo funzionare. Si deve quindi parlare di trasformazione delle funzioni del parlamento, tra cui potenziamento del legame tra maggioranza parlamentare e governo, e quindi di un parlamento capace di rappresentanza e, insieme al governo, di decisione.

## **I GOVERNI**

### **Che cosa è governo**

Il termine governo deriva dal greco e significa timone. Il governo guida la nave del sistema politico, i governanti sono i timonieri ai quali si sono affidati i concittadini imbarcati su quella nave. Negli USA il termine governo non viene quasi mai utilizzato, si usa invece administration (presidenza e burocrazia al suo servizio); in Gran Bretagna viene invece utilizzato in una pluralità di versioni, anche se esiste una puntuale identificazione tra governo e potere esecutivo, del quale il governo dovrebbe essere detentore. Prima che Montesquieu codificasse la sua tripartizione dei poteri, il potere era monistico, cioè stava tutto nelle mani del sovrano. In seguito si arrivò ad un conflitto tra nobili e monarca e alla suddivisione dei poteri, con uno spostamento significativo di alcuni poteri a favore del parlamento. Divenne compito del parlamento, congiuntamente col sovrano, fare le leggi; mentre l'esecutivo, cioè il sovrano con la sua burocrazia, era chiamato a tradurre queste leggi in atti

e fatti. La burocrazia costituiva dunque lo strumento operativo dell'esecutivo. Nel corso del tempo, con varie variazioni, il potere esecutivo ha preso il sopravvento sul potere legislativo.

### **La formazione degli esecutivi**

La variabile istituzionale è costituita dalle modalità con le quali vengono formati gli esecutivi. La distinzione più chiara è quella che colloca, da una parte, gli esecutivi che derivano la loro investitura e il loro potere da un'elezione popolare diretta; dall'altra, gli esecutivi che derivano investitura e potere dai partiti e dai parlamenti e, soltanto in maniera indiretta, dal popolo. Questa distinzione richiama quella tra forme di governo presidenziali e forme di governo parlamentari. Va subito aggiunto che nelle forme di governo semipresidenziali si ha un esecutivo duale. Da un lato, sta il presidente divenuto tale in seguito all'elezione popolare, dall'altro il primo ministro, che è tale perché ha stabilito ed è in grado di mantenere un rapporto fiduciario con il parlamento nel quale si trova una maggioranza parlamentare a suo sostegno. Quando si ha elezione popolare diretta del capo dell'esecutivo, come in Israele, la formazione dell'esecutivo è immediata. Chi vince diventa automaticamente capo dell'esecutivo, senza ulteriori passaggi istituzionali.

C'è una linea distintiva che separa il caso degli USA da tutti gli altri casi di elezione diretta: negli USA il meccanismo di selezione del candidato presidenziale è costituito da elezioni primarie; altrove le candidature non devono superare alcun vaglio elettorale istituzionale preliminare, vengono lanciate nell'arena elettorale ma tutte accompagnate da un sostegno consistente, per lo più partitico. Infatti, nelle democrazie di massa, un candidato per ottenere visibilità elettorale deve avere una certa disponibilità di risorse e avervi accesso; per questo nelle democrazie contemporanee, i partiti costituiscono il veicolo dominante per la selezione e la presentazione dei candidati alla carica del capo dell'esecutivo.

Se dotato di particolari e cospicue risorse, un candidato può anche superare le soglie fraposte alla candidatura senza l'aiuto di un partito strutturato (è successo in Perù, in Polonia, anche negli USA con il multimiliardario Ross Perot, dove però la strada della costruzione di un terzo partito appare molto impervia).

Nei sistemi politici con elezione diretta del capo dell'esecutivo, quanto più il sistema partitico è strutturato tanto più è probabile che i candidati saranno espressione di un partito o di coalizioni di partito. Nel caso di una pluralità di partiti facenti parte di una coalizione, rimane aperto il problema della selezione del candidato. È plausibile ipotizzare che la coalizione si formi per l'appunto intorno alla figura di un candidato condiviso poiché questi viene prescelto anche per la sua presunta capacità di portare la coalizione alla vittoria elettorale.

Più complessa è la selezione di un capo dell'esecutivo nei sistemi parlamentari. Nei sistemi bipartitici la selezione del candidato è interna ai singoli partiti; chi diviene leader del partito è automaticamente candidato alla carica di primo ministro. Se il partito vince le elezioni, il leader del partito diventa primo ministro. Nelle democrazie bipartitiche (es.: la Grecia), questo esito non è sostanzialmente mai messo in discussione. Può succedere che la permanenza in carica del primo ministro venga messa in discussione se la sua popolarità e rendimento siano in ribasso e prefigurino una sconfitta elettorale del partito stesso.

Nei sistemi multipartitici la designazione del primo ministro obbedisce a un'altra logica: quella della ricerca di un punto di equilibrio politico tra i diversi partiti alleati, in termini di rappresentanza e rapporti di forza; in generale la logica della selezione del candidato dovrebbe premiare il leader del partito maggiore della coalizione di governo: in realtà la scelta può essere influenzata da varie condizioni (unitarietà del partito maggiore, indispensabilità e azione coordinata dei partiti minori ecc), cosicché spesso diventa leader della coalizione un rappresentante del partito maggiore, ma non il leader, che risulti maggiormente gradito agli alleati. Naturalmente la funzionalità del governo viene spesso ridotta se a capo dell'esecutivo c'è un leader poco autorevole perché non sufficientemente rappresentativo della componente maggiore della coalizione. Nel caso delle forme di governo presidenziali, il presidente eletto gode di ampia discrezionalità nella scelta dei suoi ministri, anche se nessun presidente sceglie i suoi ministri in assoluta libertà; se i presidenti eletti

non dispongono di una maggioranza coesa devono selezionare il personale di governo tenendo conto delle reazioni di assemblee parlamentari relativamente frammentate.

### **La teoria delle coalizioni**

Tutti i partiti sono perfettamente consapevoli della necessità di conquistare il maggior numero di voti possibile, ovviamente tenendo conto dello spazio politico nel quale competono e della presumibile composizione del loro elettorato attuale e potenziale. I partiti cercano di massimizzare il loro potere. Nella formazione di qualsiasi governo, tutti i partiti cercheranno di far parte della coalizione più piccola possibile, la coalizione minima vincente, composta dal minor numero di partiti che controllano il minor numero di seggi, purché siano la maggioranza assoluta dei seggi parlamentari. Se il numero di seggi fosse l'unica variabile da tenere in considerazione, il discorso potrebbe davvero chiudersi qui. Nella vita politica reale però ci sono da tenere in considerazione altre variabili. Per esempio la distanza ideologica, o comunque la distanza programmatica che corrisponde grossomodo alla collocazione dei partiti sull'asse destra sinistra; in sostanza è davvero improbabile che un partito di centro – sinistra intenda fare una coalizione e governare con un partito di estrema destra! Sia per la distanza ideologico – programmatica, sia per il fondato timore che una gran parte del suo elettorato non gradirebbe e si rivolgerebbe ad un altro partito. In secondo luogo esistono contiguità politiche che facilitano la formazione di coalizioni di governo. In terzo luogo vi sono memorie storiche, esperienze precedenti che agevolano o ostacolano la formazione di alcune coalizioni di governo.

Esistono, poi, strategie partitiche che vanno in una certa direzione o in un'altra, seguendo le quali un partito potrebbe essere interessato a comportarsi da office – seekers (mira alla conquista di determinate cariche) o da policy – seekers (mira all'attuazione di determinate politiche).

Infine possono esistere convenzioni sistemiche legate alla natura del sistema politico, secondo le quali, tra le varie coalizioni possibili alcune risultano più accettabili ed altre improponibili, per esempio quelle che includono partiti che si richiamano al fascismo. In sostanza la coalizione di governo più probabile è sempre una coalizione centrista detta sovradimensionata, per due ragioni: contiene più partiti di quelli necessari a dare vita ad una coalizione minima vincente; contiene più seggi di ogni altra coalizione possibile sovradimensionata (tabella pag 228). Spesso le coalizioni sovradimensionate imperniate sul centro si giustificavano con riferimento all'impossibilità, politica e democratica, di coalizzarsi con partiti estremi. Se coalizioni centriste simili si sono già formate in passato è probabile che continuino a formarsi poiché dirigenti e partiti si conoscono, hanno maturato fiducia nei comportamenti reciproci; rifacendo coalizioni sperimentate risparmiano anche tempo nella decisione di coalizzarsi, nella definizione del programma di governo, nella distribuzione delle cariche ministeriali. Con governi di minoranza di intendono governi che non hanno la maggioranza assoluta dei seggi in parlamento. In Svezia i governi socialdemocratici (centro sinistra) costituiscono la norma da alcuni decenni: la sinistra non viene considerata un alleato desiderabile dai socialdemocratici e la stessa sinistra non ha mai mostrato nessuna propensione a mettere in crisi un governo socialdemocratico di minoranza, che è comunque meglio di qualsiasi altra opzione. Inoltre, una coalizione di tutti i partiti contro i socialdemocratici sarebbe troppo eterogenea per poter convergere su un programma. Quindi, tutti gli altri partiti aspettano tempi migliori e contano su eventuali errori e malumori prodotti dal governo socialdemocratico di minoranza. Questi ultimi sono comunque consapevoli che non dispongono di una maggioranza assoluta e quindi dovranno scegliere politiche accettabili per gli altri partiti, o almeno per una parte. Nelle democrazie multipartitiche le coalizioni saranno di solito del tipo minimum winning, cosicché i componenti della coalizione ottengano il massimo delle ricompense che derivano dalla partecipazione al governo; questo tipo di coalizione porta una serie di vantaggi (contiguità politica, compatibilità programmatica, tempi veloci ecc). Le coalizioni sovradimensionate sono potenzialmente più lente nelle decisioni e meno limpide nella produzione di politiche pubbliche, ma più stabili nel tempo.

I governi di minoranza

È facile capire perché un partito accetti di governare da solo (per occupare cariche, attuare politiche ecc). E' difficile invece capire perché gli altri partiti accettino la presenza di governi di minoranza. La risposta prevalente è che questi governi sono comunque destinati a durare poco, in attesa delle condizioni necessarie a dare vita ad una coalizione più ampia; insomma, gli altri lo accettano in presenza di un temporaneo stato di necessità. In realtà i governi di minoranza non solo non durano meno ma non sono nemmeno meno operativi. Sia in Italia che in Norvegia i governi di minoranza hanno prodotto un numero di politiche pubbliche non inferiore a quella degli altri tipi di governo. Inoltre, quando i governi sono composti da un solo partito, riescono ad evitare tensioni e conflitti derivanti dalla necessità di conciliare interessi diversificati. E sono maggiormente operativi perché la loro condizione minoritaria li obbliga ad attuare elementi programmatici significativi, poiché la loro durata dipende anche dalla loro efficacia. Strom aggiunge che i governi di minoranza possono servire come veicoli di alternanza al potere in sistemi di bipartitismo o bipolarismo, sia quando l'opposizione è leale (il governo la obbliga a diventare propositiva e limpida, e a candidarsi ufficialmente a sostituirlo) sia quando è anti sistema (il governo attrarrà le forze pro sistema e isolerà il partito o i partiti anti sistema). Dunque, i governi di minoranza sono un fenomeno tutt'altro che raro nelle democrazie contemporanee.

### **I governi di minoranza**

Perché mai gli altri attori partitici e parlamentari dovrebbero consentire a un partito solo di governare, e quindi di attribuirsi tutte le cariche e tutte le risorse di cui comunque dispone un governo, se quel partito o quella coalizione non dispongono della maggioranza assoluta dei seggi in parlamento? Se è facile capire perché un partito accetti o scelga di governare da solo, più difficile è spiegare perché gli altri partiti accettano l'esistenza di governi di minoranza? Questi governi di minoranza sono destinati a durare poco in attesa che si creino le condizioni di collaborazione necessarie a dare vita a una coalizione più ampia, più stabile, più operativa. Insomma gli altri attori partitici accettano l'eccezionalità di un governo di minoranza in presenza di un temporaneo stato di necessità.

La ricerca comparata ha convincentemente rilevato che le situazioni concrete sono molto diverse dal semplice e temporaneo stato di necessità. I governi di minoranza non sono necessariamente più instabili né delle coalizioni minime vincenti né delle coalizioni sovradimensionate. Non solo durano meno, ma non sono neppure meno operativi. Al contrario, ad esempio, sia in Italia, sia in Norvegia, casi scelti appositamente in quanto estremamente diversi tra loro, i governi di minoranza hanno avuto una produzione di politiche pubbliche non inferiore a quella degli altri tipi di governo. A quale fattori si è dovuta la loro esistenza e a quali fattori è attribuibile la loro produttività?

I governi di minoranza hanno durata almeno comparabile sia con quella delle coalizioni minime vincenti sia con quella delle coalizioni sovradimensionate poiché spesso riescono a evitare le tensioni e i conflitti derivanti dalla necessità di conciliare interessi diversificati che si manifesta all'interno di qualsiasi coalizione composita. Spesso i governi di minoranza sono maggiormente operativi in quanto la loro condizione minoritaria li obbliga ad attuare elementi programmatici significativi, poiché la loro possibilità di durata dipende anche dalla loro efficacia. I governi di minoranza mettono sotto pressione gli eventuali potenziali alleati futuri che non possono sfidarne l'esistenza fino a quando non siano disponibili a entrare nella successiva coalizione di governo. Le coalizioni sottodimensionate possono servire come « veicoli di alternanza al potere in sistemi di bipartitismo o di bipolarismo imperfetto». Questo avviene sia quando l'opposizione è leale sia quando l'opposizione ha caratteristiche antisistema.

Nel primo caso, il governo di minoranza obbliga l'opposizione leale a diventare limpidamente propositiva e a candidarsi esplicitamente a sostituirlo. Nel secondo caso, il governo di minoranza si trasformerà, attraendo le altre forze pro sistema e isolando il partito o i partiti antisistema. I governi di minoranza sono un fenomeno nient'affatto che sporadico nelle democrazie contemporanee.

I governi di partito

I governi contemporanei sono, con rarissime eccezioni, governi di partito. L'unica eccezione



significativa sono gli USA, comunque parziale e spiegabile in riferimento alla forma di governo presidenziale e alla debolezza delle strutture partitiche che operano in uno spazio politico praticamente continentale.

La partiticità di un governo è definibile in base a cinque requisiti, secondo Katz:

- 1) Le decisioni sono prese da personale di partito eletto, o da soggetti sotto il suo controllo.
- 2) Le politiche pubbliche sono decise all'interno dei partiti che...
- 3) ... poi agiscono in modo coeso per attuarle
- 4) I detentori del potere sono reclutati dai partiti
- 5) I detentori del potere sono mantenuti responsabili attraverso il partito.

Se tutte le condizioni operano congiuntamente si avrà un'alta "partiticità di governo", che può essere ancora meglio valutata se si configurano tre condizioni specifiche; l'organizzazione partitica agisce:

- 1) Mostrando comportamenti di squadra
- 2) Cercando di acquisire il controllo di tutto il potere politico
- 3) Fondando le sue pretese di legittimità sul consenso elettorale

Bisogna anche valutare quale sia l'ambito di estensione del governo di partito. Si può parlare di partiticità della società con riferimento alla presenza dei partiti nell'ambito sociale ed economico, alla possibilità e alla pratica della loro penetrazione in settori non propriamente politici. In realtà la partitizzazione della società sembra oggi servire obiettivi non propriamente democratici: il mantenimento e l'estensione della presa sull'elettorato, piuttosto che funzione di guida e orientamento. Le differenze significative tra i vari governi di partito riguardano la possibilità che il governo sia formato da un solo partito o da una coalizione più o meno ampia. Altre differenze riguardano la natura dei singoli attori partitici, in special modo la loro unitarietà e disciplina. Diverso è un governo fatto da un solo partito coeso e disciplinato, da un governo fatto da una coalizione di partiti ciascuno diviso in correnti. Le differenze riguardano anche l'eventuale partitizzazione della società: la distribuzione delle spoglie (il bottino di cariche) attribuito a chi ha vinto le elezioni (lottizzazione) e la presenza più o meno soffocante delle organizzazioni di partito nel sistema sociale ed economico (colonizzazione). Gli studiosi considerano legittimo che i partiti vittoriosi collochino personale di estrazione partitica nelle cariche di governo e anche in alcuni ruoli politico amministrativi. Questo personale deve essere pienamente responsabile nei confronti di chi lo ha nominato, che sarà a sua volta responsabile nei confronti dell'elettorato. Il modello di party government funziona al suo meglio quando le elezioni sono competitive e producono alternanza tra partiti e coalizioni. In questi casi i governanti di partito, temendo il verdetto degli elettori, sceglieranno personale tecnicamente competente, oltre che leale al partito, nella consapevolezza che verranno giudicati anche in base al loro rendimento.

La crescita del governo

I compiti del governo sono cambiati in maniera significativa nel corso del tempo: sono considerevolmente aumentati. Il governo si occupa della creazione e del mantenimento della legge e dell'ordine politico all'interno dello Stato; della protezione dei cittadini contro le interferenze dall'esterno. Quando i compiti sono soltanto questi, si parla di governo minimo, anche se anche per svolgere solo questi compiti i governi dovranno dotarsi di appositi apparati. All'inizio dell'esperienza dello Stato contemporaneo, i governi hanno ampliato la loro sfera d'intervento nella società e nell'economia. Hanno dovuto assumere compiti prima svolti dalla società ed hanno gradualmente proceduto all'attuazione di politiche sociali culminate nella creazione di un vero e proprio stato sociale. Inoltre i governi sono entrati attivamente nella sfera economica con gli obiettivi congiunti di stimolare la domanda di beni e contenere o eliminare la disoccupazione. Si ha avuto quindi una grande assunzione di responsabilità da parte del governo di fronte ai cittadini ed una ramificata e costosa presenza degli apparati burocratici governativi nella sfera socio economica. Il fenomeno della crescita del governo e della presenza del governo, apparve grave negli anni Settanta, quando si parlò di crisi di governabilità. Grazie ad un'analisi comparata delle democrazie

occidentali di Rose, sappiamo che negli anni 1950/1980: le leggi approvate dai parlamenti non erano aumentate; l'aumento del drenaggio fiscale era stato determinato più dall'inflazione che dalla quota del prodotto nazionale destinato al settore pubblico; che la grande maggioranza dei dipendenti pubblici non era rappresentata da burocrati irraggiungibili; il numero delle istituzioni e organizzazioni pubbliche era diminuito; i programmi pubblici che si erano espansi erano quelli relativi a politiche pubbliche già consolidate ed accettate. Probabilmente la spiegazione migliore è che, di fronte al successo dello Stato e dei governi, alcuni settori sociali hanno acquisito la consapevolezza di poter fare meglio da soli e hanno chiesto una riduzione dell'intervento dello stato; queste richieste hanno trovato almeno un parziale successo e la ritirata degli stati e dei governi, iniziata sotto l'impulso dei paesi anglosassoni, ha portato ad una riduzione complessiva dello stato sociale. Il rischio è che questo ridimensionamento si ripercuota in un ridimensionamento dei diritti politici e civili dei cittadini. Nei regimi contemporanei rimane aperto il conflitto su "quanto" governo.

Le forme di governo

I governi svolgono i loro compiti inseriti all'interno di un sistema istituzionale complessivo che viene definito "forma di governo". Esiste una tripartizione classica delle forme di governo.

- Forme di governo presidenziali.

Il capo dell'esecutivo è eletto direttamente dai cittadini. Il Congresso (cioè il parlamento) è anch'esso eletto dai cittadini con vari sistemi elettorali, che variano da paese a paese. Come il presidente non ha il potere di sciogliere il Congresso, quest'ultimo non ha il potere di sfiduciare e sostituire il presidente, ma può solo metterlo in stato d'accusa per attentato alla costituzione. Dunque presidente e congresso sono istituzioni separate, che condividono il potere: ad esempio, se il presidente introduce disegni di legge non graditi al Congresso, questo può respingerli; se il Congresso approva leggi sgradite al Presidente, questo può mettere il proprio veto. Il problema maggiore è costituito dalla possibilità che il partito del presidente non abbia la maggioranza al Congresso (governo diviso). Un altro problema è quello di un presidente che abbia invece una solida maggioranza al Congresso e che quindi possa governare schiacciando l'opposizione (presidenza imperiale). Entrambi questi effetti possono essere esaltati o temperati dal sistema partitico: ad esempio se i rappresentanti improntano i loro comportamenti ad una rigida logica di partito, i problemi diventeranno reali. Il presidenzialismo da un lato è troppo forte e rischia degenerazioni sotto forma di comportamenti insofferenti di controlli e autoritari; da un altro è debole e scivola verso l'impotenza decisionale. Della prepotenza conosciamo esiti sgradevoli con sconfinano nell'autoritarismo; del governo diviso conosciamo le difficoltà decisionali che il presidente tenterà di superare in tre modi: clientelare se il presidente tenta di scambiare le risorse di cui dispone con i voti dei rappresentanti ostili; retorico se cercherà di convincere l'elettorato a fare pressioni sui suoi rappresentanti affinché sostengano il presidente che hanno eletto; autoritario se userà minacce e farà pressioni sugli organismi di sicurezza e militari che egli stesso controlla. Il governo diviso viene giustificato con le preferenze degli elettori: se essi continuano a spezzare il loro voto, significa che anch'essi ritengono fondate le preoccupazioni dei padri fondatori su un'eventuale concentrazione di potere nel circuito presidenza/congresso. L'obiezione più incisiva sul governo diviso riguarda il procedimento democratico elettorale: presidente e congresso entrano in una zona grigia di competizione o collaborazione, e l'elettore chiamato a esprimere il suo voto non sa a chi attribuire responsabilità di un buono o cattivo governo. Insomma, il governo diviso rende il presidenzialismo debole e poco responsabile, e può funzionare solo con un sistema partitico non rigidamente strutturato.

- Forme di governo semipresidenziali.

Sono costruite per ottenere vantaggi dal presidenzialismo e dal parlamentarismo. Il presidente della repubblica è eletto direttamente dal popolo e non può essere rovesciato dal parlamento, salvo la sua messa in stato d'accusa; il primo ministro è nominato dal presidente ma deve essere sorretto dal parlamento e averne la fiducia, ha quindi una doppia responsabilità e può essere rimosso dal presidente. Le elezioni disgiunte tra presidente e parlamento possono dare esiti differenziati: si parla allora di coabitazione. Ci sono due fattori di temperamento delle tensioni e dei conflitti derivanti da una coabitazione: il fattore personale (sia il presidente che il primo ministro non vorranno forzare i rapporti e andare allo scontro, per la paura di uscirne sconfitti e di apparire poco rispettosi di una parte dell'elettorato; le due ambizioni contrapposte riusciranno a controbilanciarsi) e il fattore politico – partitico (il primo ministro e il suo governo possono funzionare col sostegno parlamentare, se le due maggioranze non coincidono; allora il primo ministro prende il giusto sopravvento sul presidente grazie al sostegno della maggioranza parlamentare). Insomma, con un governo diviso può aversi stallo, con una coabitazione c'è sempre qualcuno che ha la maggioranza e che ha il potere di governare. In Francia, Portogallo e Polonia si sono avuti molti casi di coabitazione. In conclusione, nemmeno le coabitazioni più complesse hanno finora prodotto problemi paragonabili a quelli di un governo diviso e le forme semipresidenziali hanno sempre garantito la stabilità degli esecutivi e la loro funzionalità molto meglio delle forme presidenziali.

- Forme di governo parlamentari.

I governi formati da un solo partito sono sicuramente più stabili di quelli multipartitici ed hanno una maggiore durata. La durata del governo viene di solito identificata con la stabilità in carica del primo ministro; se si tenesse in conto anche la durata dei singoli ministri il discorso cambierebbe perché ci sono governi dove si ha una notevole rotazione e ricambio del personale ministeriale e che però non si configurano come instabilità governativa. In generale, si ha instabilità governativa ogni volta che viene posta in essere la procedura di dissoluzione di un governo e la formazione di un nuovo governo. Comunque, le forme parlamentari sono più rappresentative e flessibili delle altre, ma anche più esposte all'instabilità, anche se la formazione di un sistema partitico che agevoli la stabilità (quello bipolare) può essere agevolata con leggi elettorali. In Italia dal 1945 al 1999 si sono avuti 57 governi della durata media di dieci mesi ciascuno. Il problema delle modalità con cui creare un governo stabile rimane aperto in Italia e appare risolvibile solo con una nuova riforma della legge elettorale. In Germania e Spagna è stato adottato il voto di sfiducia costruttivo: la sfiducia deve essere palesemente votata da una maggioranza assoluta e seguita da un altro voto a maggioranza assoluta, con cui viene designato il nuovo primo ministro, pena lo scioglimento del parlamento; questo serve da deterrente a eventuali partiti che vogliono produrre crisi di governo per ottenere vantaggi particolaristici. Dal punto di vista dei poteri del governo, ci sono due possibili degenerazioni: un esagerato controllo del governo sulla sua maggioranza parlamentare che può condurre a eccessi decisionistici; il cosiddetto governo per decreto, quelli deboli che sono costretti a decretare, per tenere insieme la maggioranza e obbligarla ad essere disciplinata. Funzionano in maniera relativamente soddisfacente quei governi che uniscono alla personalizzazione di cariche politiche elettive elementi di flessibilità istituzionale e che stabiliscono un rapporto abbastanza stretto tra governo e la sua maggioranza parlamentare.

## POLITICHE PUBBLICHE

Dalla politica alle politiche

Tutte le tematiche analizzate finora, appartengono all'ambito generale degli inputs cioè delle

domande, richieste, preferenze che vengono immessi dai cittadini nella cosiddetta scatola nera, dove si svolge il processo decisionale, cioè quei processi di conversione delle domande e dei sostegni in outputs. Gli effetti degli outputs vengono detti outcomes, cioè gli esiti. Il circuito di feedback sono le modalità con le quali gli esiti delle politiche pubbliche vengono comunicati e agiscono sui nuovi inputs. Secondo alcuni sarebbero le politiche pubbliche a determinare la politica: sarebbero le politiche pubbliche a dare strutturazione ai sistemi di partito e alle forme di governo e a modificare gli uni e le altre. Questa tesi contiene elementi di verità poiché le politiche pubbliche retroagiscono sulla sfera politica in generale. Tuttavia appare piuttosto azzardato trascurare del tutto l'importanza delle istituzioni, dei partiti; non si deve nemmeno pensare che uno specifico istituzionale determini quasi automaticamente tutte le politiche pubbliche.

#### Decisioni e politiche pubbliche

Qualsiasi politica pubblica è il prodotto di una decisione, ma va molto oltre il momento della decisione fino a ricomprendere almeno l'attuazione. Si può dire che le politiche sono pubbliche quando vengono prodotte dalle autorità di governo intese in senso lato, dispiegate da funzionari e organismi governativi. Una definizione di Mény e Thoenig va modificata perché non tutte le autorità provviste di potere pubblico e di legittimità istituzionale sono qualificabili come politiche pubbliche; basti pensare alle molte attività con le quali le autorità proseguono il mantenimento e l'accrescimento del loro potere e prestigio personale. Diedero poi un'altra definizione: una politica pubblica si presenta sotto forma di un insieme di prassi e direttive che promanano da uno o più attori politici. Secondo questa definizione però una politica pubblica sarebbe il prodotto di uno o più attori politici: questa limitazione appare alquanto imprecisa perché non specifica quali sono effettivamente gli attori, elimina altri attori che non sono pubblici ma possono prendere parte alla produzione delle politiche pubbliche, indirizza l'attenzione verso un gruppo di attori tralasciandone molti altri. Ci sono composite aggregazioni che intervengono in maniera più o meno consolidata nei processi di produzione delle politiche pubbliche.

#### Gli attori nella produzione delle politiche pubbliche

Non sono mai né i politici né i governanti da soli a produrre politiche pubbliche. Ci sono vari modelli.

- Party government.

Trova attuazione più sicura e duratura essenzialmente nei sistemi bipartitici. Tuttavia elementi di notevole prevalenza degli attori partitici nei processi di produzione delle politiche pubbliche si riscontrano ampiamente e diffusamente anche in sistemi non bipartitici, ad esempio in Italia nella Prima Repubblica. Vede i partiti come attori esclusivi e dominanti nel processo di produzione di politiche pubbliche; comunque, anche se non esclusivi, i partiti sono sempre presenti anche nei modelli alternativi a questo.

- Neo – corporativismo.

Si deve far riferimento alla contrapposizione tra pluralismo (le politiche pubbliche sono il prodotto sempre mutevole dell'interazione tra una molteplicità di interessi e gruppi anch'essi mutevoli, e lo Stato è solo uno di questi gruppi) e neo – corporativismo (i gruppi che contano davvero sono solo tre: i governi con i loro apparati esecutivi, i sindacati, le associazioni imprenditoriali, tutti dotati di notevole stabilità e risorse). Questo secondo modello sembra emarginare il parlamento ed eroderne il potere di approvazione e controllo su come opera il governo. Le politiche pubbliche che vengono decise attraverso questo tipo di accordi sono molte e riguardano soprattutto la sfera economico – sociale, cioè dove interessi imprenditoriali e sindacali potrebbero altrimenti entrare in crisi. Quando diventano più complesse e intervengono altri fattori (sfide culturali, frammentazione degli interessi, pressioni internazionali) si dovrà procedere con altre modalità.

- Triangoli di ferro.

Attraverso di essi verrebbero prodotte le politiche pubbliche più rilevanti. Vengono individuate tre aggregazioni di principali attori: i gruppi di interesse, le agenzie burocratico amministrative, le commissioni parlamentari. C'è una certa solidità di rapporto tra questi tre elementi. Questi triangoli possono essere molto numerosi e sparsi nello stesso sistema politico. Ciascuno degli attori contribuisce alla funzionalità del triangolo in termini di decisioni, risorse, voti; per questo le politiche prodotte da questi triangoli offrono il vantaggio di una continuità.

- Reti tematiche.

Questo modello è meno strutturato del precedente e aperto a una molteplicità di partecipanti, di interazioni episodiche e occasionali, esposte al pubblico. Danno origine a politiche pubbliche mutevoli e instabili.

- Le comunità politiche.

Gli attori sono alquanto numerosi. Esse si costituiscono attraverso contatti tra politici, burocrati, rappresentanti di gruppi d'interesse. Ci sono vantaggi derivanti dalla conoscenza personale e dalla possibilità di strutturare un processo decisionale di soddisfazione reciproca. È questo il modello che illustra meglio la situazione italiana. Le politiche pubbliche prodotte da un sistema di negoziazione stabile e consolidato sono attribuibili alle azioni e interazioni di una o più comunità politiche.

- Comitologia.

Il processo attraverso cui sono prodotte le politiche pubbliche dell'UE. La partecipazione di un'elevata pluralità di attori in contesti mutevoli ha prodotto una situazione caratterizzata da comitati internazionali. Il sistema nel suo insieme è detto comitologia. La sovrapposizione di attori e compiti si traduce in politiche pubbliche che vengono criticate per l'opacità del procedimento e di deficit democratico.

È corretto affermare che a seconda dei sistemi politici e delle politiche pubbliche vi sarà la prevalenza di un modello su un altro, determinata soprattutto dalla natura degli assetti istituzionali. Esiste un collegamento stretto tra le strutture politiche e le politiche pubbliche.

#### Le fasi della produzione di politiche pubbliche

Governi e governanti rispondono alle domande degli elettori perché sono interessati ad una rielezione; in situazioni di risorse scarse, queste risposte verranno date solo a quelle domande formulate da gruppi dotati di potere sul governo o che comunque coincidono col programma di governo. La necessaria età o meno di una politica pubblica dipende quindi dalla valutazione delle autorità politico – istituzionali. Di solito una politica pubblica è quantomeno un tentativo di risposta secondo lo schema inputs – outputs; talvolta però costituisce un tentativo anticipato di disinnescare domande sociali, mira a prevenire virtuosamente domande mal trattate; altre volte è la conseguenza delle interazioni tra una pluralità di attori e in questi casi la politica pubblica è condizionata da dinamiche interne al sistema istituzionale e alla coalizione di governo, oppure da conflitti tra gli attori senza che siano coinvolti gruppi più ampi. Dunque il circuito input output può essere complicato dalle immissioni di input elaborati all'interno della scatola nera dalle stesse autorità politiche. Il problema di solito fa la sua comparsa all'inizio del processo. L'affermazione di una politica pubblica in assenza di un problema può rispondere a interessi delle autorità (farsi pubblicità, raccogliere fondi ecc); un problema può rimanere tale senza che vi si apporti una politica pubblica per tre ragioni: è un problema che riguarda pochi gruppi; è un problema per il quale non esistono soluzioni note; è un problema che può essere sfruttato dalle autorità (per creare panico

ecc). Nel 1956 Lasswell individuò sette fasi nella produzione delle politiche pubbliche.

- 1) Informazione. Raccolta di notizie e pianificazione.
- 2) Iniziativa. Promozione di politiche alternative
- 3) Prescrizione. Emanazione di regole generali.
- 4) Invocazione. Qualificazioni provvisorie della condotta sulla base delle prescrizioni.
- 5) Applicazione. Qualificazione definitiva della condotta sulla base delle prescrizioni.
- 6) Valutazione. Stima della riuscita o del fallimento delle decisioni.
- 7) Cessazione. Estinzione delle prescrizioni e degli istituti entrati a far parte dell'ordinamento. Raramente le politiche pubbliche cessano, persino le peggiori: vi si oppongono i gruppi che ne hanno tratto beneficio, i gruppi coinvolti nella sua attuazione, i produttori politici e burocratici che altrimenti rimarrebbero privi di lavoro. Per abolire una politica pubblica è indispensabile crearne una nuova che ne imponga la cessazione. Comunque, sono poche quelle che cessano definitivamente: molte vengono più o meno ridefinite e altre perdurano con andamento inerziale; ci sono anche molti enti inutili, che esistono ancora nonostante la politica pubblica sia stata valutata negativamente oppure non ce ne sia più bisogno.

Una volta identificato il problema, viene inserito nell'agenda politica e inizia il procedimento che potrebbe portare alla soluzione, anche se le autorità potrebbero decidere di iniziare il procedimento, dando l'impressione che si occupino del problema, senza però avere intenzione di portarlo a termine. Una volta formulata una rosa di soluzioni possibili, se ne deve scegliere una: trattandosi di autorità politiche, fra i costi e i benefici vanno fatti rientrare anche i voti che potrebbero ottenere o perdere. Esiste sempre la possibilità che le autorità sbagliano i loro calcoli a causa di un'informazione imperfetta; comunque, si perviene finalmente alla scelta di una soluzione. Una decisione rischia però di rimanere lettera morta se non vi segue un'attuazione: qualche volta le autorità possono essere soddisfatte del semplice fatto di aver prodotto una decisione dimostrando di aver prestato attenzione alle domande sociali. L'effetto simbolico propagandistico appare ai loro occhi più importante dell'effetto concreto della decisione; qualche volta invece vorrebbero davvero mettere in atto la decisione ma sono bloccati da ostacoli politici o burocratici.

#### Attuazione e valutazione

- Attuazione.  
Esistono due prospettive analitiche: top down (il processo di attuazione procede dal vertice politico che l'ha formulato e approvato, alla base, cioè a coloro che sono incaricati di attuarla concretamente; questo percorso avviene soprattutto per quelle politiche pubbliche su cui si concentrano attenzione e aspettative di mass media e opinione pubblica) o bottom up (gli importanti dettagli operativi dell'attuazione vengono definiti e poi tradotti in pratiche specifiche dagli operatori che agiscono a diretto contatto con i fruitori delle politiche pubbliche; questi cosiddetti street level bureaucrats godono di ampia discrezionalità, hanno le conoscenze e il potere sufficienti per adattare la politica pubblica alle caratteristiche del loro pubblico di riferimento e alle proprie esigenze personali).
- Valutazione.  
Numerosi sono i criteri con cui si può valutare una politica pubblica. L'efficacia (capacità di quella politica di ottenere gli obiettivi voluti) e l'efficienza (conseguimento di quegli obiettivi al minor costo possibile). Si deve anche tenere conto della sequenza di avvenimenti che promanano dall'attuazione della politica pubblica, cioè dei suoi impatti, che possono essere molteplici (avvantaggiare o svantaggiare alcuni gruppi, incidere sull'intero sistema politico economico ecc): la linea divisoria tra prodotti ed esiti è molto sfumata e la valutazione può essere fatta sia in termini di outputs (ciò che davvero è emerso alla fine del procedimento iniziato con la formulazione della politica pubblica) o di outcomes (ciò che ha davvero fatto seguito alla messa in opera di quella politica pubblica).

#### Sistemi decisionali

Si tratta delle modalità con cui le autorità pervengono alle scelte e alle decisioni. Se ne individuano quattro grandi modelli o schemi decisionali.

- Razionalità sinottica.

Il decisore raccoglie tutte le informazioni e i dati necessari, prende in esame tutte le conseguenze possibili e alla fine sceglie con precisione e determinazione una politica pubblica rispetto ad un'altra. L'illusione di un controllo completo è svanita rapidamente e apparve evidente che nessuno avrebbe mai raggiunto capacità tali da conseguire razionalità sinottica. Allora fu introdotto un modello meno ambizioso ...

- Razionalità limitata.

Il decisore si limita a soddisfare alcune esigenze, definite in maniera realistica, come la raccolta e la valutazione di dati, variabili, alternative e conseguenze, in un numero sufficientemente ampio ma non esageratamente grande. La decisione viene presa, la politica pubblica attuata e, quando si presenteranno altri dati e altre informazioni, il decisore potrà riformulare ciascuna politica divenuta inadeguata.

- Incrementalismo sconnesso.

I processi decisionali e di produzione delle politiche pubbliche procedono per tentativi, attraverso accordi e scambi, crescendo su decisioni già prese, revisionandole e modificandole. Ci sono però innovazioni che non possono essere ricondotte a accordi, scambi e compromessi. Questo modello caratterizza processi decisionali di routine in situazioni di relativa stabilità.

- Bidone della spazzatura.

La maggior parte dei processi decisionali e delle politiche pubbliche è caratterizzata da insormontabile complessità, cosicché i decisori si trovano abitualmente in enormi difficoltà. Eppure, di tanto in tanto, è necessario e indispensabile prendere una decisione; per sbloccare situazioni di questo tipo il decisore si abbandona alla casualità, pescando dal bidone delle alternative variamente disponibili e estraendone una a caso che sarà sostanzialmente influenzata dal tempo in cui viene presa.

Sarebbe errato pensare che i decisori facciano ricorso ad un unico schema specifico.

Tipi di politiche pubbliche

La varietà immaginabile di politiche pubbliche è molto ampia, ma Lowi individuò quattro grandi categorie di politiche pubbliche individuate con riferimento al loro oggetto: distributive (riguardano servizi di vario tipo, per lo più collegati alla previdenza e assistenza; distribuiscono risorse e sono finanziate attraverso le tasse), regolative (riguardano la produzione di norme che regolano i comportamenti), redistributive (tolgono in maniera visibile ed esplicita ad alcuni gruppi per dare ad altri), costituenti (riguardano la formulazione di norme che sovrintendono alla creazione e al funzionamento delle strutture di autorità e delle autorità stesse; sono relativamente rare). Vanno aggiunte le politiche simboliche, che servono a rafforzare e/o trasformare identità collettive, sentimenti di appartenenza, legami tra detentori del potere politico e cittadini. Lowi sottolinea la probabilità dell'intervento coercitivo delle autorità in attuazione delle politiche pubbliche regolative e redistributive. Secondo Lowi, inoltre, le modalità con cui vengono prodotte le politiche pubbliche finiscono per plasmare anche le strutture politiche; politiche pubbliche mal formulate e male attuate rimbalzerebbero contro i loro decisori imponendone cambiamenti e sostituzioni, e la nuova sfera

politico burocratica rideterminerebbe nuove politiche pubbliche. Alcuni autori hanno invece sostenuto che le politiche pubbliche sono essenzialmente il prodotto di variabili socio economiche, cioè che a parità di risorse sistemi politici altrimenti differenti per struttura istituzionale e assetto partitico produrrebbero politiche pubbliche essenzialmente simili; se anche questo fosse vero, rimarrebbero comunque molte differenze politiche ed istituzionali tra i sistemi politici per quello che riguarda la messa in atto di queste politiche. Sono molti gli studiosi che ritengono che la scienza politica abbia una vocazione applicativa, che può essere esplicitata in due modi: lo scienziato politico come consulente di coloro che posseggono il potere decisionale; lo scienziato politico ridisegna meccanismi e istituzioni, formulando teorie probabilistiche. Comunque, se lo studio delle politiche pubbliche non vuole inaridirsi in mera attività di consulenza decisionale, ha bisogno di riflessioni e teorizzazioni della scienza politica; se la scienza politica non vuole arroccarsi sulla sua torre di teorizzazione deve confrontarsi con gli studi delle politiche pubbliche. NB – Quanto più aumenta il numero degli attori rilevanti nella produzione delle politiche pubbliche, tanto più diventa difficile attribuire responsabilità politico – decisionali specifiche e si crea un problema di deficit di democraticità.

## REGIMI NON DEMOCRATICI

### Alcuni dati

Nel mondo persiste ancora una grande varietà di regimi, concentrati soprattutto in Africa, Medio Oriente ed Asia, nei quali i diritti dei cittadini non vengono rispettati, i detentori del potere politico acquisiscono le loro cariche non attraverso procedimenti elettorali ma con l'uso della forza, i governanti esercitano il potere in modo del tutto arbitrario. I regimi non democratici continuano a costituire la maggioranza dei regimi politici contemporanei (71 contro 58 democratici). Esistono democrazie ininterrotte, mentre nessun regime non democratico può vantare una durata ininterrotta paragonabile a quella delle democrazie più longeve, perché sono costruzioni, per quanto potenti e oppressive, sempre fragili e precarie. Probabilmente, è proprio per la consapevolezza che il loro regime non ha basi solide, che i leader autoritari fanno frequente ricorso all'oppressione e alla repressione.

### Regimi autoritari

Prendendo a riferimento la Spagna franchista, Linz formulò la definizione di regime autoritario: sistemi a pluralismo politico limitato, la cui classe politica non rende conto del proprio operato, basati non su un'ideologia articolata ma su mentalità specifiche, dove non esiste una mobilitazione politica su vasta scala, e in cui un leader esercita il proprio potere entro limiti mal definiti.

- Pluralismo politico.  
E' limitato da più punti di vista: le organizzazioni autorizzate a mantenere e a esercitare potere politico sono pochissime; vengono legittimate dal leader; hanno sfere riconosciute di autonomia alquanto circoscritte; non entrano in competizione tra loro perché ognuna ha il monopolio nel proprio settore. Sebbene esista più di un'organizzazione politicamente rilevante, è un pluralismo sistematicamente non competitivo: ad ognuna organizzazione spetta una parte di potere, senza sovrapposizioni. Il pluralismo democratico sarà sempre competitivo, illimitato e responsabile.
- Non responsabilità.  
Le organizzazioni che sopravvivono, non debbono rispondere a nessun elettorato e al loro interno sono organizzate in modo gerarchico: sono infatti non responsabili. I loro dirigenti vengono scelti tra coloro che hanno dimostrato sostegno al leader, quindi l'adesione al regime e l'ossequio al leader sono gli unici criteri usati per selezionare i dirigenti di queste organizzazioni, le quali sono tipicamente autoritarie nelle loro procedure di funzionamento.
- Mentalità.  
Secondo Linz l'ideologia è un sistema di pensiero codificato, rigido e dotato di logica; per mentalità intende un insieme di credenze meno codificate, meno rigide, con margini



di ambiguità interpretativa che i capi utilizzano per ottenere quiescenza ed obbedienza. La mentalità autoritaria più diffusa fa leva sulla tradizionale triade Dio, patria, famiglia. Siccome le mentalità autoritarie derivano da forti componenti tradizionali sono più facilmente vulnerabili dalle sfide del cambiamento e della modernità. Inoltre le mentalità presentano differenze notevoli poiché si costruiscono e si consolidano con riferimento a tradizioni politiche, sociali, culturali, religiose con base nazionale. Esiste anche una mentalità democratica fatta di tolleranza per le diversità, accettazione della competizione regolamentata, dei conflitti e dei compromessi tra una molteplicità illimitata di attori politici. Esiste però anche un'ideologia democratica fatta di diritti e doveri, che si plasma attorno libertà, eguaglianza, solidarietà.

- **Mobilizzazione.**

Nei regimi autoritari si può avere una mobilitazione in alcuni momenti. Nella fase di instaurazione, oppure nel corso di sfide che vengono dall'interno o dall'esterno. C'è una certa riluttanza di natura ideologica e un'incapacità di natura organizzativa a mobilitare grandi masse; una volta insediato, il regime autoritario rinuncia alle adunate, spolitizza le masse.

- **Leader.**

Egli esercita il proprio potere entro limiti non definiti e essenzialmente arbitrari; egli è il punto di equilibrio accettabile per tutte le organizzazioni. Esiste una forte componente personalistica, con venature carismatiche; i regimi autoritari sono strettamente legati a un leader specifico che ha esibito il suo carisma rispondendo efficacemente alla crisi che ha dato vita al regime stesso. Cosicché la maggior parte di questi regimi dipende fortemente dal loro fondatore; ed è per questa dipendenza che spesso quando scompare il leader fondatore, i regimi autoritari non superano le crisi di successione. Il potere del leader non sarà mai completamente arbitrario perché creerebbe troppi contraccolpi sia nel ristretto circolo dei collaboratori del leader sia nella più ampia configurazione delle organizzazioni autoritarie.

- **Il partito unico.**

Linz esclude ogni accentuazione dell'importanza del partito nei regimi autoritari poiché, laddove esista un'organizzazione partitica ben strutturata, tendono a svilupparsi tensioni totalitarie.

### I regimi totalitari

Alcuni critici considerano questa definizione inutilizzabile perché legata alla guerra fredda e all'uso ideologico che ne è stato fatto contro i regimi comunisti. In realtà il termine venne usato per la prima volta dai critici e dagli oppositori liberali del fascismo italiano, anche se il fascismo non fu mai davvero totalitario; anche il nazismo fu un regime totalitario ed esso non c'entra nulla con la guerra fredda.

Esistono due fattori coadiuvanti indispensabili: un grado di sviluppo tecnologico che consenta al controllo terroristico totalitario di dispiegarsi pienamente; la presenza di un partito unico organizzato in maniera da applicare questo controllo terroristico con estesa e profonda capillarità. La proprietà dei mezzi di produzione e la nazionalizzazione dell'economia non sono essenziali perché quello che conta è chi comanda.

- **Ideologia ufficiale.**

Un insieme di idee ragionevolmente coerenti che riguardano i mezzi pratici per cambiare totalmente e per ricostruire una società con la forza o la violenza, fondata su una critica globale di quel che è sbagliato nella società già esistente o antecedente. È il caso dei regimi comunisti che hanno certamente avuto a disposizione un'ideologia marxista-leninista che presentava caratteristiche di uniformità, rigidità, univocità, e mirava a plasmare un sistema politico e una società; è anche il caso del regime nazista, anche se non era attrezzato con una vera e propria ideologia.

- **Controllo centralizzato di tutte le organizzazioni politiche, sociali e culturali, fino alla creazione di un sistema di pianificazione economica. Non esiste pluralismo in quanto**

sono regimi monisti.

- **Mobilitazione.**

I regimi totalitari mirano a mantenere nella società uno stato di mobilitazione permanente imposta dall'alto. Esigono impegno continuativo, impongono dall'alto una mobilitazione frequente e intensa, chiedono ai cittadini di devolvere alla politica tutto o quasi il loro tempo libero, si propongono di essere dei regimi di mobilitazione.

- **Terrore.**

Il leader di un regime totalitario non incontra limiti all'arbitrarietà del suo potere e può far uso all'incombente presenza del terrore. Esso può anche non essere più indispensabile qualora i cittadini abbiano completamente interiorizzato le norme di comportamento necessarie, tuttavia il terrore psicologico continuerà a persistere anche in assenza di un esercizio attivo del terrore politico e può essere periodicamente resuscitato: in Cina le ondate di attività terroristiche furono il prodotto di scelte razionali di attori consapevoli che perseguivano obiettivi individuabili e che intendevano svolgere funzioni positive per il regime.

- **Universo concentrazionario (Fisichella).**

La sua esistenza è una caratteristica dei regimi totalitari: questo è un'istituzione penale, creata per la punizione e la repressione di delitti e crimini, oltre che una struttura politica per lo sradicamento del tessuto sociale mediante lo strappo e la cancellazione dalla società di interi gruppi e settori.

- **Partito unico.**

È lo strumento principale per l'acquisizione e l'esercizio del potere politico in un regime totalitario. Esso monopolizza il potere.

- **Polizia segreta notevolmente sviluppata.**

- **Subordinazione completa delle forze armate al potere politico.**

- **Monopolio statale dei mezzi di comunicazione.**

Per sventare la nascita di qualsiasi opposizione è indispensabile impedire la diffusione autonoma delle informazioni nella società. Qualsiasi tipo di comunicazione non controllata e non censurata dal regime può produrre verità alternative in conflitto con quelle del regime.

### Regimi sultanistici e regimi post – totalitari

Linz e Stepan hanno fatto una classificazione dei regimi non democratici, comprendendo regimi autoritari, totalitari, sultanistici, post totalitari. Alcuni casi di sultanismo sopravvivono ancora (Zaire, Iraq, Haiti, ecc).

Non hanno nessuna ideologia elaborata e coerente, e neppure mentalità distintive; sono le idee del leader che definiscono i limiti dell'accettabilità delle posizioni politiche. Non necessitano di alcuna forma di mobilitazione dei sudditi. Distruggono qualsiasi pluralismo esistente prima della conquista del potere da parte del sultano. Per lo più questi regimi giungono al loro termine con la scomparsa del sultano. Esistono tre sottocategorie di regimi in base allo stadio di post totalitarismo cui sono pervenuti, cioè all'evoluzione dei rispettivi regimi già totalitari rispetto alle caratteristiche del pluralismo, ideologia, mobilitazione e leadership. Post totalitarismo iniziale: hanno appena intrapreso il processo di cambiamento. La loro leadership non è quella del fondatore del regime, si è trasformata in una leadership burocratica e probabilmente collegiale; di conseguenza esistono limiti più consistenti al dispiegarsi del potere del leader. Post totalitarismo congelato: tollera alcune attività critiche della società civile che sono suscettibili di tradursi nella comparsa di gruppi e associazioni; tuttavia rimangono intatti i meccanismi di controllo.

Post totalitarismo maturo: l'ideologia è diventata obsoleta e irrilevante a causa della comparsa di elementi tecnocratici; la mobilitazione è inaridita e terminata; il neo pluralismo sociale viene tollerato. Ciò che rimane saldo è il ruolo del partito come componente cruciale del regime; quando il partito accetterà di confrontare il proprio potere con altre forze politiche e sociali, la transizione alla democrazia diventa possibile. Il pluralismo può emergere quando fa la sua comparsa una

dialettica “potere politico / società” che incrina il regime totalitario e si manifesta in tre forme diverse: come prodotto di una scelta consapevole della leadership che mira a mantenere il potere controllando il grado di apertura del regime; come inarrestabile decadenza delle strutture totalitarie; come prodotto sociale ad opera di gruppi che si erano visti riconoscere qualche spazio di organizzazione nella sfera economico socio culturale. In questo terzo caso le probabilità di una transizione sono sicuramente maggiori. Una volta che il regime totalitario sia venuto meno per le sue carenze intrinseche, non c'è modo di riportarlo in vita. Potrebbe sfociare in un regime sultano stico oppure in un regime autoritario a pluralismo limitato e non responsabile. Alcuni paesi dell'Europa orientale si trovano in questa situazione di squilibrio: non sanno tornare indietro; non riescono ad andare avanti per le resistenze dei gruppi privilegiati del vecchio regime e non del tutto sconfitti.

#### Origine e trasformazione degli autoritarismi

Da un lato i regimi autoritari sono il prodotto della vittoria dei gruppi che si oppongono alla democratizzazione sui gruppi che la desiderano; i detentori del potere devono in questo caso far ricorso alla forza per dare vita a un regime autoritario con l'appoggio di tutte le organizzazioni che si sentono minacciate da una democratizzazione. Quando invece i detentori sono abbastanza forti e intelligenti da controllare tempo e ritmo delle concessioni politiche può nascere una democrazia. Da un altro lato, i regimi autoritari possono essere il prodotto di una democratizzazione tentata in maniera troppo rapida. Sulla scia della prima guerra mondiale, le domande di partecipazione provenienti dalle masse andarono oltre i limiti che i detentori del potere potevano accettare; così le classi dirigenti, pur di salvaguardare il loro potere e privilegi, permisero o facilitarono il rovesciamento della nascente democrazia. In altri casi il potere delle classi dirigenti appariva comunque declinante e quello delle masse popolari ascendente; in questi casi la vittoria delle masse popolari organizzate attraverso il partito unico si caratterizzò come rivoluzione. Il fascismo italiano è un prototipo di regime autoritario, anche se nacque con aspirazioni totalitarie. Rappresentò la reazione delle classi dirigenti ad una sfida abortita dalle classi popolari. Costruì il suo successo attraverso una consapevole mobilitazione delle classi medie, favorita dal loro panico di status di fronte alla sfida dei settori popolari organizzati da socialisti e comunisti. Quando il movimento fascista si rese conto che non aveva la forza per assoggettare le altre istituzioni (Chiesa, monarchia, Forze Armate) si piegò a trasformarsi in regime e diventò accentuatamente autoritario. Si adeguò al pluralismo limitato; gradualmente dopo la presa del potere le mobilitazioni dei sostenitori del regime diminuirono; il leader esercitò il suo potere in modo discrezionale ad arbitrario; rinunciò a plasmare la società, si limitò a dominarla, opprimerla, reprimerla in maniera selettiva, controllarne il ritmo e la natura del cambiamento e assecondando una limitata modernizzazione socio economica.

Ci sono delle somiglianze tra i regimi fascisti (limitata pluralità delle organizzazioni tollerate, scarsa mobilitazione politica, sopravvivenza di mentalità tradizionali che non diventano ideologie formalizzate, potere discrezionale del leader) e delle differenze derivanti per lo più dal diverso grado di sviluppo socio economico e dall'esposizione a fattori internazionali: la Spagna di Franco e il Portogallo di Salazar riuscirono a sopravvivere alla seconda guerra mondiale tenendosene alla larga e durando, grazie al loro isolamento dal contesto internazionale, più a lungo di altri regimi autoritari come il fascismo italiano.

#### Governi e regimi militari

Il profilo della maggioranza dei regimi non democratici del dopoguerra è segnato dal ruolo che vi viene svolto dalle organizzazioni militari: le forze armate diventano il gruppo dominante senza il quale lo stesso regime non potrebbe instaurarsi e sopravvivere; inoltre le forze armate, proprio per il loro peso nel regime, svolgono un ruolo di governo diretto ed esplicito. Il fenomeno dell'intervento dei militari in politica viene definito pretorianesimo e sono state identificate tre fasi specifiche.

1) Pretorianesimo oligarchico. Quando la partecipazione politica è limitata a cricche e clan. Gli ufficiali decidono di intervenire in politica, soprattutto in una situazione di crisi sociale, hanno come obiettivo l'acquisizione di privilegi di carriera e di status. Il livello di violenza sarà basso perché i

civili non sono organizzati e non sanno mobilitare i loro pochi sostenitori

2) Pretorianesimo radicale. Quando vengono coinvolte anche le classi medie. I militari si attivano per dare sostegno ad alcuni gruppi della classe media contro altri, soprattutto contro i settori che intendano estendere la partecipazione alle classi popolari. Questo tipo di governo militare dura grosso modo il tempo di preparare le elezioni generali magari escludendo dalla competizione elettorale le forze politiche sgradite. Il livello di violenza può diventare elevato solo se il partito delle classi medie spodestato si oppone al golpe e riesce a mobilitare i suoi sostenitori.

3) Pretorianesimo di massa. La partecipazione politica risulta estesa anche alle masse popolari. In questo caso si hanno dei veri e propri governi militari di durata variabile. L'obiettivo è quello di procedere alla costruzione di un vero regime militare di durata indeterminata, per plasmare un sistema politico totalmente diverso. Il livello di violenza può divenire molto alto se il partito delle classi popolari decide di resistere e si oppone con la forza dei numeri a quella delle armi. I colpi di stato sono possibili in questa situazione solo se l'organizzazione militare è convinta delle sue capacità di governo della società nella quale interviene. Comunque, i governi e i regimi militari dovranno sempre appoggiarsi ad altre organizzazioni (Chiesa, burocrazia, imprenditori) e dureranno fintantoché l'integrità dell'organizzazione militare non verrà incrinata dai problemi e dalle sfide sociali da affrontare.

In generale le esperienze di governi esclusivamente militari durano per tempi non lunghi. Il districarsi delle istituzioni militari dalla sfera politica è sempre un processo complicato e può avvenire in tre forme.

1) Una sconfitta politica dei militari spesso derivante da una sconfitta militare oppure dalla delegittimazione elettorale, qualora il governo militare cerchi una legittimazione elettorale alla prosecuzione della sua oppressiva e repressiva presidenza.

2) Un disimpegno volontario, spesso di fronte all'ostilità crescente della società, ma negoziato anche da posizioni di forza.

3) Un golpe nel golpe, con la sostituzione degli ufficiali interventisti ad opera di ufficiali "costituzionalisti" che si impegnano a restituire il potere ai politici.

Nel periodo dal 1945 al 2000 si sono avuti colpi di stato militari un po' dappertutto nel mondo, con l'instaurazione di governi militari di vario tipo e varia composizione. In molti paesi arabi, inoltre, anche se non sono al governo in prima persona, i militari costituiscono da almeno cinquant'anni una parte integrante della coalizione governativa autoritaria dominante. In America Latina, poi, si sono avuti dei tentativi per dar vita a veri e propri regimi militari; per qualche tempo sembrò che questi potessero consolidarsi, spingendo lo studioso O'Donnell a teorizzare la nascita di regimi burocratico – autoritari, destinati a mettere radici profonde e a durare a lungo. Le caratteristiche di questi regimi sono: base sociale composta da una borghesia oligopolistica e transnazionale; ruolo decisivo dei militari; settori popolari esclusi; istituzioni democratiche e diritti di cittadinanza eliminati; sistema di accumulazione capitalistica che rafforza le diseguaglianze sociali; struttura produttiva transnazionalizzata; canali di accesso alla rappresentanza escludono classi popolari e servono le forze armate e le grandi imprese. Questo tipo di regime avrebbe adempiuto al compito di condurre a compimento il processo di industrializzazione con la massima esclusione delle classi popolari; è nel perseguimento di questo obiettivo di crescita economica che si ritrova la più importante differenza dai regimi autoritari tradizionali, i quali hanno invece l'obiettivo di contenere i mutamenti socio economici, di rallentarli e controllarli. In generale se il sistema socio economico si sviluppa, si creano le condizioni necessarie per la transizione alla democrazia, poiché si attiva un pluralismo di gruppi il cui controllo non può essere mantenuto dai governanti; se il sistema socio economico non produce risorse si diffondono tensioni che impongono ricambi nella coalizione autoritaria.

Storicamente, i regimi comunisti hanno invece avuto come obiettivo quello di produrre cambiamento, di creare sviluppo economico, di trasformare la società. La categoria di regimi burocratico autoritari sembrava applicabile in particolare ai paesi dell'America Latina, dove si sono accentuati la compattezza delle élite che si coalizzano per acquisire e mantenere il controllo sul

governo, sia la praticabilità dell'esclusione totale delle masse dal procedimento politico. In società complesse la costituzione di un regime autoritario richiede un livello di violenza medio – alto, per escludere le masse popolari, fornito soltanto da organizzazioni militari forti e coese; queste devono essere poi adeguatamente ricompensate dalla borghesia oligopolistica interessata ad approfondire il processo di industrializzazione. Quando queste condizioni vengono meno, i regimi burocratico autoritari giungono alla loro fine. La transizione dai regimi militari avviene in due situazioni: quando l'organizzazione militare, rimasta gerarchicamente intatta, decide tempi e modi della transizione, negozia con i civili e sceglie quando restituire il potere politico ai civili; quando gli ufficiali insediatisi al governo hanno sovvertito la gerarchia interna la transizione diventa complicata perché l'organizzazione militare non sarà in grado di negoziare con i civili se prima non ha ricomposto la sua gerarchia interna, né sarà in grado di garantire una transizione controllata fintantoché essa non sarà ricompattata. Il raro collasso di un'organizzazione militare può aprire la strada al ritorno dei civili al potere, ma certo non garantisce una democratizzazione. I regimi militari sono comunque intrinsecamente instabili: a causa della vitalità di alcuni gruppi che non si sono fatti eliminare; a causa della possibile divisione interna all'organizzazione militare e della possibilità che gli interessi dei militari non coincidano con quelli delle associazioni imprenditoriali e padronali in senso lato. Comunque, il problema dei militari al governo rimane irrisolto in molti paesi che sono ritornati alla democrazia dopo un governo formato dalle forze armate.

## REGIMI DEMOCRATICI

### Democrazie reali

Tensione tra democrazia formale (basata sul rispetto delle regole e delle procedure) e democrazia sostanziale (interessata agli esiti dei procedimenti formali in termini di uguaglianza e benessere per i cittadini) rappresenta la linfa del discorso filosofico, politico, storico, sociologico sulla democrazia. Le più recenti ondate di democratizzazione hanno portato all'esistenza di un grande numero di democrazie, che vanno però distinte tra liberali (i diritti civili e politici sono riconosciuti e tutelati; viene rispettato il governo della legge; la magistratura e molte autorità amministrative sono indipendenti; la società è pluralista e vivace con mezzi di comunicazione non soggetti a controllo governativo; i civili esercitano il controllo sui militari) e elettorali (si vota ma uno o più principi sopraelencati vengono a mancare).

### La definizione

Quella di Schumpeter consente di individuare quali regimi sono democratici e quali no, e di valutare come un regime democratico accresca o diminuisca la propria democraticità: il metodo democratico è quell'assetto istituzionale per arrivare a decisioni politiche nel quale alcune persone acquistano il potere di decidere mediante una lotta competitiva per il voto popolare. Critiche – presunta riduzione della democrazia a competizione elettorale, con un mandato o una delega a una squadra di persone, che acquisirebbero un potere enorme non controllabile dal popolo per tutta la durata della loro carica; il popolo sarebbe libero solo nel momento delle elezioni, per il resto del tempo sarebbe soggetto passivo delle decisioni della squadra politica vincente. Viene considerata una democrazia procedurale, mentre l'idea di Kelsen è considerata partecipativa. Risposte alle critiche – c'è un complesso procedimento politico che porta alla formazione di una squadra politica che si presenta alle elezioni e le vince; c'è la possibilità che i cittadini influenzino l'azione di governo anche in corso d'opera. Nessuna democrazia partecipativa può esistere in assenza di un solido fondamento procedurale. All'idea di Schumpeter va correlato il principio delle reazioni previste di Friedrich: per ragioni diverse, che sono le reazioni previste come il desiderio di essere rieletti, il gusto del potere, per godere dei privilegi ecc, la maggior parte dei governanti si sforzerà di interpretare al meglio le preferenze del maggior numero di elettori. Così i cittadini possono realmente far conto sulla responsabilizzazione dei loro governanti e non è vero che i governanti siano liberi di perseguire qualsiasi politica, se cercano la rielezione. Inoltre è probabile che la squadra perdente si organizzi per condurre un'opposizione critica e attenta, che promette di soddisfare le preferenze dei cittadini.

### Le condizioni politiche

Ci sono alcuni requisiti indispensabili alla democrazia, primo tra tutti il suffragio: il corpo elettorale deve essere definito in maniera tale da includere i cittadini senza discriminazioni tranne l'età. Ormai

non è più necessario, quando inizia un processo di democratizzazione, combattere la battaglia per il riconoscimento del diritto di voto; questo può essere uno svantaggio se visto come una minore necessità di spingere i cittadini all'azione politica e mobilitarli, e può spiegare almeno in parte l'elevato tasso di astensionismo. L'elenco di Dahl dei requisiti per la creazione di un regime democratico è accurato e costruito sulle garanzie necessarie da conferire ai cittadini e sui diritti da promuovere affinché le loro preferenze incidano effettivamente sull'azione dei governanti. Se il sistema risponde a tutti i requisiti, la democrazia in entrata, cioè quella che riguarda le preferenze espresse dai diversi soggetti politici, conseguita; si apre però il problema della democrazia in uscita, cioè del grado di controllabilità delle decisioni prese dai governanti, di identificabilità delle loro responsabilità specifiche, di rispondenza alle preferenze dei cittadini.

Le fasi della democratizzazione

I processi di democratizzazione hanno proceduto dando una preferenza a una di queste due direttrici: liberalizzazione (allargamento delle opportunità di contestazione) o inclusività (allargamento delle attività di partecipazione). Partendo da un'egemonia chiusa (una cerchia ristretta esercita la propria egemonia) che si trova a dover concedere qualcosa, ci si può muovere verso un'oligarchia competitiva (competizione tra élite non legittimate dal consenso delle masse, che sono escluse dal diritto di voto) attraverso la liberalizzazione come è avvenuto in Gran Bretagna, oppure verso un'egemonia includente (includono le masse e le coinvolgono per avere il loro sostegno ed indirizzarle a loro favore) come è avvenuto nelle repubbliche sovietiche. Il punto di arrivo in entrambi i casi sarà una poliarchia, un regime dove nessun gruppo è in grado di egemonizzare il potere politico che è diviso tra una pluralità di detentori. Si può anche passare direttamente dall'egemonia chiusa alla poliarchia, se c'è una rivoluzione o una guerra avviata da esterni che impongono un nuovo regime.

Schema classico

Transizione – Instaurazione (processi che portano alle prime elezioni che portano alla formazione di un parlamento democratico) – Consolidamento (fenomeno che consente di mettere alla prova la solidità delle istituzioni; quando c'è una legittimazione completa delle istituzioni democratiche, cioè quando la maggioranza dei cittadini considera il regime democratico il migliore che potrebbe avere). Il consolidamento può essere Forte e questo porta alla Stabilità, cioè alla durata nel tempo del regime. Può essere Debole e questo porta Instabilità e poi alla Crisi.

Il punto di partenza del processo di democratizzazione è semplicemente non democratico, non specificamente autoritario.

Secondo Rustow affinché un tentativo di costruzione di un regime democratico prenda avvio, è necessario che i partecipanti siano d'accordo sulla loro appartenenza a una comunità politica; risulterebbe difficile instaurare un regime democratico se una o più minoranze mettano in dubbio la loro appartenenza a quella specifica comunità politica che vorrebbe diventare democratica (come è successo in Africa e Asia in molti stati). La prima fase è detta preparatoria: una lotta prolungata tra gruppi di élite che si conclude senza la vittoria decisiva di un gruppo sugli altri, ma con un compromesso; le élite accettano di convivere e competere per il potere politico. Si apre la fase della decisione consapevole di riconoscere su un piano di parità le proprie diversità e di creare strutture che preservino queste diversità e le orientino nel senso della competizione democratica attraverso la legittimazione di un'opposizione. Si entra nella fase dell'assuefazione alle norme e alle procedure democratiche, nella quale gli artefici del compromesso democratico devono convincere gli altri dell'importanza dei principi della conciliazione.

Ci sono stati molti casi in cui questi fragili compromessi sono entrati in crisi e i regimi democratici sono crollati. Nel successivo successo ha contato in modo fondamentale l'esperienza delle élite e dei politici intermedi. Il sistema internazionale può contare come fattore facilitante o debilitante di tendenze democratiche pre-esistenti: può essere una rete di sostegno se il contesto democratico è diffuso e solido, oppure un elemento di perturbazione se attraversa una fase di turbolenze che incrina la capacità a opporsi alle tendenze anti-democratiche. Di solito il dominio positivo (la costruzione di un regime democratico esercita influenza sugli altri sistemi politici della stessa area

geografica) è più frequente del dominio negativo (il crollo di una democrazia trascina con sé gli altri regimi democratici della stessa area). Huntington ha individuato tre ondate di democratizzazione e due di riflusso:

- Prima democratizzazione dal 1828 al 1926 porta a 29 stati democratici ed è dovuta a fattori socio – economici (urbanizzazione, industrializzazione, comparsa della classe media e operaia ecc); prima ondata di riflusso dal 1922 al 1942 riduce gli stati a 12.
- Seconda democratizzazione dal 1943 al 1962 porta a 36 stati democratici ed è dovuta a fattori politici (vittoria degli Alleati nella seconda guerra mondiale e avvio della decolonizzazione); secondo riflusso dal 1958 al 1975 fa cadere 6 stati democratici.
- Terza democratizzazione dal 1974 e ancora in corso porta al maggior numero di democrazie in assoluto cioè 58. Fondata su un fattore di apprendimento: 23 dei 29 stati in oggetto avevano avuto esperienze precedenti con la democrazia. Individua inoltre cinque mutamenti responsabili della terza ondata: crisi di legittimazione dei regimi autoritari; crescita economica; nuovo ruolo della Chiesa dopo il Concilio Vaticano Secondo; impatto della Comunità europea sui regimi autoritari europei, la promozione dei diritti umani, la trasformazione ad opera di Gorbaciov dei regimi comunisti; l'effetto di contagio dei processi di democratizzazione.

Le condizioni socio – economiche

Utilizzando alcuni indicatori socio economici (reddito pro capite, grado di istruzione, livello di urbanizzazione e industrializzazione ecc) Lipset sostiene che sono i sistemi socio economici più sviluppati quelli che riescono a creare e a mantenere un regime democratico. C'è un'ambiguità di fondo, se si tratta di aver individuato una semplice correlazione (quindi è solo una probabilità che i sistemi socio economici con un determinato livello di sviluppo siano regimi democratici) o se esiste una relazione di causa/effetto (si potrebbe allora formulare una legge probabilistica secondo cui tutti i sistemi socio economici che sorpassino determinati livelli di sviluppo daranno vita a un regime democratico). La tesi originaria dell'autore è più vicina a una relazione causa effetto. Secondo alcuni studiosi un regime democratico si afferma quando le disuguaglianze tra gruppi sociali sono relativamente contenute e gli squilibri ridotti, poiché grandi disuguaglianze non possono coesistere con un regime in cui il potere politico dovrebbe essere distribuito in modo egualitario. Altri studiosi ritengono che contano le modalità con cui è stato raggiunto un certo livello socio economico. Infatti il tentativo di ottenere sviluppo socio economico in modo accelerato impone di usare metodi autoritari, che metterebbero in crisi un eventuale regime democratico e avrebbero effetti politicamente destabilizzanti. Huntington collegò lo sviluppo economico misurato in termini di prodotto nazionale lordo pro capite, con i processi di democratizzazione e riscontrò una correlazione, ovvero una spinta positiva delle condizioni socio economiche a favore dell'instaurazione di regimi democratici. Przeworski fece un'approfondita analisi delle condizioni socio economiche e rilevò che le democrazie compaiono casualmente rispetto ai livelli di sviluppo, ma muoiono nei paesi più poveri e sopravvivono nei paesi più ricchi. Quel che destabilizza i regimi democratici sono le crisi economiche e i sistemi politici più ricchi hanno maggiori possibilità di fronteggiarle.

Conclusioni generali.

I regimi democratici tendono a essere anche regimi socio economicamente sviluppati, per quanto non privi di disuguaglianze interne. I regimi democratici fanno la loro comparsa a diversi stadi di sviluppo socio economico, però lo sviluppo economico rende possibile la democrazia e la leadership politica la realizza (importanza della leadership politica). Una volta comparsi, i regimi democratici che mostrano capacità di consolidamento sono quelli insediati nei paesi più ricchi, perché un buon livello di sviluppo socio economico e maggiori risorse garantiscono al regime democratico già esistente, maggiori opportunità di sopravvivenza. Quando i regimi non democratici sono indeboliti sarà più facile costruire e mantenere un regime democratico qualora quei regimi autoritari avessero già conseguito un buon livello di sviluppo socio economico.

Tipi di democrazie

I regimi democratici esibiscono diversità strutturali che attengono ai loro sistemi istituzionali (presidenziale, parlamentare ecc), politiche ai loro sistemi partitici, funzionali che concernono il loro funzionamento e rendimento. Qui ci si occuperà dell'ultimo punto.

La prima variabile da tenere in considerazione è la stabilità

I sistemi politici dotati di cultura politica omogenea e secolarizzata darebbero origine a regimi democratici stabili (democrazie anglosassoni), mentre quelli con una cultura politica eterogenea e frammentata darebbero origine a democrazie instabili (Europa continentale). Questa classificazione (proposta da Almond) però non tiene conto dell'esperienza scandinava, dove una cultura politica eterogenea ha dato luogo a democrazie molto stabili; perciò Lijphart aggiunse al criterio della cultura politica, quello del comportamento delle élite e collocò correttamente tutti i sistemi politici: gli anglosassoni hanno una cultura omogenea e un comportamento delle élite competitivo (democrazia centripeta); i Francia, Italia, Germania hanno una cultura frammentata e élite con comportamento competitivo (democrazia centrifuga); Austria, Olanda, Belgio, Svizzera hanno una cultura frammentata e una élite coesiva (democrazia consociativa); ci sono poi sistemi politici detti spolitizzati che hanno una cultura omogenea e una élite coesiva. I comportamenti visibili delle élite possono cambiare la cultura politica dei loro sostenitori, ridurre la distanza ideologica tra i partiti, compiere il difficile passaggio da una democrazia centrifuga a una centripeta funzionante. Secondo Lijphart ci sono due logiche di funzionamento: una fondata sul principio maggioritario che valorizza il conflitto politico; una definita consensuale, dove si preferisce la ricerca di accordi. Quest'ultima però risulta piuttosto ambigua: intanto non si può contrapporre la connotazione consensuale a maggioritaria, poiché tutte le democrazie maggioritarie si reggono sul consenso. Appare quindi più utile usare due criteri diversi: il criterio strutturale, dunque maggioritarie contro proporzionali; il criterio comportamentale (riferibile al comportamento delle élite politiche), dunque consensuali contro conflittuali. Comunque, seguendo il modello di Lijphart, le democrazie maggioritarie (modello Westminster) sono caratterizzate da: concentrazione del potere esecutivo in governi monopartitici; predominio dell'esecutivo; sistema bipartitico; sistema elettorale maggioritario; pluralismo dei gruppi di interesse; sistema di governo unitario e accentrato; concentrazione del potere legislativo in un'assemblea monocamerale; flessibilità della Costituzione; assenza di judicial review; banca centrale controllata dall'esecutivo. Ci sono punti discutibili e dubbi: negli USA la Costituzione è rigida e scritta; in Gran Bretagna la Bank of England è autonoma. Il modello consensuale è caratterizzato da: condivisione del potere esecutivo e grandi coalizioni; equilibrio di poteri tra esecutivo e legislativo; sistema multipartitico; rappresentanza proporzionale; corporativismo dei gruppi di interesse; federalismo e governo decentrato; bicameralismo; Costituzione rigida; judicial review; indipendenza della banca centrale. Appare ovvia la preferenza dello studioso per le democrazie consensuali, anche per via della sua frase: il governo della maggioranza sembra meno democratico della democrazia consensuale poiché esclude il partito perdente dalla partecipazione al governo. In realtà la democrazia si regge sul principio del governo di maggioranza, la quale è sempre soggetta a verifiche periodiche elettorali; che la maggioranza governi è il cardine di tutte le democrazie. Ciò non significa che tutte le decisioni vengano prese a maggioranza assoluta, ma anche qualificata o relativa. Ciò che non deve avvenire è che la maggioranza serva lo scopo dell'eliminazione delle minoranze, altrimenti il regime perderebbe la possibilità che l'opposizione sostituisca la maggioranza al governo attraverso la libera competizione elettorale.

Qualità delle democrazie

Di recente si sono rivalutate le democrazie parlamentari rispetto a quelle presidenziali: le prime erano criticate per la loro instabilità politica e inefficacia decisionale, ora gli si attribuisce flessibilità nella stabilità e consenso nel processo decisionale; le seconde erano apprezzate per la loro stabilità e decisionalità, ora criticate per fragilità nella rigidità e possibilità di stallo o forzature nella decisionalità. La qualità delle democrazie deve essere valutata con riferimento a indicatori che attengono al rapporto tra cittadini e autorità pubbliche.

- Governo dal popolo: fondato sul libero voto dei cittadini.
- Governo del popolo: pretende che i cittadini partecipino.



- Governo per il popolo: pretende che esistano meccanismi attraverso cui i cittadini possono valutare i governanti.

La competitività è assicurata dai procedimenti elettorali e consente ai cittadini di esercitare la loro influenza e alle élite politiche di concorrere tra loro per ottenere voti. Ovviamente gli indicatori più sicuri della partecipazione elettorale sono quelli dell'affluenza alle urne. Più difficile è valutare la qualità della democrazia in base alle risposte dei governanti alle preferenze dei cittadini. In Europa ogni sei mesi si interrogano i cittadini sul loro grado di soddisfazione nei confronti dei rispettivi regimi democratici: per esempio il livello più basso in Italia si raggiunse nel 1993! Anche nell'Europa dell'Est si fanno sondaggi: dopo il crollo del comunismo nessuna alternativa veniva considerata migliore della democrazia; la maggioranza vorrebbe però affidare la gestione dell'economia a esperti del settore; la maggioranza ha fiducia che la democrazia vada a migliorare.

Il futuro della democrazia

La democrazia ha due gruppi di critici: coloro che la ritengono migliorabile e coloro che intendono delegittimarla e distruggerla per sostituirvi regimi presumibilmente più democratici e più egualitari. In generale, i regimi autoritari non hanno dimostrato di saper dare e di costituire alternative soddisfacenti. Le critiche alla democrazia riguardano le promesse non mantenute e le potenzialità future.

Secondo Bobbio la democrazia non ha mantenuto le sue promesse in riferimento alla sua capacità di: diventare una società di eguali senza corpi intermedi; eliminare gli interessi particolaristici che contrastano la rappresentanza politica generale; porre fine alla persistenza di oligarchia; diffondersi negli apparati amministrativi dello Stato e nelle imprese; distruggere i poteri invisibili; elevare il livello di educazione politica dei cittadini. Probabilmente queste promesse non sono state mantenute perché il progetto politico democratico fu ideato per una società meno complessa di quella attuale; però dovrebbero fare da contrappeso maggiori risorse culturali, tecnologiche e politiche. Dahl delinea tre possibili cambiamenti nel futuro delle democrazie: aumento significativo del loro numero; trasformazione dei limiti e delle potenzialità del processo democratico; più equa distribuzione delle risorse e delle possibilità politiche e un allargamento del processo democratico a istituzioni governate in precedenza da un processo non democratico. Tematica della democrazia deliberativa: con l'elezione di un minipopulus capace di porsi come tramite informato tra le élite e il popolo e come controllore dei comportamenti delle élite e promotore delle conoscenze del popolo, si potrebbe ridurre il divario tra cittadini ed élite. Tematica della democratizzazione dell'ONU, del Fondo Monetario internazionale, della Banca mondiale, dell'Organizzazione mondiale del commercio. I regimi democratici hanno la possibilità di espandersi e approfondirsi. La democrazia si basa sull'assunto che i governati siano razionali e i governanti siano responsabili. Molte critiche alla democrazia si sono appuntate sui comportamenti irrazionali e sull'informazione inadeguata dei cittadini, quanto sui comportamenti irresponsabili e sui tentativi di manipolazione dei governanti. Il pluralismo politico consente di acquisire maggiori informazioni di qualsiasi altro regime su quanto preferiscono i cittadini; la competizione non disinteressata tra i gruppi permette di sottoporre periodicamente all'elettorato la scelta tra una pluralità di opzioni; la legittima alternativa dell'alternanza al governo consente la circolazione del personale politico e delle idee e impone a chi vince di essere responsabile nell'attuazione del programma, pena la successiva sconfitta elettorale. La vitalità dei regimi democratici risiede nella loro capacità di apprendimento e conseguente mutamento.