

I REGIMI NON DEMOCRATICI	2
• Dittatura	2
• Regimi autoritari	3
• Regimi totalitari	4
• Regimi post totalitari	4
• Regimi sultanistici	4
REGIMI DEMOCRATICI	5
DIMENSIONE STORICA: DEMOCRAZIA DEGLI ANTICHI E DEMOCRAZIA DEI MODERNI	5
DIMENSIONE PRESCRITTIVA/DESCRITTIVA: DEMOCRAZIA IDEALE E DEMOCRAZIA EMPIRICA	6
DIMENSIONE TIPOLOGICA: DEMOCRAZIA MAGGIORITARIA E DEMOCRAZIA CONSENSUALE	8
REGIMI IBRIDI	10
QUALITÀ DEMOCRATICA	13
PRIMA DEMOCRATIZZAZIONE	18
L'evoluzione della democrazia	19
Dimensione procedurale	19
Sfide della democrazia minimalista	22
Democrazia cosmopolitica	22
Transizioni di regime	26
Fasi del processo di transizione	28
Crisi	29
Crollo	29
Transizione	29
Instaurazione e consolidamento:	31

Condizioni interne favorevoli allo sviluppo della democrazia	37
Interventi di promozione e protezione della democrazia, coercizione e consenso	40

I REGIMI NON DEMOCRATICI

- **Dittatura.**

Nasce nell'Antica Roma tra il V ed il III secolo a.C. e aveva un'**accezione positiva**: costituiva una magistratura straordinaria per fronteggiare un'emergenza. Era un «governo di crisi», quindi era di **natura straordinaria** in quanto non era necessario in situazioni di ordinaria amministrazione. Durata massima di 6 mesi. Dopo il III secolo a.C. scompare e ricompare nel I sec. a.C. con Silla e Cesare. Anche in tale caso aveva **accezione non negativa** ma faceva riferimento ad una **fase degenerativa** connessa all'evoluzione del costituzionalismo. Nel XX

secolo il termine “dittatura” tende a riferirsi a: - esercizio del potere assoluto nelle mani di un solo organo; - esercizio del potere sciolto da vincoli giuridici; - esercizio del potere non consentito fondato sulla forza. **Neumann** nel 1957 ne individua tre tipologie: - semplice: potere si avvale di strumenti tradizionali di coercizione come esercito, polizia e magistratura; - cesaristica: agli strumenti tradizionali si affianca l'appoggio delle masse; - totalitaria: strumenti tradizionali, appoggio delle masse, controllo educazione e canali di comunicazione. **Linz** nel 1964 introduce il termine autoritarismo e la scienza politica inizia ad usare la tripartizione tra regimi democratici, autoritari e totalitari.

- **Regimi autoritari.**

Sono caratterizzati da **pluralismo politico limitato e non responsabile**: gli attori rilevanti possono essere attori istituzionali o attori sociali. Accanto al partito unico possiamo avere altri attori che mantengono pluralismo, ma l'opposizione agisce clandestinamente e non vengono garantiti i diritti civili e le libertà politiche. È importante la presenza di **mentalità caratteristiche**, ovvero atteggiamenti intellettuali orientati a sottolineare una serie di valori per stimolare consenso delle masse. La **mobilizzazione politica** è **limitata**, quindi alla società civile non è riconosciuta né autonomia né indipendenza: l'élite al potere la tiene fuori dall'arena politica. I regimi autoritari possono poggiare su un **unico leader** o su un piccolo gruppo, quindi una **ristretta élite** e l'esercizio del potere ha limiti mal definiti: gli strumenti di cui il governo autoritario si serve sono l'esercito e la magistratura. Possono essere classificati e comparati sulla base di cinque criteri: - posizione nel continuum mentalità/ideologia; - posizione nel continuum mobilitazione/demobilizzazione; - posizione nel continuum conservazione/innovazione; - sistema partitico (partito unico, partito egemone); - caratteri degli attori dominanti: militari, civili, civili-militari.

- **Regimi militari.** La coalizione dominante può essere formata dagli ufficiali di più alto grado (**gerarchico**) o da un settore specifico delle forze armate (**non gerarchico**). Spesso il regime militare è il risultato di un colpo di Stato. Questo tipo di regime è il più **pragmatico** e può essere **tirannia militare** quando un unico leader si pone in una posizione nettamente preminente o **oligarchia militare** quando il leader è un primus inter pares. In questo tipo di regime il **ruolo dei militari** è centrale, in quanto si riferisce al grado di penetrazione delle forze armate nelle strutture politiche, sociali ed economiche. **Nordlinger** nel 1978 individua tre livelli di intervento nel sistema politico: - **controllo** (moderatori), i militari agiscono come gruppo di pressione in grado di destituire il governo in carica, hanno potere di veto e il loro obiettivo è il mantenimento dell'ordine e dello status quo; **direzione** (guardiani), i militari controllano direttamente il governo, hanno obiettivi di ordine, conservazione, razionalizzazione scelte di politica economica; **amministrazione** (governanti), penetrazione totale nelle strutture politiche, burocratiche ed economiche, l'intensità della repressione è maggiore. Quali sono i fattori che possono favorire intervento militare? Per primi l'esigenza di riportare l'ordine in assenza di istituzioni consolidate (Huntington, 1968), l'incapacità dei governi di confrontarsi con le crisi economiche (Johnson, McGowan, 1984) e l'assenza di partiti forti (Jackman, 1978); influisce anche la possibilità di sfruttare un'organizzazione dotata del monopolio della forza (Janowitz, 1977; Finer, 1980), oltre al tentativo di difendere interessi corporativi (Nordlinger, 1978), sebbene non esista una correlazione tra il colpo di stato e il successivo aumento della spesa militare; anche la coincidenza di interessi tra militari e alcuni settori delle classi medie fa la sua parte.

- **Regimi civili-militari.** Sono caratterizzati da un'alleanza tra militari e civili (ad esempio burocrati, tecnocrati, industriali). Coalizione dominante è eterogenea: a volte può causare conflitti (interessi delle due categorie possono essere diversi), ma la commistione dei ruoli può anche favorire forme di cooperazione. I regimi possono essere **burocratico-militari** (decisioni pragmatiche, assenza di partito di massa rilevante, demobilizzazione), **corporativi** (oligarchia civile-militare al potere, rifiuto concezione liberale della competizione e marxista del conflitto di classe. Il corporativismo può essere includente/escludente: nel primo gruppo gli operai sono inclusi all'interno delle strutture organiche, nel secondo no. I regimi sono ben strutturati e innovativi sotto il profilo istituzionale), **populisti** (presenza leader carismatico che si traduce in rapporto diretto tra dittatore e masse popolari. La partecipazione è processo di mobilitazione dall'alto. I regimi populistici sono caratterizzati da volontà popolare e rapporto non mediato tra popolo e leader), **esercito-partito** (esercito rappresenta lo strumento di forza del partito unico,

che ha il compito di mobilitare, integrare e controllare la popolazione. Colpo di stato è la modalità di instaurazione più frequente e l'orientamento ideologico è il nazionalismo o il marxismo-leninismo).

- **Regimi civili.** Sono **regimi di mobilitazione**. Il ruolo del partito e dell'ideologia è rilevante. Sono il modello più vicino al totalitarismo. Si suddividono in **regimi nazionalisti** di mobilitazione, che nascono in seguito alla lotta per l'indipendenza nazionale. Leader guida è la premessa per la creazione di una struttura partitica che mobilita civili. I militari hanno un ruolo secondario. I valori centrali di questo tipo di regime sono la nazione, l'antioccidentalismo, indipendenza da invasore occidentale e si instaurano in seguito al processo di decolonizzazione (es. Angola e Mozambico). Il secondo tipo sono i **regimi comunisti** di mobilitazione, che troviamo nell'Europa orientale del secondo dopoguerra. In questi regimi l'ideologia marxista-leninista assume importanza cruciale; il partito unico permette al regime di penetrare nei vari aspetti della vita quotidiana (es. Polonia). Per ultimi troviamo i **regimi fascisti** di mobilitazione, nei quali l'attore principale è il leader carismatico. L'ideologia è strettamente caratterizzata in senso nazionalista e si contrappone alle ideologie liberali e socialiste. La disciplina e l'ordine sono concetti centrali e si applicano con la repressione e il corporativismo.

- **Regimi totalitari.**

«Totalitari» significa assenza di qualsiasi forma di pluralismo, quindi **regimi monisti**, regimi che penetrano in tutte le sfere della vita quotidiana e che attuano repressione, quindi come l'URSS e la Germania nazista. **Fisichella** descrive il totalitarismo come un fenomeno nuovo, caratterizzato secondo lui dalla presenza del partito unico rivoluzionario. Possono essere considerati totalitari solo i regimi contemporanei monopartitici caratterizzati da ideologia rivoluzionaria, quindi aggiunge ai primi due esempi la Cina maoista. **Brzezinski** individua tre ordini di limitazioni che operano nei regimi democratici e non nei regimi totalitari. Tali limitazioni possono essere dirette, come le norme costituzionali, indirette, come i compromessi tra regime e istituzioni oppure naturali, come la tradizione e la famiglia. **Arendt** afferma invece che ciò che determina l'essenza dei regimi totalitari è il **terrore**. Il loro obiettivo è distruggere le forme associative esistenti (pars destruens) e costruire nuove società che rispettino le ideologie (pars costruens). La modalità di instaurazione di questi regimi è solo rivoluzionaria. Il **processo rivoluzionario** è **permanente**, non si arresta con l'instaurazione del regime perché serve a trasformare ogni aspetto della società. Il regime totalitario cerca di cancellare il dualismo partito-stato e di sostituire il partito allo stato. È caratterizzato da **antipluralismo radicale** in quanto il nuovo ordine non può ammettere alternative. La **repressione** è un aspetto innovativo, introduce dei «**nemici oggetto**» perseguitati sulla base di una futura ostilità al regime e introduce l'universo concentrazionario. Anche la propaganda è necessaria per attivare sentimenti di solidarietà collettiva → nemico da abbattere per tenere alta la temperatura ideologica.

- **Regimi post totalitari.**

Vengono collocati a metà strada tra un regime autoritario e un regime totalitario. Compaiono in seguito a tre processi: detotalitarizzazione per scelta (evoluzione delle politiche attivate dalla leadership), detotalitarizzazione per esaurimento (svuotamento strutture coercitive ed erosione ideologia), detotalitarizzazione per conquista da parte della società civile (creazione spazi sociali, culturali o economici che sfuggono al controllo totalitario). In questi regimi c'è possibilità di presenza di forme di pluralismo sociale e il ruolo del partito resta cruciale → tecnocrati di stato.

- **Regimi sultanistici.**

Forma estrema di **patrimonialismo**. **Weber**: il sultanismo nasce quando un tipo di dominazione tradizionale sviluppa un apparato amministrativo e una forza militare che diventano meri strumenti. I caratteri fondamentali sono: fusione tra pubblico e privato, propensione forte al potere familiare e alla successione dinastica, assenza di distinzione tra carriera statale e servizio personale verso il sultano, distribuzione risorse legata a rapporti personali, assenza obiettivi politici impersonali. Non c'è pluralismo politico, manca ideologia fortemente razionalizzata, potere esercitato senza limiti giuridici: assenza stato di diritto.

REGIMI DEMOCRATICI

Fin dall'antichità, il pensiero politico ha cercato di delineare i caratteri dei regimi politici, elaborando tipologie più o meno complesse. La classificazione delle forme di governo proposta da **Aristotele**, fondata sulla distinzione tra chi governa (uno – pochi – tutti) e come governa (interesse dei cittadini/interesse privato) rappresenta senza dubbio uno degli esempi più rilevanti dell'interesse che il problema della distribuzione e dell'esercizio del potere ha suscitato nel corso dei secoli. In particolare, è significativo che Aristotele contrapponga alle tre forme di governo esercitate nell'interesse dei cittadini, monarchia, aristocrazia, politia, le tre forme di governo esercitate nell'interesse privato, tirannide, oligarchia, democrazia, riservando il termine "democrazia" proprio alla forma degenerata del governo di tutti. Non a caso, **Dahl** preferisce utilizzare il termine poliarchia perché lo ritiene più consono a rappresentare la realtà attuale. Tuttavia, come ha sottolineato **Sartori** (1957), si continua a preferire il termine democrazia a quello di poliarchia perché solo il primo, come vedremo, contiene una carica ideale direttamente connessa alla realizzazione di determinanti valori.

Quali sono i caratteri distintivi dei moderni regimi democratici?

Non esiste una definizione di democrazia universalmente accettata. Alcuni autori (Kelsen – Schumpeter – Sartori – Dahl) hanno proposto delle definizioni, oggi comunemente riprese nei manuali di scienza politica, che mettono in rilievo gli aspetti più rilevanti dei sistemi democratici. Per comprendere che cos'è una democrazia, e soprattutto per capire come funziona, è necessario fare riferimento ad una serie di dimensioni (aspetti che ci consentono di operare una classificazione all'interno del genus democratico) fondamentali:

dimensione storica: democrazia degli antichi e democrazia dei moderni;

dimensione prescrittiva/descrittiva: democrazia ideale e democrazia empirica;

dimensione tipologica: democrazia maggioritaria e democrazia consensuale;

dimensione evolutiva: democrazia embrionale, democrazia media e democrazia avanzata;

dimensione spaziale: micro-democrazia e macro-democrazia.

DIMENSIONE STORICA: DEMOCRAZIA DEGLI ANTICHI E DEMOCRAZIA DEI MODERNI

La distinzione tra democrazia degli antichi e democrazia dei moderni, così come la distinzione tra micro-democrazia e macro-democrazia, sottintendono entrambe una ulteriore bipartizione, comunemente adottata dalla letteratura, che suddivide democrazia diretta e democrazia rappresentativa. La democrazia degli antichi, come è noto, ha avuto nella polis ateniese del V sec. il suo massimo sviluppo. L'esercizio della sovranità da parte dei cittadini risiedeva nella possibilità di decidere direttamente tutte le questioni fondamentali riguardanti la vita all'interno della comunità politica: deliberare sulla guerra e sulla pace; concludere alleanze con altri stati; esaminare i bilanci; giudicare l'operato dei magistrati; eleggere coloro che erano destinati ad esercitare cariche pubbliche (magistrati, arconti, ecc.). Tale forma di democrazia diretta, fondata su piccoli numeri, attribuiva solo ai cittadini il diritto (o dovere) di partecipare alla vita pubblica della polis, escludendo tutti coloro che non godevano della cittadinanza (schiavi; apolidi). Non c'era distinzione tra sfera pubblica e sfera privata: gli stessi cittadini potevano essere spogliati di tutti i loro diritti dalla volontà discrezionale del corpo al quale appartenevano senza alcuna possibilità di difendersi (vedi pratica dell'ostracismo). La democrazia dei moderni, al contrario, è una democrazia rappresentativa fondata su grandi numeri. La partecipazione dei cittadini alla gestione degli affari pubblici non è diretta ma delegata ai professionisti della politica attraverso il processo elettorale. La specializzazione dei compiti è il risultato di una lenta evoluzione che attraverso tre passaggi storici cruciali – la filosofia cristiana che opera una distinzione tra potere temporale e potere spirituale; il giusnaturalismo che riconosce all'uomo, prescindendo dal proprio culto, la titolarità dei diritti naturali della persona; la concezione del mercato degli economisti classici che opera una separazione

netta tra Stato e società civile – sancisce il riconoscimento della sfera privata fondata sull'autonomia della società civile rispetto alla sfera statale. La divisione del lavoro consente ai cittadini di svolgere le proprie incombenze mentre i rappresentanti si dedicano alla gestione delle attività pubbliche.

La partecipazione dei moderni è molto diversa della partecipazione degli antichi:

la prima è indiretta, la seconda diretta;

una mira ad influenzare, l'altra a governare e co-decidere;

una è discreta, l'altra è totalizzante.

Se l'essenza della democrazia degli antichi risiedeva nella condivisione del potere tra gli appartenenti alla stessa comunità, l'essenza della democrazia rappresentativa moderna è la libertà individuale, la sicurezza nei godimenti privati (Benjamin Constant 1819, discorso tenuto all'ateneo di Parigi).

Il concetto di libertà insito nelle democrazie contemporanee non solo garantisce al singolo cittadino la libertà di esercitare i propri diritti (esprimere la propria opinione; di riunirsi con altri individui; di disporre della proprietà privata; di professare un culto; di eleggere i propri rappresentanti), ma prevede una serie di libertà da, dallo Stato, da qualsiasi fonte di autorità: diritto di essere sottoposto solo alle leggi; di non poter essere arrestato, tenuto in carcere, condannato o maltrattato a causa di una volontà arbitraria; di uscire e rientrare nel paese senza chiedere permessi. Nei sistemi rappresentativi, pertanto, la partecipazione dei cittadini si esprime principalmente attraverso l'elezione dei rappresentanti che competono per il voto popolare.

Fisichella (1982) definisce nel seguente modo la democrazia rappresentativa:

«regime politico caratterizzato dalla presenza di una assemblea (intesa come istituzione permanente), eletta su basi competitive, che include stabilmente accanto alla maggioranza una opposizione, talché ne deriva quello specifico tipo di controllo politico che è assicurato dalla interazione tra maggioranza e opposizione».

DIMENSIONE PRESCRITTIVA/DESCRITTIVA: DEMOCRAZIA IDEALE E DEMOCRAZIA EMPIRICA

Il termine democrazia, come ha sottolineato giustamente **Sartori**, indica sia un insieme di ideali, sia un sistema politico, proponendo la seguente definizione: «sistema etico-politico nel quale l'influenza della maggioranza è affidata al potere di minoranze concorrenti che l'assicurano» (Sartori 1969). Sebbene non si sia mai identificata con una specifica corrente di pensiero politico, la democrazia certamente ha maturato un debito ideologico nei confronti del liberalismo (libertà individuali e diritti civili) e del socialismo (uguaglianza e partecipazione). Da questo punto di vista la democrazia rappresenta il prodotto dello sviluppo della civiltà occidentale. Ma quanto più la democrazia ha assunto un significato elogiativo universalmente riconosciuto, tanto più ha subito una evaporazione concettuale che l'ha resa l'etichetta più indefinita del suo genere: non tutti i sistemi politici ci professano socialisti, populistici o nazionalisti, ma tutti questi sistemi, in un modo o in un altro, si professano democratici. Dalla fine della Seconda guerra mondiale, infatti, democrazia abbraccia tutto.

Proprio perché la democrazia contiene una carica ideale universale, è fondamentale operare una netta distinzione tra ciò che la democrazia dovrebbe essere (contesto normativo) e ciò che la democrazia è (contesto empirico).

Il dover-essere della democrazia equivale alla sua definizione etimologica: potere del popolo. L'atteggiamento normativo punta alla massimizzazione degli ideali nella loro purezza, nella speranza di convertire - in un futuro non precisato - il dover-essere in essere. La carica utopistica degli ideali democratici è direttamente connessa

sia alla esplosione delle aspettative dell'opinione pubblica che alla continua rispondenza degli atti di governo ai desideri di coloro che ne sono toccati (May 1978).

Dahl (1971) definisce una democrazia ideale quel regime caratterizzato «dalla continua capacità di risposta (responsiveness) del governo alle preferenze dei suoi cittadini, considerati politicamente eguali».

Certamente il dover-essere e l'essere in una democrazia sono strettamente connessi: una democrazia esiste, è nella misura in cui i suoi valori si traducono in realtà.

Lo stesso Dahl, infatti, ribadisce che un regime in grado di garantire una capacità di risposta nel tempo ai suoi cittadini deve assicurare a questi ultimi: la possibilità di formulare le loro preferenze; di esprimerle attraverso azioni individuali o collettive; di considerarle uguali in merito al contenuto senza discriminazioni di razza, genere o status sociale.

Se dunque è corretto parlare di regimi **effettivamente** democratici in relazione alla **democrazia possibile**, che oggi si è compiutamente realizzata nelle moderne democrazie di massa, **il riferimento alle procedure è cruciale**.

In questi termini, la democrazia configura quel tipo di regime nel quale ai diritti della tradizione liberale si sono aggiunte le concezioni democratiche della sovranità popolare e del suffragio universale maschile e femminile.

La definizione proposta negli anni '50 da Schumpeter sottolinea proprio il carattere procedurale della democrazia:

«Il metodo democratico è lo strumento istituzionale per giungere a decisioni politiche, in base al quale singoli individui ottengono il potere di decidere attraverso una competizione che ha per oggetto il voto popolare» (Schumpeter 1954).

Si tratta quindi di procedure, o di **forme**, che garantiscono che determinate decisioni, o **sostanze**, siano prese nel rispetto di quelle stesse procedure (Kelsen).

Questo non significa, tuttavia, che qualsiasi contenuto decisionale possa essere assunto attraverso regole formalizzate: come ha sottolineato Bobbio (1991), quelle procedure escludono le decisioni che potrebbero rendere vane una o più regole del gioco.

Strettamente connesse al problema delle procedure, ci sono una serie di condizioni empiricamente molto rilevanti che permettono di stabilire quali regimi possono essere considerati democratici e quali no. La cosiddetta **definizione minima** fa appunto riferimento ad alcuni criteri, immediatamente controllabili ed empiricamente essenziali, che consentono di stabilire una **soglia** al di sotto della quale un regime non può più essere considerato democratico. Questi criteri, sottolineati da Dahl, sono almeno sette:

tutela delle libertà politiche e dei diritti civili,

suffragio universale maschile e femminile;

elezioni libere, competitive, ricorrenti e corrette;

presenza di più partiti politici;

diverse e alternative fonti di informazione;

eleggibilità delle cariche pubbliche;

presenza di istituzioni che rendano le politiche governative dipendenti dal voto e dalle altre forme di preferenza.

Semplificando tali criteri, **Morlino** propone una **definizione minima di democrazia** fondata su quattro punti principali:

suffragio universale maschile e femminile;

elezioni libere, corrette, ricorrenti e competitive;

pluralismo politico;

diverse e alternative fonti di informazione.

N.B. Il venir meno di uno solo dei quattro criteri determina l'uscita dal genus democratico.

Più specificamente, sul piano procedurale, la democrazia è definita come:

«quell'insieme di norme e procedure che risultano da un accordo-compromesso per la risoluzione pacifica dei conflitti tra gli attori sociali, politicamente rilevanti, e gli altri attori istituzionali presenti nell'arena politica» (Morlino 2001).

Il **principio maggioritario temperato dalle garanzie per le minoranze** come principio di risoluzione pacifica dei conflitti è dunque l'aspetto che evidenzia maggiormente la dimensione procedurale della democrazia. La democrazia necessita dell'esistenza di un **accordo** di base sulle regole del gioco, ma può accettare il dissenso e il conflitto sui contenuti.

Anzi, a tale proposito è bene sottolineare che **la democrazia è un regime fondato sul dissenso**. Fermo restando che ogni regime politico per funzionare deve presupporre il consenso sulle regole del gioco, pena la propria legittimità, è tuttavia opportuno insistere sul preciso **trattamento del dissenso** all'interno dei sistemi democratici, perché è anche e in virtù di esso che la democrazia si distingue dagli altri regimi politici. Questo specifico trattamento del dissenso si intravede nella autonomia della sfera religiosa, culturale, economica estranea agli altri regimi. A differenza di essi, la democrazia può tollerare l'autonomia di queste sfere, può **sopravvivere** postulando un consenso minimo relativo alle procedure poste in essere per la risoluzione pacifica dei conflitti e la tutela dei diritti civili e politici.

Una distinzione, quella tra istituzioni legittimanti e non, che spesso non è familiare agli altri regimi: **es.** nei regimi con legittimità su base religiosa, il carattere religioso investe non solo le istituzioni, ma anche il comportamento della classe politica e della società civile, essendo il sistema considerato sacro e come tale non discutibile.

DIMENSIONE TIPOLOGICA: DEMOCRAZIA MAGGIORITARIA E DEMOCRAZIA CONSENSUALE

Le democrazie non sono tutte uguali. In relazione al rapporto tra esecutivo e legislativo le democrazie differiscono innanzitutto per la forma di governo, che può essere **parlamentare**, **presidenziale**, **semipresidenziale**. Se invece facciamo riferimento ad una serie di dimensioni funzionali rilevanti, cioè al rapporto tra coalizione dominante, sist. partitico, sist. elettorale, tipo di costituzione e grado di centralizzazione le democrazie possono essere suddivise in **democrazie maggioritarie** e **democrazie consensuali**.

Sulla base del modello proposto da **Lijphart (1984; 1999)**, le **democrazie maggioritarie** sono regimi nei quali i rappresentanti, eletti sulla base di elezioni libere e competitive, raggiungono le proprie decisioni in base al principio di maggioranza. Tale modello, definito anche modello **Westminster** e riferito principalmente al **caso inglese**, è contraddistinto dalle seguenti caratteristiche:

concentrazione del potere nelle mani dell'esecutivo e ruolo secondario del parlamento;

governo monocolore;

sistema bipartitico;
sistema elettorale maggioritario;
stato unitario e centralizzato;
bicameralismo asimmetrico;
costituzione flessibile;
cultura politica omogenea;
forme di democrazia esclusivamente rappresentative, cioè assenza dell'istituto referendario;
sistema di interessi pluralistico, caratterizzato dalla competizione tra gruppi.

Il modello maggioritario è dunque un sistema che funziona secondo il meccanismo della **alternanza maggioranza/opposizione**. È un sistema «**semplice**», perché prevede una rigida separazione di competenze tra le forze di maggioranza e quelle di opposizione, e nel tempo «**fluidico**» perché fondato sul ricambio della coalizione dominante.

Viceversa, le democrazie **consensuali** (o **consociative**) sono caratterizzate dalla presenza di società fortemente **segmentate**, cioè divise da una serie di linee di frattura di varia natura (**linguistica, religiosa, etnica, ecc.**). Es. Olanda, Belgio, Svizzera.

Di conseguenza, a differenza delle democrazie maggioritarie, le democrazie consensuali si fondano su un sistema di **accomodamento e compromesso tra élites**, le quali cooperano per colmare le distanze tra i vari blocchi e per risolvere i conflitti tramite:

grandi coalizioni governative che comprendono un ampio spettro di forze politiche;
potere di veto delle minoranze (ogni decisione rilevante deve essere presa con il consenso dei vari segmenti);
ricorso alla proporzionalità sia come criterio di attribuzione delle “spoglie” che delle risorse economiche.

Si tratta pertanto di democrazie che per non dissolversi a causa delle linee di frattura presenti all'interno della società devono presupporre un **consenso più ampio**, esteso al maggior parte dei segmenti che rappresentano la società. In comparazione con il modello maggioritario, il modello consensuale prevede pertanto le seguenti caratteristiche:

ampie coalizioni multipartitiche;
equilibrio tra legislativo ed esecutivo;
sistemi elettorali proporzionali;
forme di decentramento federale;
bicameralismo paritario;
costituzione rigida;
cultura politica eterogenea;
ricorso all'istituto referendario;
sistema di interessi neocorporativo, basato sul compromesso e la concertazione.

Accanto ai due modelli polari, Lijphart individua le cosiddette **democrazie depoliticizzate** (Usa), caratterizzate da élite disponibili all'accordo e da una cultura politica omogenea con attenuate divisioni di classe; le **democrazie centripete** (paesi scandinavi), fondate su élite conflittuali e cultura politica omogenea; le **democrazie centrifughe** (Italia e Francia), con élite conflittuali e forti divisioni nel tessuto sociale.

REGIMI IBRIDI

- Per Regimi Ibridi (Diamond 2002) la letteratura si riferisce a *“quei regimi che hanno acquisito alcune forme proprie della democrazia pur mantenendo ancora intatti certi caratteri autoritari”*.

- Perché viene introdotta tale categoria?

La ragione principale è senza dubbio l'esigenza di colmare alcune lacune emerse negli studi sulle transizioni di regime. La terza ondata, infatti, ha dato vita ad un processo di mutamento istituzionale su scala globale che in molti casi non si è concluso con il consolidamento democratico ma con la nascita di “ibridi istituzionali” le cui caratteristiche esulano dalla tradizionale classificazione dei regimi politici.

- cosa intendiamo per regimi ibridi (definizione);

- se e come possono essere classificati i regimi ibridi;

- quali prospettive di ricerca ha aperto tale prospettiva di analisi.

DEFINIZIONE:

- Morlino (2003) sembra inizialmente preferire la dizione di regimi di transizione proprio per sottolineare la natura “reversibile” del processo di democratizzazione, che può subire interruzioni, rallentamenti o involuzioni autoritarie senza necessariamente giungere alla cosiddetta persistenza stabile.

- Regimi di transizione sono infatti quei regimi preceduti da un'esperienza autoritaria o tradizionale cui seguono una liberalizzazione e una parziale apertura verso il pluralismo e dove le opposizioni sono ammesse a partecipare al processo politico ma sono ancora escluse dall'accesso al governo.

- Nei lavori successivi Morlino (2008) si riferisce ai regimi ibridi intendendo quei regimi che hanno acquisito alcune istituzioni e procedure proprie della democrazia ma non altre, conservando aspetti autoritari o tradizionali, nonché quei regimi che hanno perso alcuni caratteri della democrazia introducendo elementi autoritari.

- Definizione: «un regime è in insieme di istituzioni di governo e di norme formalmente o informalmente riconosciute ed esistenti in un determinato territorio e rispetto a una determinata popolazione».

«Regimi ibridi sono tutti quei regimi preceduti da un'esperienza autoritaria o tradizionale, cui faccia seguito un inizio di apertura, liberalizzazione e parziale rottura della limitazione del pluralismo, ovvero tutti quei regimi che dopo un periodo di democrazia minima vedono interventi di personale non eletto – i militari soprattutto – che pongono restrizioni al pluralismo competitivo senza creare un regime autoritario stabile». [REGIMI AL DI SOTTO DELLA SOGLIA MINIMA DEMOCRATICA E AL DI SOPRA DI QUELLA AUTORITARIA]

- In questa categoria non rientrerebbero le democrazie di facciata e le quasi democrazie di cui parla Finer (1970) perché entrambe possono essere inserite rispettivamente nelle categorie dei regimi tradizionali e autoritari. Sembrano invece collocarsi nella “zona grigia” tra democrazie e autoritarismi che si è sviluppata soprattutto in seguito alla terza ondata (Morlino e Magen 2008):

1) le dictablandas e le democraduras individuate nell’area latino-americana da O’Donnell e Schmitter (1986)

2) le democrazie parziali (Epstein 2006) o le democrazie semi-consolidate (Karl 1995)

3) le democrazie elettorali (Diamond 1999), nelle quali le elezioni libere (competitive, a suffragio universale, regolari e corrette) non sono accompagnate da una reale garanzia dei diritti civili (non ancora democrazie liberali), o democrazie protette, nelle quali sono presenti attori in grado di condizionare le espressioni di dissenso e di opposizione. Sono dunque stati definiti semi-liberi da Freedom House.

4) le democrazie difettose, secondo la definizione di Merkel e Croissant (2000), contrassegnate da una limitata garanzia dei diritti politici (democrazia esclusiva), dalla presenza di gruppi al potere che limitano l’autonomia dei leader eletti (democrazia dominata), da un riconoscimento solo parziale dei diritti civili (democrazia illiberale o limitata: Zakaria 1997). Nella maggior parte di questi casi, una legge elettorale particolarmente dis-rappresentativa può essere sufficiente a garantire nel tempo un vantaggio esclusivo al partito dominante-egemonico senza ricorrere a forme di repressione poliziesca

5) le democrazie senza legge, caratterizzate da una situazione di diffusa illegalità nella quale lo Stato non è in grado di garantire un processo elettorale corretto, né di tutelare i diritti civili per carenze istituzionali (Morlino 2008)

6) gli autoritarismi elettorali (Schedler 2006), autoritarismi competitivi (Levitsky e Way 2002), semi-autoritarismi (Ottaway 2003)

Ma quali sono in sostanza i regimi ibridi? La maggior parte della letteratura si richiama all’elenco dei paesi “parzialmente liberi” proposta da Freedom House. Nel 2010 i paesi che rientrano in questa categoria, su un totale di 193 Stati, sono 58.

Esempi più rilevanti:

Europa: Albania; Armenia; Bosnia; Kosovo; Macedonia; Moldova; Turchia.

America Latina: Bolivia; Colombia; Ecuador; Guate.; Honduras; Nicar.; Paraguay; Venezuela.

Medio-oriente e Asia: Libano; Kuwait; Malesia; Pakistan; Filippine; Singapore; Srilanka.

Africa: Etiopia; Kenya; Marocco; Nigeria; Senegal; Tanzania; Uganda.

Classificazione e percorsi dei regimi ibridi:

- Diamond (2002) individua quattro categorie di regimi ibridi in relazione al grado di competizione esistente:

- 1 autoritarismo elettorale egemonico;
- 2 autoritarismo competitivo;
- 3 democrazia elettorale;
- 4 regime ambiguo (quest'ultima intesa come categoria residuale).

- Morlino (2008) a sua volta fa riferimento a tre categorie di regimi ibridi, democrazia protetta, democrazia limitata e democrazia senza legge, che hanno una triplice origine: regime autoritario; regime tradizionale (monarchia o sultanismo); democrazia; considerata sostanzialmente una sottocategoria della seconda, è rappresentata da un processo di decolonizzazione a cui non ha mai fatto seguito una stabilizzazione in senso democratico o autoritario.

- Ekman (2009) individua tre percorsi in riferimento ai casi di Tanzania, Russia e Venezuela:

1 decadenza del regime democratico con l'elezione di Chavez (1999) che porta il paese al di sotto della soglia minima (Venezuela)

2 decadenza di un regime autoritario che non riesce a democratizzarsi fino in fondo (Tanzania)

3 tentativo di instaurazione democratica con successiva affermazione di un regime ibrido e involuzione autoritaria. La Russia nel periodo della presidenza Yeltsin (1991-1999) è l'esempio più rilevante di regime ibrido (Zagorski 2009). La democratizzazione conduce alla formazione di un regime ancora al di sotto della soglia minima ma con l'elezione di Putin si verifica un processo di involuzione che riporta il paese verso l'autoritarismo.

Prospettive di ricerca:

- Gli studi sui regimi ibridi hanno aperto due interessanti prospettive di ricerca: una dinamica, che mette in evidenza i problemi del mancato consolidamento della democrazia o le possibili involuzioni autoritarie muovendo essenzialmente dal presupposto che tale regime rappresenti una fase di fluidità e incertezza istituzionale che potrebbe venire meno con il rafforzamento delle istituzioni democratiche (o autoritarie). In sostanza prevale la dimensione processuale che tende a qualificare questi regimi come transitori. Una statica, che sottolinea la possibile stabilizzazione di questi regimi e la loro continuità nel lungo periodo dovuta al fatto che in molti paesi questa fase si prolunga ormai da oltre un decennio.

- Normalmente tali regimi sono caratterizzati da un basso livello di istituzionalizzazione e da una scarsa organizzazione dello Stato: «non vi è democrazia, innanzitutto, perché non vi è stato» (Morlino 2008). Uno dei problemi maggiori dei regimi ibridi, che può prolungare nel tempo la situazione di incertezza normativa e istituzionale che caratterizza il passaggio dall'autoritarismo alla democrazia e viceversa, è proprio l'assenza di istituzioni statali in qualche modo funzionanti. A tale proposito Morlino si rifà alla letteratura meno recente (anni '50-'60) sui paesi in via di sviluppo proprio per sottolineare l'importanza dei contributi che collegavano l'affermazione della democrazia alla creazione di istituzioni, organizzazioni e procedure stabili e legittime (Huntington 1965, 1968; Eisenstadt 1966; La Palombara 1963).

- Il tema è stato ripreso recentemente da altri autori, quali Linz e Stepan 1996; Fukuyama 2004; O'Donnell 2010.

QUALITÀ DEMOCRATICA

Il punto di partenza di qualsiasi discussione sulla qualità democratica è indubbiamente l'affermazione di Sartori (Democrazie e definizioni, 1957) secondo la quale una democrazia è essenzialmente due cose:

un regime politico (un insieme di elementi reali: istituzioni e procedure);

un ideale (un insieme di elementi simbolici: valori e ideologie).

Questa distinzione si è tradotta in concreto nello sviluppo di due filoni fondamentali della scienza politica: quello legato ai processi di democratizzazione e allo studio della stabilità delle procedure democratiche; quello legato all'analisi del tipo di democrazia effettivamente vigente in un dato paese, cioè alla qualità della democrazia conseguita nel caso in questione.

Mentre il primo filone ha potuto trascurare la dimensione ideale della democrazia per concentrarsi esclusivamente sulla dimensione empirica (o procedurale, vedi letteratura sulle democratizzazioni), il secondo filone, peraltro composto da molti studiosi che precedentemente si erano soffermati sulla dimensione empirica (Morlino, Diamond, Lijphart, lo stesso Dahl), ha dovuto fare i conti con gli aspetti procedurali per suggerire un framework in grado di "misurare" la qualità democratica di ciascun paese.

Studiare la qualità democratica significa infatti coniugare questi due aspetti, procedure e ideali, e analizzare in che modo il corretto funzionamento di determinate procedure possa favorire la concreta realizzazione di valori come la libertà e l'uguaglianza che rappresentano, o dovrebbero rappresentare, la spinta ideale di ogni sistema democratico.

Si tratta, più semplicemente, come ha sottolineato Morlino, di verificare quanto quegli ideali siano stati tradotti in realtà effettiva.

Fin dagli anni '70, del resto, la scienza politica aveva cercato di individuare i possibili percorsi verso una democrazia ideale definendo quest'ultima come un regime caratterizzato dalla «continua capacità di risposta del governo alle preferenze dei suoi cittadini, considerati politicamente eguali» (Dahl, 1971) o, nella definizione di May 1978, come un regime fondato sulla «necessaria corrispondenza tra gli atti di governo e i desideri di coloro che ne sono toccati».

La difficoltà di fissare le dimensioni di questo percorso presuppone la messa a fuoco di una serie di problemi metodologici che non hanno mancato di sollevare perplessità e critiche.

Plattner (2005), in occasione della conferenza sulla qualità democratica che si tenne all'Università di Stanford nell'ottobre del 2003, ha ribadito queste perplessità sottolineando innanzitutto due elementi di contraddizione insiti nel concetto stesso di democrazia:

- 1) la tensione che esiste tra la nozione di democrazia liberale e quella di democrazia “partecipativa”, laddove il mantenimento dell’una rischia di far venire meno l’altra.
- 2) la tensione che esiste tra l’esigenza di ampliare i diritti dei cittadini (democraticità) e l’esigenza di assicurare l’efficacia decisionale dei governi. Le riforme in grado di garantire la prima potrebbero limitare la seconda o viceversa.

Ampliando il discorso di Plattner, è opportuno mettere a fuoco due questioni metodologiche che emergono dagli studi sulla qualità democratica:

- 1) il primo si traduce in un problema di misurazione: quali indicatori devono essere presi in considerazione per valutare la qualità democratica di un paese rispetto ad un altro?
- 2) il secondo investe direttamente gli obiettivi della ricerca nella misura in cui vengono proposti dei “modelli di buona democrazia”.

La scelta di utilizzare come indicatore della qualità democratica la diffusione di determinati servizi a favore dei cittadini piuttosto che la presenza o meno di forme di corruzione nella sfera politica e amministrativa, o la rappresentanza di determinate categorie (donne, minoranze etniche), non solo pone un problema normativo per il singolo ricercatore, ma può condurre a risultati diversi sul piano comparato a seconda degli strumenti utilizzati. Si pensi al conflitto tra diritti civili e sicurezza: quale dei due principi realizza la maggiore qualità democratica? Inoltre, come ha ricordato giustamente Plattner, le riforme che per un paese possono essere giudicate come un incremento della sua qualità democratica da parte dei cittadini, non è detto che siano valutate allo stesso modo da altri paesi o da quello stesso paese magari in un periodo precedente. Questo significa che è molto difficile trovare degli indicatori validi per tutti i casi.

Come rileva **Morlino**, gli studi sulla qualità democratica comportano la messa a punto di indicatori, misure e dimensioni per effettuare la comparazione tra i vari paesi, ma presuppongono anche l’elaborazione di criteri in grado di valutare la crescita o la diminuzione della qualità democratica, almeno nel medio periodo.

Morlino e Diamond (2005) ritengono infatti che tale impostazione teorica, sul piano analitico e su quello teorico, si fonda su tre motivazioni principali:

il buon funzionamento della democrazia è un bene morale, se non addirittura un imperativo;

le riforme istituzionali per garantire il miglior funzionamento delle democrazie rappresentano uno strumento essenziale per assicurare maggiore legittimazione e stabilità in fase di consolidamento;

le stesse democrazie avanzate necessitano di alcuni accorgimenti istituzionali per correggere disfunzioni derivate dalla possibile disaffezione dei cittadini.

Ne consegue che in questa prospettiva l’obiettivo della scienza politica non è più semplicemente quello di comprendere i fenomeni politici (Panbianco 1989), ad esempio limitandosi a spiegare perché la qualità democratica è più alta in GB che in Italia, ma diventa quello più ambizioso di fornire uno strumento per migliorare il rendimento delle singole democrazie.

Nonostante le critiche, il gruppo di lavoro che si raccoglie intorno al «Journal of Democracy», fondato nel 1990 proprio da Diamond e Plattner, ha tuttavia suggerito degli interessanti spunti di riflessione. Tale contributo può essere ricostruito prendendo in considerazione tre aspetti principali:

definizione di qualità democratica;

quando si può parlare di qualità democratica (delimitare il campo di analisi ad un numero limitato di casi);

come è possibile valutare la qualità democratica sul piano comparato.

Definizione

Morlino: la qualità può essere definita in relazione alle procedure, al contenuto e al risultato.

Procedure: definita dagli aspetti procedurali fissati per la realizzazione di ciascun prodotto, vale a dire nel rispetto di procedure costruttive precise controllate nei tempi e nei metodi;

Contenuto: attenzione rivolta sul prodotto affinché abbia determinate caratteristiche precisate in dettaglio;

Risultato: definita dalla soddisfazione espressa dal consumatore.

Una democrazia di qualità è pertanto una “buona democrazia” quando è presente un assetto istituzionale stabile che mediante procedure e meccanismi correttamente funzionanti realizza libertà e uguaglianza dei cittadini.

Più specificamente, una buona democrazia può essere definita tale se:

è un regime ampiamente legittimato, stabile, del quale i suoi cittadini sono pienamente soddisfatti (qualità rispetto al risultato);

i suoi cittadini, le associazioni, i gruppi che ne fanno parte godono in misura superiore ai minimi di libertà e di uguaglianza garantiti normalmente da un regime democratico (qualità rispetto al contenuto);

i valori e i principi democratici sono realizzati attraverso il pieno rispetto delle norme vigenti (qualità rispetto alla procedura).

Quando si può parlare di qualità democratica

La nozione di qualità democratica può essere applicata a tutte quelle democrazie che si collocano al di sopra della cosiddetta soglia minima (= suffragio universale maschile e femminile; elezioni libere, corrette, ricorrenti e competitive; pluralismo politico; diverse e alternative fonti di informazione).

A tale proposito Morlino esclude dalla ricerca sulla qualità democratica le “democrazie elettorali” (Diamond 1999) e le “democrazie difettose” (Merkel 2000) dal momento che la mancata tutela dei diritti civili e politici colloca entrambe queste categorie al di sotto della soglia suddetta.

Se dunque ragionare in termini di qualità democratica ha senso per tutte le democrazie avanzate (occidentali), e in senso restrittivo solo ad esse dovrebbe essere proficuamente applicato, resta da valutare la possibilità di estendere tale discussione alle democrazie appena consolidate o in fase di consolidamento.

Ad esempio, Morlino considera sia l'area latino-americana che quella est-europea; Schmitter ha ribadito che la democrazia può consolidarsi a qualsiasi livello di qualità.

Sul piano metodologico, pertanto, il problema è separare adeguatamente le possibili disfunzioni derivate dalla fase di consolidamento rispetto alla rilevazione di una “bassa qualità”.

In altri termini, questo significa che sul piano empirico la misurazione della qualità democratica potrebbe essere distorta da valutazioni “premature” e non successive alla fase di persistenza stabile.

Come è possibile verificare la qualità democratica

Oltre alle otto garanzie istituzionali individuate da Dahl - 1) libertà di associazione e organizzazione; 2) libertà di pensiero e di espressione; 3) diritto di voto; 4) diritto dei leader politici di competere per il sostegno elettorale; 5) fonti alternative di informazione; 6) possibilità di essere eletti a pubblici uffici; 7) elezioni libere e corrette; 8) esistenza di istituzioni che rendano le politiche governative dipendenti dal voto e da altre espressioni di preferenza – la letteratura ha fornito diversi criteri di misurazione della qualità democratica.

Vanhanen (1990) ha costruito un indice sulla base di due dimensioni rilevanti: il livello di competizione (= quota di voti ricevuta da tutti i partiti eccetto il primo) e il livello di partecipazione (= % totale dei cittadini che si recano alle urne), ripreso successivamente da Lijphart e da Altman e Perez-Linan 2001.

Lijphart (1999) aggiunge ai criteri di Dahl e Vanhanen i seguenti indicatori:

rappresentanza femminile (parlamentare e governativa);

politiche per la famiglia;

rapporto ricchezza/povertà;

soddisfazione per la democrazia;

livelli di corruzione.

Anche Morlino sottolinea l'importanza dei livelli di competizione e partecipazione, ma ritiene che questi rappresentino le condizioni della qualità democratica (soprattutto in riferimento all'accountability e alla responsiveness) e non le sue dimensioni.

Morlino ha suggerito di prendere in considerazione sei dimensioni:

tre relative alle procedure: rule of law; accountability verticale e accountability orizzontale;

una relativa al risultato: responsiveness;

due relative al contenuto: libertà e uguaglianza.

Dimensioni procedurali

Rule of law: rispetto della legge, intesa come garanzia reale della vigenza ed effettività di un ordinamento giuridico fondato sul rispetto dei diritti civili e politici; la non ingerenza dei militari e l'indipendenza della magistratura è uno dei requisiti essenziali delle democrazie.

Sul piano della qualità democratica, la rule of law consente di essere valutata in merito ad una serie di indicatori:

1) l'applicazione erga omnes di un sistema legale; 2) l'assenza di aree dominate da organizzazioni criminali; 3) l'assenza di corruzione a livello politico, amministrativo e giudiziario; 4) la presenza di una burocrazia efficiente, competente e responsabile in caso di errore; 5) la presenza di forze di polizia efficienti e rispettose dei diritti dei cittadini; 6) la facilità di accesso dei cittadini alla giustizia in caso di contenzioso tra privati o tra privati ed enti pubblici; 7) la ragionevole durata dei processi; 8) la completa indipendenza del giudice e del collegio giudicante dal potere politico.

Accountability verticale: responsabilità verticale, vale a dire la chiamata a rispondere dei leader politici nei confronti degli elettori sulla base di scadenze elettorali nazionali, locali e sovranazionali. L'elettore può esercitare il proprio potere rieleggendo o sanzionando, mediante elezione di altri candidati o astenendosi dal voto, i politici precedentemente eletti.

Schedler (1999) ha individuato tre aspetti centrali che consentono la piena applicazione dell'accountability verticale:

informazione sulle attività dei singoli politici e sugli organi costituzionali (parlamento e governo) come premessa basilare per valutare eventuali responsabilità;

giustificazione fornita dalla classe politica per le decisioni prese;

punizione intesa come conseguenza della valutazione dell'elettore sulla base delle informazioni e delle giustificazioni rese dai politici sulla propria attività.

Accountability orizzontale: responsabilità che viene fatta valere da altri organi istituzionali nei confronti del potere politico. In questa prospettiva l'accountability configura una relazione tra eguali che si riferisce essenzialmente al controllo parlamentare esercitato dalle forze di opposizione sul governo, ma anche all'azione della magistratura, della Corte dei conti, della banca centrale.

Tre indicatori fondamentali per verificare la qualità democratica in merito all'accountability (sia orizzontale che verticale) sono i livelli di alternanza al governo, i livelli di partecipazione e i livelli di stabilità dei governi.

Lijphart: le democrazie consensuali mostrano una qualità democratica più alta senza garantire l'alternanza.

Dimensioni relative al risultato

Responsiveness: capacità di risposta dei governi nei confronti dei cittadini in riferimento alle singole policies; ai servizi forniti a beneficio di individui e gruppi; alla distribuzione di benefici materiali e simbolici che tendono ad aumentare il grado di fiducia della società civile nei confronti del sistema.

La rilevazione può essere fatta essenzialmente attraverso i sondaggi d'opinione sugli atteggiamenti dei cittadini o l'utilizzo di dati quantitativi per valutare i comportamenti elettorali: volatilità, tasso di astensionismo.

Dimensioni sostanziali

Libertà: progressivo ampliamento delle libertà e dei diritti civili e politici.

Uguaglianza: realizzazione di una maggiore uguaglianza politica, economica e sociale mediante la rimozione degli ostacoli esistenti.

Dei possibili indicatori per misurare la qualità in riferimento al contenuto possono essere la rappresentanza di categorie svantaggiate e la loro collocazione sul piano economico e sociale.

PRIMA DEMOCRATIZZAZIONE

La domanda alla quale si cerca di rispondere è: come si instaura la democrazia per la prima volta? La scienza politica analizza le condizioni che hanno consentito l'evoluzione delle moderne democrazie di massa. Il riferimento è relativo ai paesi occidentali e riguarda il periodo compreso tra la metà dell'800 e la metà del '900.

Huntington (1991) parla di "ondate" di democratizzazione seguite periodicamente da "riflussi", ovvero regressioni, involuzioni della democrazia. In particolare, l'autore ha messo in evidenza le seguenti fasi:

prima ondata 1828-1926 riflusso 1922-1942

seconda ondata 1943-1962 riflusso 1958-1975

terza ondata 1974-

Secondo **Dahl**, i processi che hanno agevolato il passaggio dai regimi tradizionali (egemonie chiuse) alle democrazie sono essenzialmente due: competizione/opposizione; partecipazione.

Il primo processo fa riferimento alla istituzionalizzazione delle garanzie preposte alla tutela dei diritti civili: libertà di associazione, riunione, pensiero, parola, stampa.

Il secondo processo invece fa riferimento all'espansione dei diritti politici, cioè alla concessione del suffragio universale.

Questi due processi configurano dei percorsi all'interno dei quali è possibile collocare tutti i sistemi politici. Il passaggio dalla politica di élite alla politica di massa è infatti caratterizzato dalla progressiva organizzazione della società in partiti, sindacati, gruppi di interesse. Queste istituzioni, definite appunto «strutture intermedie» contribuiscono a gettare un ponte tra i cittadini e lo Stato (classe politica/società civile) e consentono ai cittadini di partecipare attivamente alla vita politica formulando domande su determinate questioni che arrivano al governo tramite quelle stesse strutture.

Il passaggio dalle egemonie chiuse alle poliarchie prevede tre percorsi → **Scatola di Dahl**

Primo percorso: il processo di liberalizzazione (concessione diritti civili) precede la partecipazione. Dalle egemonie chiuse si passa alle oligarchie competitive e successivamente alle poliarchie. L'allargamento del suffragio avviene dopo la concessione dei diritti civili. Es. Inghilterra, Belgio, paesi bassi e Norvegia = paesi che non crollano negli anni '20-30

Secondo percorso: il processo di partecipazione (allargamento del suffragio) precede la liberalizzazione. In questo caso si passa da un'egemonia chiusa ad una egemonia includente (caratterizzata dalla partecipazione ma priva delle garanzie relative ai diritti civili), quindi ad una poliarchia. Es. Francia, Germania, Italia, Svezia, Austria.

Terzo percorso: partecipazione e liberalizzazione crescono contemporaneamente e si assiste ad un passaggio diretto dall'egemonia chiusa alla poliarchia. Es. USA.

Nell'analisi di **Rokkan** (1970) la crescita della partecipazione politica è indissolubile legata al processo di democratizzazione. Attraverso il superamento delle quattro soglie istituzionali l'autore ricostruisce l'evoluzione delle forze di opposizione fino all'accesso al potere esecutivo:

- legittimazione: riconoscimento effettivo del diritto di esprimere le opinioni e riunirsi;
- incorporazione: suffragio universale e diritto di partecipare alla competizione elettorale;
- rappresentanza: rimozione delle barriere che impedivano la rappresentanza delle opposizioni in parlamento. In questa fase l'adozione di sistemi elettorali proporzionali facilita una presenza più massiccia dei partiti di opposizione;
- potere esecutivo: accesso diretto al potere decisionale mediante l'istituzionalizzazione del principio della responsabilità dell'esecutivo nei confronti del Parlamento.

L'evoluzione della democrazia

Dallo Stato nazionale al cosmopolitismo

Punto di partenza di qualsiasi discussione sulla democrazia è l'affermazione di **Sartori** (Democrazie e definizioni, 1957), secondo il quale una democrazia è essenzialmente due cose:

un regime politico (un insieme di elementi reali: istituzioni e procedure);

un ideale (insieme di elementi simbolici: valori e ideologie).

Questa distinzione si è tradotta inizialmente nello sviluppo di due filoni fondamentali della scienza politica: il primo è legato allo studio della **stabilità delle procedure democratiche** e ai **processi di democratizzazione**; il secondo è legato all'analisi del tipo di democrazia effettivamente vigente in un dato paese, cioè alla **qualità della democrazia** conseguita nel caso in questione.

Da una parte, il primo filone ha potuto trascurare la dimensione ideale della democrazia per concentrarsi esclusivamente sulla dimensione empirica (o procedurale); il secondo filone, composto tra l'altro da studiosi che si erano soffermati in precedenza sulla dimensione empirica (Morlino, Diamond, Lijphart, Dahl), è partito dalla dimensione procedurale per mettere a punto un framework in grado di misurare la qualità democratica di ciascun paese.

A partire dagli anni '90 si è aggiunto un terzo filone che ha iniziato a mettere in discussione il modello minimale di democrazia attraverso una serie di proposte volte a potenziare lo strumento partecipativo e a sganciare la dimensione procedurale dai vincoli territoriali.

Dunque, per comprendere l'evoluzione della democrazia può essere utile soffermarsi su tre aspetti principali:

- dimensione procedurale (definizione minima)
- dimensione ideale (qualità democratica)
- dimensione a-territoriale (democrazia cosmopolitica)

Dimensione procedurale

Quando si parla di dimensione procedurale, l'obiettivo della scienza politica è un obiettivo neutrale: definire le caratteristiche di un regime democratico e individuare quali processi hanno consentito alla democrazia di instaurarsi per la prima volta.

Obiettivo → spiegare

Spiegare cos'è un regime democratico presuppone l'analisi delle condizioni che hanno consentito l'instaurazione e l'evoluzione delle moderne democrazie di massa. Faremo riferimento ai paesi occidentali nel periodo compreso tra metà dell'800 e la metà del '900.

Secondo **Dahl** e **Rokkan**, i processi che hanno agevolato il passaggio dai regimi tradizionali (egemonie chiuse) alle democrazie sono due: competizione/opposizione e partecipazione (vedi lezione precedente).

Sebbene non si sia mai identificata con una specifica corrente di pensiero politico, la democrazia ha certamente maturato un debito ideologico nei confronti di liberalismo (libertà individuali e diritti civili) e del socialismo (uguaglianza e partecipazione). Da questo punto di vista la democrazia rappresenta il prodotto dello sviluppo della società occidentale (Huntington 1996). Ma quanto più la democrazia ha assunto un significato elogiativo universalmente riconosciuto tanto più ha subito una evaporazione concettuale che l'ha resa un'etichetta indefinita: non tutti i sistemi politici si professano socialisti, populistici o nazionalisti ma tutti si professano democratici. In tale senso quindi il dover essere e l'essere sono strettamente connessi (vedi democrazia ideale e democrazia empirica, pagina 7-8).

Se dunque è corretto parlare di regimi effettivamente democratici in relazione alla democrazia possibile, che oggi si è compiutamente realizzata nelle moderne democrazie di massa, il riferimento alle procedure è cruciale.

Definizione proposta da **Schumpeter** negli anni '50 sottolinea il carattere procedurale della democrazia:

«Il metodo democratico è lo strumento istituzionale per giungere a decisioni politiche, in base al quale singoli individui ottengono il potere di decidere attraverso una competizione che ha per oggetto il voto popolare»

Si tratta quindi di procedure o forme che garantiscono che determinate decisioni, o sostanze, siano prese nel rispetto di quelle stesse procedure (**Kelsen**).

Dahl nel 1971 definisce una democrazia ideale quel regime caratterizzato «dalla continua capacità di risposta (responsiveness) del governo alle preferenze dei suoi cittadini, considerati politicamente eguali».

Ultimo rapporto di Freedom House (2020):

Tab. 1. Diffusione della democrazia nel mondo

1988	2018
Stati liberi 35,8%	Stati liberi 44,1%
Stati parzialmente liberi 26,7%	Stati parzialmente liberi 30,3%
Stati non liberi 37,6%	Stati non liberi 25,6%

Tab. 2 Diffusione della democrazia nelle varie aree geografiche

Continenti	Paesi liberi	Popolazione complessiva
------------	--------------	-------------------------

Africa (49 paesi)	14%	1.1 miliardi
America (35 paesi)	63%	1 miliardo
Asia e Pacifico (39 paesi)	46%	4.2 miliardi
Eurasia (12 paesi)	0	292 milioni
Europa (42 paesi)	81%	627 milioni
Medio Oriente e Nord Africa (18 paesi)	11%	448 milioni

Nello studio della qualità democratica, l'obiettivo della scienza politica non è comprendere i fenomeni politici (Panebianco 1989), ad esempio limitandosi a spiegare perché le democrazie del Nord Europa sono più efficienti dell'Italia, ma diventa quello più ambizioso di fornire uno strumento per migliorare il rendimento delle singole democrazie.

Riassumendo le proposte di Vanhaen (1990); Lijphart (1999) e Morlino (2003, 2013) possiamo fare riferimento ai seguenti indicatori:

il livello di competizione = quota di voti ricevuta da tutti i partiti eccetto il primo;

il livello di partecipazione = percentuale dei cittadini che si recano alle urne;

percentuali di rappresentanza femminile e di altre categorie svantaggiate (parlamentare e governativa);

presenza di politiche per la famiglia;

rapporto ricchezza/povertà;

livelli di soddisfazione dei cittadini per la democrazia;

livelli di corruzione;

l'applicazione erga omnes di un sistema legale;

l'assenza di aree dominate da organizzazioni criminali;

la presenza di una burocrazia efficiente, competente e responsabile in caso di errore;

la presenza di forze di polizia efficienti e rispettose dei diritti dei cittadini;

la facilità di accesso dei cittadini alla giustizia in caso di contenzioso tra privati o tra privati ed enti pubblici;

la ragionevole durata dei processi;

la completa indipendenza del giudice e del collegio giudicante dal potere politico;

alternanza;

stabilità dei governi.

Nonostante la scelta di utilizzare determinati indicatori pone problemi normativi per il singolo ricercatore, l'analisi della qualità democratica continua a ragionare sui mezzi. Diverso è il caso di studi focalizzati sull'individuazione di nuovi modelli di democrazia.

Sfide della democrazia minimalista

A partire dagli anni '90 alcuni studiosi hanno iniziato a mettere in discussione la definizione minimalista di democrazia contrapponendo ad essa visioni diverse che completano e rafforzano i più tradizionali canali rappresentativi sia sul versante dell'input che dell'output, sia in fase decisionale che di implementazione delle policies. Sovrapponendosi o, nella maggior parte dei casi, superando i modelli proposti dagli altri due filoni, questi studi hanno come obiettivo quello di proporre un nuovo modello di democrazia.

Riassumendo, possiamo dire che le nuove versioni della democrazia hanno assunto i seguenti contenuti:

- 1) democrazia partecipativa, già dagli anni '70 tale concezione si fonda sulla creazione di occasioni di partecipazioni ulteriori rispetto all'arena elettorale (referendum, iniziative popolari, giurie di cittadini, bilanci partecipativi, ecc.), in modo da assicurare ai cittadini una maggiore possibilità di influenzare l'esito del processo decisionale (Arnstein 1969, Pateman 1970, Barber 1984);
- 2) democrazia deliberativa, trasformazione delle preferenze individuali attraverso il dibattito, allo scopo di prendere in considerazione il punto di vista dell'altro e costruire in pubblico una nozione di bene comune (Habermas 1996, Elster 1998, Dryzek 2000, Cohen 1989, Miller 1993);
- 3) democrazia associativa, cioè replicare le cosiddette «democrazie in piccolo» mediante il ricorso a nuove forme di governance economica e sociale (Hirst 1994);
- 4) democrazia cosmopolitica, cioè un'estensione delle procedure democratiche mediante un trasferimento di competenze dal livello statale a quello globale/internazionale.

L'ultimo concetto in particolare ha attraversato una fase di massimo splendore negli anni '90, dopo il crollo del muro di Berlino, per poi subire un forte contraccolpo dopo il 2001. Vediamo in dettaglio.

Democrazia cosmopolitica

Il concetto di «democrazia cosmopolitica» è stato introdotto all'inizio degli anni '90 da un gruppo di studiosi europei, tra i quali **David Held**.

I due termini, nonostante la derivazione millenaria (*demos/cratos*; *cosmos/polis*), sono stati associati solo recentemente per effetto di due eventi di portata mondiale, peraltro strettamente connessi tra loro:

- il crollo del Muro di Berlino, con il conseguente successo dei regimi democratici occidentali e l'espansione del modello democratico su scala mondiale;
- l'intensificazione dei processi di interdipendenza economica tra gli Stati, con l'affermazione della globalizzazione e lo sviluppo dell'integrazione regionale.

Uno dei motivi che spiega il ritardo con il quale si introduce l'associazione tra democrazia e cosmopolitismo è indubbiamente legato alla eterogeneità concettuale dei due termini: la democrazia nasce nell'ambito di comunità politiche territorialmente delimitate, relativamente omogenee, dove si prendono decisioni concrete; il cosmopolitismo si riferisce ad una dimensione a-territoriale (etimologicamente l'universo), priva di confini, che rappresenta una condizione ideale, e non reale, per i singoli individui.

Il significato intrinseco della democrazia cosmopolitica, come afferma Archibugi (2005), è infatti quello di globalizzare non solo il sistema economico che si afferma definitivamente dopo il 1989, ma anche quello politico attraverso il modello democratico.

Per capire com'è possibile realizzare tale progetto, è necessario rispondere innanzitutto ai seguenti interrogativi:

cosa si intende effettivamente per democrazia cosmopolitica;

quali paesi dovrebbero entrare a far parte di questo progetto;

se e come è possibile realizzarlo sulla base dei suggerimenti forniti dalla letteratura.

Come è facile intuire, la complessità dell'oggetto della ricerca e la natura normativa della maggior parte dei contributi focalizzati su questo tema, hanno sollevato più critiche che consensi nell'ambito del mondo accademico.

Per facilitare la comprensione dell'argomento, è sicuramente più opportuno soffermarsi prima sulla ricostruzione generale di queste teorie per poi analizzare le principali critiche che ad esse sono state mosse.

Definizione:

Held (1990; 2002): l'affermazione di una nuova politica globale successiva al crollo del Muro di Berlino ha creato una struttura entro la quale diritti e obblighi, potere e capacità degli Stati devono essere ridefiniti. Alla base della sua concezione di democrazia cosmopolitica l'autore pone quattro discordanze:

economia mondiale: l'azione delle multinazionali, gli sviluppi tecnologici nel settore delle comunicazioni e dei trasporti, i problemi ecologici, l'intensificazione dei rapporti economici (e politici) tra gli Stati creano una discordanza tra la concezione tradizionale di sovranità statale e le caratteristiche dell'economia mondiale. Il risultato è una progressiva diminuzione dell'autonomia dei singoli Stati nazionali;

organizzazioni internazionali: lo sviluppo di organizzazioni e regimi internazionali per la gestione di aree di attività transnazionali (commercio, ambiente, spazio) crea una seconda discordanza con la teoria della sovranità degli Stati: il FMI e l'UE possono concedere prestiti ad un governo a patto che questo rispetti determinati parametri tagliando la spesa pubblica, svalutando la moneta o riducendo i programmi di finanziamento statale. Se in un paese del terzo mondo questo può condurre anche al collasso del regime, ne consegue una crescente tensione tra la sovranità statale e la natura del processo decisionale a livello internazionale;

diritto internazionale: la concezione del diritto internazionale come insieme di norme che regola esclusivamente i rapporti tra Stati è stata superata da una nuova concezione che, ad esempio in materia di tutela dei diritti civili, consente al singolo cittadino di ricorrere ai tribunali internazionali;

potenze egemoniche: le alleanze militari come la Nato e, precedentemente, il Patto di Varsavia, hanno posto pesanti vincoli al processo decisionali degli Stati per tutta la durata della guerra fredda.

Queste discordanze, secondo Held, non possono che ribadire l'esigenza di costruire un nuovo ordine mondiale fondato sulle procedure democratiche. Nella sua ottica la democrazia cosmopolitica dovrebbe innanzitutto estendere quelle procedure ai rapporti tra Stati e tra stati e organizzazioni internazionali.

Archibugi (2005) ribadisce i concetti formulati da Held: il progetto della democrazia cosmopolitica si fonda sull'idea che anche le relazioni tra gli Stati e al di sopra degli Stati possano essere contrassegnate da regole e procedure democratiche. In questa prospettiva la democrazia non è solo universale, cioè realizzata all'interno di ciascuno Stato, ma è anche globale perché applica quelle procedure interne ai rapporti e alle politiche internazionali. L'obiettivo è sempre quello di estendere la democrazia al di là dei confini nazionali: la democrazia cosmopolitica intende offrire una cornice istituzionale per collegare quello che finora i cittadini e movimenti globali stanno faticosamente realizzando in singole aree di policy.

La qualificazione di democrazia cosmopolitica piuttosto che di democrazia internazionale viene preferite perché la seconda evoca una forma organizzativa con due stadi di rappresentanza: la formazione di un governo all'interno dei singoli Stati al primo livello e, al secondo livello, la creazione di una società internazionale della quale ciascun governo è membro. La democrazia cosmopolitica, al contrario, rimarca la necessità di aggiungere un livello di governance a quelli già esistenti attribuendo un ruolo attivo non solo ai governi ma soprattutto ai cittadini, che svolgerebbero una duplice funzione: quella di cittadini dello Stato al quale appartengono e quella di cittadini del mondo (Carter 2001; Dower e Williams 2002; Heater 2002).

Archibugi tende infatti a concettualizzare la democrazia cosmopolitica come un insieme di livelli di governance legati tra loro da relazioni funzionali e non da rapporti gerarchici che si sviluppano lungo cinque dimensioni: locale, statale, interstatale, regionale, globale.

L'articolazione su diversi livelli di governance è uno degli spunti sui quali la letteratura ha insistito di più per cercare di ovviare alle critiche che hanno spesso sottolineato il rischio di concentrare un potere senza precedenti nell'ambito di una singola sede istituzionale.

La democrazia cosmopolitica, per i suoi fautori (Held, Archibugi, Bobbio, Habermas, Falk) non si configura come un progetto per un governo mondiale, che necessariamente dovrebbe fondarsi sull'accentramento del potere in una sola istituzione, bensì un progetto per una lega volontaria e revocabile d'istituzioni governative e meta-governative, con la disponibilità del potere coercitivo d'ultima istanza distribuito tra i diversi attori e sottoposto al controllo giudiziario delle istituzioni internazionali già esistenti e opportunamente riformate.

Quale membership

La letteratura è generalmente molto compatta nel riservare ai soli Stati democratici l'accesso al parlamento mondiale e, di conseguenza, al potere decisionale (vedi Held).

È più complessa invece la questione relativa all'estensione delle procedure democratiche sul piano dei rapporti tra Stati. A tale proposito Archibugi afferma espressamente che il progetto della democrazia cosmopolitica deve essere esteso a tutti gli Stati, anche a quelli non democratici, sulla base del presupposto che l'integrazione possa rappresentare uno stimolo alla democratizzazione interna.

Il problema è che rischia di crearsi un trade off tra le norme destinate a regolare l'accesso al potere decisionale e quelle destinate a garantire l'uguale trattamento. Sul punto il dibattito è ancora molto acceso.

Come realizzare il progetto di democrazia cosmopolitica

Sul piano concreto, le difficoltà che si incontrano nella realizzazione di questo progetto sono essenzialmente due:

l'ampliamento dei confini territoriali della rappresentanza;

la realizzazione di una nuova struttura sociale internazionale articolata in agenzie, associazioni e organizzazioni che si collocano sul livello internazionale.

Questi problemi, secondo Held, potrebbero essere superati mediante quattro riforme fondamentali:

la valorizzazione dei parlamenti regionali (in particolare il PE);

il ricorso a forme di democrazia diretta attraverso referenda generali;

la democratizzazione degli istituti funzionali internazionali;

la creazione di un'Assemblea Generale delle NU formata da tutti gli Stati democratici e dotata di poteri decisionali effettivi.

La maggior parte degli autori non considera l'UE un modello da imitare su scala globale, ma ritiene al contrario che la sua natura intergovernativa rappresenti un limite per la costruzione della democrazia cosmopolitica. È sempre alla riforma dell'ONU e dei tribunali internazionali che si guarda, non all'UE. La creazione di un livello di governance globale potrebbe essere concretizzata solo attraverso l'istituzione di un parlamento mondiale (Archibugi 2005; Heater 1996; Falk e Strauss 2001) che consentirebbe di verificare quale porzione dell'opinione pubblica mondiale è effettivamente rappresentata e in che misura condivide le posizioni politiche dei movimenti globali.

Critiche

Il vantaggio che deriverebbe dalla realizzazione di una democrazia cosmopolitica è legato all'azione delle istituzioni internazionali: il loro rafforzamento dovrebbe rendere più difficile per ciascun attore del sistema internazionale, USA compresi, la violazione della legalità internazionale perché tale comportamento risulterebbe in aperto contrasto con le norme che regolano la società dentro e fuori dagli Stati.

C'è da dire che lo scetticismo che ha animato il dibattito ha avuto tra i suoi sostenitori studiosi piuttosto autorevoli: Dahrendorf (2001) ha dichiarato che chi propone la democrazia globale rischia di abbaiare alla luna; Dahl ha previsto che il sistema internazionale è ancora destinato a rimanere al di sotto di qualunque ragionevole soglia di democrazia; la maggior parte degli autori realisti ha obiettato che la struttura anarchica del sistema internazionale, la forza e gli interessi degli Stati rappresentano i principali fattori che regolano i rapporti internazionali, con la conseguenza che la forza militare rimane ancora uno strumento legittimo di interazione nella politica internazionale.

In conclusione, possiamo dire che sul piano concettuale il progetto della democrazia cosmopolitica ha sollevato più critiche che consensi in relazione a due aspetti centrali che si ricollegano ad una precisa visione del potere politico:

l'idea che il venir meno della sovranità statale possa ugualmente garantire la realizzazione di un ordine mondiale democratico, laddove la democrazia è il frutto dell'evoluzione dello stato moderno occidentale (Poggi; Portinaro 1993);

la convinzione che le norme internazionali possano essere rispettate anche in assenza di un potere coercitivo di ultima istanza grazie alla trasformazione politica internazionale da regno dell'antagonismo a quello dell'agonismo (Bobbio 1991, Wendt, Galtung).

Allo stato attuale, inoltre, i recenti conflitti internazionali e i modelli di sviluppo russo e cinese hanno messo in evidenza valori, culture e procedure alternative a quelle occidentali, che dimostrano non solo un rifiuto per la democrazia fondata sui criteri occidentali (Islam) ma anche la stabilizzazione di regimi non democratici in grado di garantire la crescita economica (Russia, Cina, Sud-est asiatico).

Se dunque la democrazia non rappresenta ancora la "fine della storia" e se, al contrario, si moltiplicano le alternative non democratiche in grado di funzionare, si comprende come la maggior parte dei paesi non occidentali percepisca gli strumenti di misurazione dei regimi politici, o la stessa distinzione tra democrazie e non democrazie, delle forme di omologazione culturale e politica ad un unico modello universalmente riconosciuto. Sono molti i paesi che oggi non desiderano avere un regime democratico ed è logico prevedere che la situazione non cambierà nel medio e nel lungo periodo.

Del resto, la democrazia, come prodotto dell'Occidente, può avere solo la forma che l'Occidente le ha dato ed è molto difficile che essa possa estendersi in tutto il mondo senza contraccolpi e, per giunta, funzionare senza un'altra invenzione occidentale: lo Stato.

Transizioni di regime

Aspetti generali

Transizione di regime → passaggio da un determinato tipo di regime ad un altro. Questa successione di regimi può assumere una forma diversa a seconda delle caratteristiche dei regimi interessati. Possiamo distinguere due tipi fondamentali di transizioni:

transizioni di *genus*, che si riferiscono al passaggio da un regime non democratico ad uno democratico (paesi dell'est) e viceversa (fascismo, nazismo, franchismo); nonché al passaggio da un regime totalitario a uno post-totalitario (Ungheria, Rep. Ceca, URSS, Cina);

transizioni di *species*, che fanno riferimento al passaggio da un tipo di regime democratico (Francia IV/V Repubblica), o alla successione di due regimi autoritaria (America Latina).

Ai fini didattici è utile innanzitutto elencare alcuni aspetti fondamentali che la letteratura ha messo in evidenza allo scopo di differenziare le transizioni di regimi sul piano comparato:

durata del processo;

fasi (crisi, crollo, transizione, instaurazione, consolidamento);

attori (interni/esterni; vecchia élite/opposizioni);

modalità (continua/discontinua);

livelli di violenza (D/D pacifica; A/A violenta, colpo di stato);

livelli di partecipazione (coinvolgimento dell'opinione pubblica).

Le difficoltà che si presentano nel passare dal piano teorico a quello empirico sono state oggetto di un ampio dibattito da parte degli studiosi che si sono occupati del passaggio da un regime ad un altro. A tale proposito, **Morlino** ha individuato cinque approcci diversi allo studio delle transizioni di regime:

- costruzione di una teoria generale valida in diversi tempi e luoghi mediante una spiegazione onnicomprensiva del fenomeno per effettuare eventuali previsioni (Colomer 1995, applicazione della game theory al caso spagnolo);
- elaborazione di modelli applicabili ad un numero molto ampio di casi ma senza l'ambizione di costruire una teoria universale. Un esempio è l'analisi condotta da Higley e Hunther (1992) sul ruolo delle élite nella legittimazione del regime (settlement) e sulla presenza/assenza di un accordo governo/opposizione sulle regole del gioco (convergenza) in AL e Sud-europa;
- predisposizione di framework teorici che individuano i singoli fattori da analizzare per arrivare a descrivere/spiegare i vari casi (Almond, Flanagan e Mundt 1973; O'Donnel, Schmitter e Whitehead 1986; Linz e Stepan 1996);
- transizioni spiegate come macrofenomeni mediante analisi multifattoriale allo scopo di evidenziare le differenze tra i vari casi. Si possono distinguere due varianti: quantitativa (Vanhanen 1997), che considera 172 casi (distribuzione delle risorse economiche; politiche; intellettuali); qualitativa (Huntington 1995) che considera 30 casi;
- teoria dell'ancoraggio: riduce la portata universale delle spiegazioni a vantaggio di una teoria "locale" spazialmente e temporalmente definita (Morlino 1998).

Pridham e Lewis (1996), a loro volta, hanno distinto un approccio allo studio del processo di transizione di tipo funzionalista da uno propriamente genetico.

L'approccio funzionalista si concentra sulle variabili socioeconomiche di lungo periodo e dedica particolare attenzione alle dinamiche strutturali e ambientali che producono il cambiamento dei sistemi politici (Rokkan; Lipset; Almond e Powell). I processi di transizione, in questa prospettiva, vengono ancorati alla modernizzazione, associando i cambiamenti di regime a condizioni di sviluppo economico, sociale e culturale predeterminate.

L'approccio genetico, al contrario, sottolinea la priorità dei fattori congiunturali e delle scelte strategiche operate dagli attori rilevanti. In questo senso, si propone come un approccio prettamente politico, focalizzato

sull'analisi di breve periodo, che attribuisce una certa enfasi alle azioni dei singoli attori politici piuttosto che alle determinanti macroeconomiche.

Fasi del processo di transizione

Schedler (1998) ha richiamato l'attenzione sull'impostazione "teleologica" che emerge da molti studi sul processo di transizione, laddove si tende ad individuare un unico percorso necessario che collega l'intero processo dall'inizio alla fine. Tale impostazione fornirebbe una spiegazione parziale, dal momento che il processo di transizione, potenzialmente soggetto ad una pluralità di esiti, può subire in qualunque fase interruzioni, erosioni o involuzioni autoritarie.

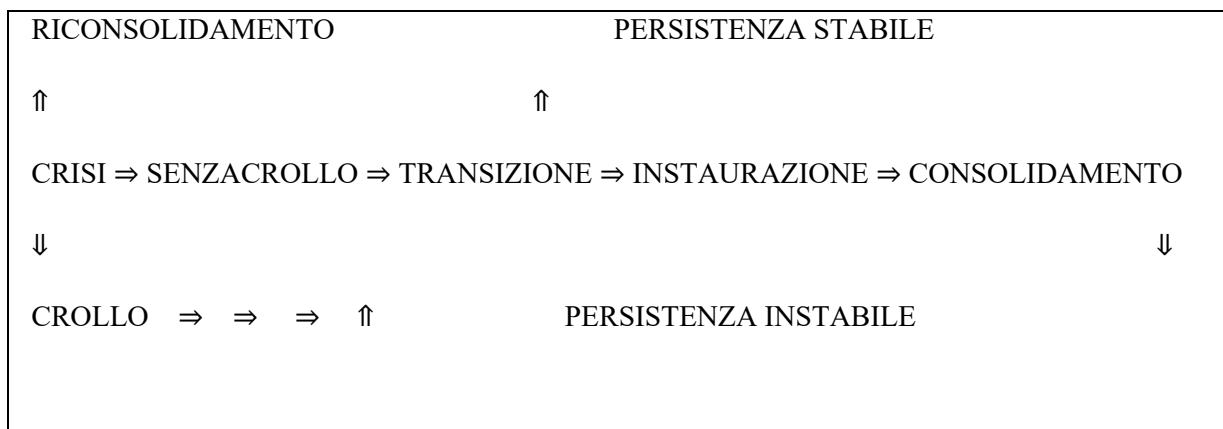
Carothers (2002; 2007) ha ribadito la necessità di superare il rigido meccanismo della sequenza delle democratizzazioni suggerendo una maggiore attenzione alle pre-condizioni (livelli di sviluppo economico, concentrazione delle risorse naturali, divisioni etniche, precedenti esperienze di pluralismo politico, Stati confinanti non democratici).

Un'altra critica, che si traduce in un'accusa di cinismo (Nodia 1996), ha sollevato molte perplessità in merito alla nozione di "democrazia senza democratici", che postula l'instaurazione e il possibile consolidamento della democrazia in assenza di atteggiamenti che sottintendano un genuino attaccamento ai valori e ai principi democratici purché i comportamenti esteriori e le pratiche ricorrenti si conformino al rispetto delle procedure.

La recente letteratura sui regimi ibridi ha cercato di colmare alcune di queste lacune mettendo in evidenza la natura "reversibile" delle transizioni di regime, che possono appunto sfociare in ibridi istituzionali senza completare l'intero percorso di democratizzazione.

Allo stato attuale, tuttavia, il modello teorico elaborato da Morlino (1986), fondato sulla concezione delle transizioni di regime come processo complesso e reversibilmente nell'ambito del quale è possibile individuare le fasi fondamentali, gli attori, le modalità, nonché una pluralità di esiti, rimane uno dei più sofisticati sul piano della verifica empirica.

Lo schema del 1986 è preferibile a quelli successivi perché facilita la spiegazione dell'intero processo muovendo dalla situazione di crisi. Tuttavia, nei lavori successivi Morlino ha cercato di risolvere un problema metodologico piuttosto spinoso legato alla presenza/assenza del crollo.



Crisi

La crisi si manifesta quando il regime perde progressivamente legittimità nei confronti della società civile; si esauriscono l'efficacia e l'effettività delle decisioni politiche; crescono la violenza e l'illegalità che spesso il governo non è in grado di contenere; diminuisce la possibilità per le élite al potere di risolvere i problemi del paese; si creano divisioni all'interno della leadership; si rende necessaria la collaborazione di altri soggetti politici (spesso anti regime) per superare la crisi.

L'origine della crisi può essere interna o internazionale (sconfitta militare; crisi economica internazionale).

Tuttavia, i fattori esterni rappresentano una condizione necessaria ma non sufficiente per avviare la transizione: solo quando il regime perde legittimità si apre il processo di transizione vero e proprio. Gli effetti della crisi del '29 in Germania e Usa mostrano due esiti opposti: il crollo della repubblica di Weimar, dove un processo di delegittimazione del regime era già in atto; il ricambio della coalizione dominante negli Usa, dove il regime supera la crisi senza mettere in discussione la legittimità (es. riconsolidamento: crisi nella democrazia negli Usa; crisi in Ungheria del '56 e in Cecoslovacchia nel '68, dove la repressione e l'intervento sovietico riportano i paesi alla normalizzazione post-totalitaria).

Crisi democratica: politicizzazione dei poteri neutrali; polarizzazione e radicalizzazione delle forze politiche; inefficienza e inefficacia decisionale; perdita di legittimità.

Crollo

Il crollo prevede la completa disarticolazione delle strutture del regime. Questo può comportare la presenza di alti livelli di violenza o comunque prevedere eventi traumatici, quali:

colpo di Stato (intervento forse armate in Portogallo nel 1974 che costringe all'esilio Caetano);

rivolta interna (esecuzione del dittatore in Romania);

rovesciamento del regime da parte delle forze d'opposizione (Cecoslovacchia);

dissoluzione dello Stato (discontinuità rispetto al precedente assetto in riferimento ai confini: Russia, Jugoslavia);

intervento esterno (Grenada e Panama: Huntington 1995).

Transizioni senza crollo: il processo è più graduale e non si verificano eventi traumatici che segnalano la presenza di una forte discontinuità, il passaggio dalla crisi alla transizione in senso stretto e, successivamente, alla instaurazione, tende a creare delle sovrapposizioni (Spagna, Ungheria, Cile).

Transizione

Fase di fluidità istituzionale nella quale il regime inizia a perdere i caratteri del vecchio assetto ma non ha ancora acquisito quelli del nuovo regime che potrebbe essere instaurato. Questa fase si caratterizza per il confronto tra le varie forze in campo. Nell'Europa dell'est è la fase delle cosiddette «tavole rotonde», che tra

il febbraio 1989 e il maggio 1990 vedono governo e opposizione confrontarsi sulla nuova carta costituzionale, sul sistema elettorale, sullo smantellamento dell'apparato statale e sulle modalità delle prime elezioni libere.

Sul piano empirico la transizione si manifesta attraverso un primo riconoscimento dei diritti civili e politici. A tale proposito Morlino (1986; 1998; 2003) e Schmitter (1986) riprendono la nota distinzione introdotta da Dahl (1971) tra liberalizzazione e democratizzazione. Mentre la prima si riferisce alla concessione dall'alto di maggiori diritti civili e politici, pur sempre all'interno di un contesto non democratico dove il regime continua a controllare l'organizzazione della società civile, la seconda costituisce una fase successiva e qualitativamente più incisiva che si concretizza nel riconoscimento completo dei diritti civili e politici; nell'emergenza di più partiti e movimenti; nell'adozione delle principali procedure e norme democratiche (fissazione rapporti esecutivo-legislativo-giudiziario; legge elettorale; fonti indipendenti di informazione).

Se la fase di transizione in senso stretto può prevedere alcuni aspetti propri della liberalizzazione, la fase di instaurazione, al contrario, coincide, come vedremo, con la democratizzazione vera e propria.

-

In merito alle modalità della transizione, la letteratura ha suggerito diverse tipologie:

reforma orruptura (Linz e Stepan 1996);

trasformazioni, sostituzioni e transostituzioni (Huntington 1995);

patto, imposizione, riforma erivoluzione (Schmitter e Karl 1992).

Per ricostruire il ruolo svolto dai vari attori, la tripartizione di Huntington è la più appropriata perché individua i diversi percorsi della transizione a partire dal contesto specifico nel quale si trovano ad operare le forze di governo e di opposizione.

Trasformazioni: l'élite al potere avvia la transizione favorendo un processo di riforma radicale del vecchio sistema con l'obiettivo di mantenere sotto controllo la situazione. Questo è possibile quando l'élite al governo è dominata dai riformisti e l'opposizione non ha ancora acquisito un grado di organizzazione rilevante (Spagna, Ungheria, Cile).

Sostituzioni: opposte alle trasformazioni. La corrente maggioritaria della vecchia classe dirigente è dominata dai conservatori e la democratizzazione può avvenire solo attraverso il rovesciamento del regime da parte delle opposizioni (Portogallo; Grecia; Argentina; Cecoslovacchia; Germania Est).

Transostituzioni: risultato di un compromesso tra governo e opposizione. Si può verificare quando l'equilibrio tra riformatori e conservatori del vecchio regime è tale che per favorire i primi è necessario l'intervento dei settori moderati dell'opposizione. Se questi ultimi non riescono a prevalere sull'ala radicale, è possibile un rovesciamento del regime secondo lo schema delle sostituzioni (Polonia; Sudafrica).

La Bulgaria e la Romania costituiscono indubbiamente delle transizioni miste dal momento che alla prima fase di maggiore discontinuità gestita dalle opposizioni segue il tentativo degli ex-comunisti di controllare le

trasformazioni successive. Certamente non si può individuare un accordo tra governo e opposizione come avviene in Polonia, tuttavia i due percorsi non rientrano all'interno delle prime due categorie.

Instaurazione e consolidamento:

- 1) l'instaurazione di un regime democratico, ovvero la fase "creativa" dell'intero processo;
- 2) il consolidamento della democrazia, la fase "statica" del processo, ancora incerta per la letteratura;
- 3) le condizioni interne che possono favorire l'instaurazione di un regime democratico.

INSTAURAZIONE :

- Per instaurazione si intende la fase di costruzione delle nuove istituzioni del regime. Se ci riferiamo al processo di democratizzazione, è possibile affermare che l'instaurazione inizia con le prime elezioni libere e si conclude con l'approvazione delle Carta costituzionale (constitution building). Tale sequenza non viene rispettata in tutti i paesi (in Ungheria la Costituzione viene modificata entro la fine del 1989, prima delle elezioni libere che si tengono del 1990), tuttavia i due eventi rimangono estremamente significativi sul piano empirico.

- In questa fase la nuova élite si trova innanzitutto ad affrontare il problema del trattamento da riservare alla vecchia classe dirigente: in generale, il "dilemma del torturatore" (condannare o perdonare il vecchio regime) sollevato da Huntington, tende ad essere risolto attraverso soluzioni di compromesso per garantire una maggiore legittimazione del regime e per evitare possibili divisioni e fratture nel tessuto sociale. Se si escludono i casi della Romania e della Germania dell'est, nell'Europa dell'Est è ovunque prevalsa la linea del "perdonare e dimenticare" (nelle transizioni dal comunismo il grado di sopravvivenza delle vecchie élites è abbastanza elevato).

- Se invece il regime precedente era di tipo militare, è fondamentale garantire la loro neutralizzazione per facilitare il percorso verso la stabilizzazione del regime democratico: in Argentina dopo la sconfitta nella guerra delle Falklands i militari vengono duramente screditati e sono costretti a rientrare nelle caserme, nonostante la minaccia di un ritorno dei militari rimanga viva (Grassi 2008); in Brasile, al contrario, le forze armate non vennero processate e riescono a mantenere il proprio status, con l'effetto di accelerare i processi di transizione e instaurazione, ma di rallentare il processo di consolidamento (Stepan 1988).

- Gestione del problema delle minoranze che in molti casi non vengono tutelate (riallineamento dei cleavages). Una delle soluzioni più comuni in questi casi è l'intervento della comunità internazionale.

CONSOLIDAMENTO :

- La fase di consolidamento si riferisce alla stabilizzazione (adattamento-congelamento) dei meccanismi istituzionali e dei comportamenti democratici che vengono progressivamente accettati come legittimi, in parte o del tutto, dalla società civile. Riduce la probabilità di una regressione.

- In linea generale, il consolidamento ha un duplice significato: può essere inteso come processo che si colloca alla fine della transizione se il processo di instaurazione si conclude con la stabilizzazione del regime; può essere inteso come uno stato in riferimento alle sue componenti relative:

- 1) alle procedure e alle norme democratiche (= certezza delle procedure/incertezza degli esiti);
- 2) ai rapporti tra regime e società civile;
- 3) al ruolo dei singoli attori istituzionali.

- Definizioni di consolidamento democratico:

Rustow (1970): senza esplicito riferimento al termine “consolidamento”, si riferisce ad una fase di acquisizione dell’abitudine a vivere in democrazia (habituation phase) che prevede un ampliamento dell’accordo democratico a tutti gli strati della società civile e un processo di selezione in favore dei partiti più democratici.

Morlino (1986): «processo di congelamento nei suoi caratteri essenziali e di adattamento in quelli secondari delle diverse strutture e norme democratiche indotto dal trascorrere del tempo» (routine).

Linz e Stepan (1996): la democrazia diventa l’unica alternativa possibile quando tutti gli attori del regime si abituano al fatto che il conflitto politico può essere risolto solo all’interno di norme e procedure democratiche. Dal punto di vista comportamentale un regime democratico è consolidato quando nessun attore rilevante a livello nazionale, sociale, economico e politico utilizza risorse consistenti per secedere dallo stato o per porre in essere un regime non democratico; dal punto di vista attitudinale un regime democratico si consolida quando, in presenza di crisi economiche o di diffusa insoddisfazione per le proprie performances, la maggioranza dell’opinione pubblica continua a ritenere la democrazia il sistema più idoneo per la risoluzione dei problemi che si presentano; dal punto di vista istituzionale un regime democratico è consolidato quando gli attori governativi e non governativi si assoggettano e si abituano a risolvere pacificamente i conflitti all’interno delle regole democratiche del gioco.

Huntington (1995): «la democrazia si fonda sulla possibilità di sostituire istituzionalmente i governi che falliscono. In altre parole, la democrazia non significa risolvere i problemi, ma poter rimuovere i governanti e l'essenza del comportamento democratico sta nel compiere la seconda azione proprio perché è impossibile ottenere la prima. Le democrazie si consolidano quando le persone imparano che il sistema democratico risolve il problema della tirannide, non tutti gli altri».

Schmitter (1992): «emergere di un insieme di istituzioni sulle quali i politici possano accordarsi e i cittadini siano disposti a sostenere».

Gunther, Diamandouros e Puhle (1996): «tutti i gruppi politicamente rilevanti accettano le istituzioni politiche chiave come gli unici canali legittimi per ogni eventuale contestazione e aderiscono alle regole del gioco democratiche».

O'Donnell (1992): «l'emergere di pratiche regolarizzate e prevedibili, che sono generalmente e abitualmente rispettate, che sono incorporate in organizzazioni pubbliche capaci di processare le domande dei settori politicamente attivi della società provocando rotture o violenze minime, e che sono in linea con le regole del gioco competitivo che proibisce la soppressione della competizione stessa».

Dawisha (1997): «una democrazia consolidata è una democrazia nella quale i più importanti gruppi sociali si attendono che i leader di governo siano scelti mediante elezioni competitive e considerano le istituzioni rappresentative e le procedure il principale canale di trasmissione delle loro richieste allo stato».

Pridham e Lewis (1996): distinzione tra consolidamento negativo e positivo: «il primo fa riferimento alla risoluzione dei problemi rimasti insoluti durante la transizione, in particolare la rimozione definitiva di ogni alternativa alla liberal-democrazia; il secondo sottolinea i cambiamenti intervenuti nel lungo periodo sulla scia della habituation teorizzata da Rustow».

- Come ha evidenziato Morlino (1986), nell'ambito delle istituzioni politiche di vertice (governo, parlamento, amministrazione), il consolidamento si manifesta attraverso l'affermazione di prassi decisionali e il perfezionamento dei meccanismi di esecuzione delle decisioni. L'acquisizione di prassi e capacità decisionali è il risultato di un controllo stabile sulle risorse (materiali e simboliche) che consente ai futuri governi democratici di manifestare l'efficacia decisionale necessaria al mantenimento del regime attraverso la fissazione di modelli di comportamento ricorrenti e la stabilizzazione di ruoli all'interno nel nuovo quadro costituzionale allo scopo di mantenere i conflitti entro le regole del gioco.

- Nell'ambito delle strutture intermedie si traduce in un rafforzamento organizzativo e in una fissazione delle immagini e delle identità dei partiti in modo da favorire la stabilizzazione del comportamento di voto da parte dell'elettorato.

- Tuttavia, l'accordo raggiunto dagli studiosi sulla natura e sui singoli fattori del consolidamento – stabilizzazione delle procedure, accettazione delle regole democratiche, sviluppo di canali di comunicazione tra lo Stato e la società, legittimazione reciproca tra le varie forze politiche, presenza di vari attori integrati - viene meno non appena ci si addentra in due specifiche questioni metodologiche sollevate dallo stesso fenomeno: la sua durata e la scelta di modelli esplicativi in grado di comprenderne a fondo le dinamiche processuali e le complesse relazioni inter-fattoriali.

Un conto è stabilire cos'è il consolidamento democratico (un processo, uno stato, oppure entrambi: Ieraci 1999), tutt'altro conto stabilire quando questo processo può considerarsi concluso e, soprattutto, sulla base di quali modelli verificarne gli sviluppi.

La fase di instaurazione si contraddistingue per la propria creatività. Nonostante la difficoltà di separare rigidamente la fase di transizione da quella instaurativa, rimane tuttavia la possibilità di individuare, anche cronologicamente, il momento in cui le nuove istituzioni democratiche vengono poste in essere. Completamente diverso si presenta invece il problema di stabilire quando quelle creazioni diventano stabili.

- Huntington ha collocato il termine ad quem del consolidamento all'avvicinarsi del doppio ricambio, ma la sua teoria non sembra avere sufficienti riscontri empirici. La Spagna, l'Italia e il Giappone erano consolidate molto prima del doppio ricambio (Lijphart 1999). Ed è la stessa fragilità che si riscontra nel tentativo di Pridham e Lewis (1996) di fissare la fine del processo di consolidamento in un arco di tempo che va dai dodici ai venti anni dopo l'inizio della fase di transizione. Tale termine, oltre ad essere arbitrario e scarsamente utile dal punto di vista empirico, trascura tutti i processi di transizione che si sono conclusi prima del dodicesimo anno (solo in Europa occidentale e meridionale sono sei: Italia, Germania, Austria, Spagna, Portogallo, Grecia).

- Consapevole del problema, Morlino ha indicato un periodo di circa dieci-dodici anni dalla fine della fase instaurativa, perché si abbia un consolidamento relativo al congelamento delle strutture e delle norme democratiche, mentre non pone alcun limite al progressivo processo di ampliamento della legittimità del regime da parte dell'opinione pubblica sia perché tale legittimazione può precedere il congelamento istituzionale, sia perché può prolungarsi nel tempo in maniera indefinita. Anzi, stabilire un termine ad quem è per Morlino un problema che, così posto, non può avere soluzione.

- Inoltre, la questione della durata del consolidamento democratico si riconnette al più ampio e complesso problema relativo alla scelta di un approccio analitico (spiegazione di singoli fattori) o sintetico (spiegazione onnicomprensiva del processo di consolidamento) mediante il quale studiare il fenomeno (Ieraci 1999). Inteso come processo sostanzialmente multifattoriale, il consolidamento è il risultato di una serie di sub-processi distinti e interconnessi: - consolidamento delle istituzioni di vertice; - delle strutture intermedie; - dei rapporti tra istituzioni di vertice e società civile; - dei rapporti tra strutture intermedie e società civile; - dei rapporti tra istituzioni di vertice e strutture intermedie. Questi possono avere durate diverse. Se dunque il consolidamento si presenta come un processo di mutamento inter-fattoriale e sbilanciato, la cui multi-direzionalità incide pesantemente sulla durata dei singoli ambiti all'interno dei quali si produce, ne deriva la conseguente difficoltà di spiegarne la composita rete di correlazioni inter-fattoriali tramite un approccio di tipo sintetico. Che il rilievo sia tutt'altro che scontato lo dimostra la posizione estremamente cauta di O'Donnell, il quale avverte che:

«chiamare alcune poliarchie “consolidate” o “altamente istituzionalizzate” può significare niente più che esse sono istituzionalizzate nel modo in cui ci si aspetta e si approva che lo siano. Senza una teoria di come e perché ciò si verifichi, è nella migliore delle ipotesi prematuro attendersi che le poliarchie più recenti divengano o debbano divenire “consolidate” o “altamente istituzionalizzate”» (O'Donnell 1996, p. 39).

- Decisamente più scettica è la posizione di Schedler, che rileva non solo la vaghezza e la sostanziale inconsistenza del termine, ma aggiunge anche che «l'uso dello stesso termine chiave, conserva l'illusione che vi sia una impresa teorica comune, uno scopo comune, un linguaggio comune, una “variabile dipendente” comune» (Schedler, p. 102). E allora, continua Schedler, è preferibile abbandonare definitivamente il concetto di consolidamento democratico e tornare al concetto originario di democratic survival, che nel suo significato classico è rigidamente ancorato all'assenza di «regressioni autoritarie» mediante le due nozioni negative di elusione della caduta e di erosione dei regimi democratici.

- Che la cancellazione del termine consolidamento dal vocabolario della scienza politica, e la sua sostituzione con il concetto di democratic survival, costituiscano delle operazioni poco utili dal punto di vista scientifico, è ampiamente dimostrato dal fatto che la problematicità concettuale del consolidamento deriva dalla sua natura di stadio finale di un processo, la democratizzazione, che a sua volta sottintende un altro concetto, ancora più complesso, problematico ed «eurocentrico», che è la democrazia. Il problema che Schedler tenta di buttare fuori dalla porta, non solo rientra dalla finestra, ma assume connotati più ampi nel momento in cui, come ha rilevato correttamente O'Donnell, la questione della classificazione dei sistemi democratici presuppone la risoluzione di un

problema a monte: l'individuazione di una netta linea di separazione (cut-off point) tra democrazie e non-democrazie.

- Vale precisare, a tale proposito, che la moltiplicazione degli studi sui regimi ibridi è dovuta soprattutto all'esigenza di inserire all'interno di categorie analitiche precise tutti quei processi di transizione che si interrompono, non si concludono o comportano involuzioni autoritarie. Si pensi a tutti quei regimi, come le democrazie elettorali (Diamond 1999), nelle quali le elezioni libere non sono accompagnate da una reale garanzia dei diritti civili; o le democrazie protette (Morlino 2008), nelle quali sono presenti attori in grado di condizionare le espressioni di dissenso e di opposizione.

- Probabilmente la strada suggerita da Linz e Stepan (1996) e da Schmitter (1996), che privilegiano una strategia di studio fondata sulla spiegazione degli ambiti parziali del consolidamento mediante la disaggregazione dei vari sub-processi, e quella proposta da Morlino (1998; 2003), che elabora una teoria locale introducendo il concetto di ancoraggio, sono le più appropriate alla verifica empirica.

Arene democratiche: società civile; società politica; rule of law; apparato statale; società economica (mercato).

Teoria dell'ancoraggio: il processo di adattamento-congelamento di procedure e norme democratiche prevede due sub-processi distinti:

1) dal basso verso l'alto: società civile – partiti – istituzioni, dove i partiti rappresentano uno strumento per manifestare il consenso nei confronti del regime;

Il primo processo rappresenta la legittimazione: convinzione diffusa da parte della società civile che le nuove istituzioni siano le migliori possibili. In questa prospettiva il consolidamento viene definito in una accezione forte che prevede atteggiamenti favorevoli verso la democrazia sia da parte dell'opinione pubblica che della classe politica.

2) dall'alto verso il basso: istituzioni – partiti – società civile, dove i partiti rappresentano uno strumento per controllare e incanalare la partecipazione.

Il secondo processo rappresenta l'ancoraggio: rapporti asimmetrici che consentono alla classe politica di "agganciare" la società civile per mezzo di quattro ancore: partiti; ruolo di gate keeper svolto dai partiti nei confronti dei gruppi; assetti neocorporativi; rapporti clientelari. In questa prospettiva il consolidamento è inteso in un'accezione debole perché l'ancoraggio scatta quando c'è una bassa legittimazione e sono necessarie delle ancore per garantire l'ampliamento del consenso da parte dei cittadini. In questo caso la società civile manifesta un consenso fondato su acquiescenza e accettazione passiva del nuovo regime. Il consolidamento è possibile anche nella situazione in cui la

classe politica manifesti atteggiamenti favorevoli e la società civile si limiti a comportamenti che rispettano le regole del gioco senza una genuina convinzione verso la democrazia.

Stoppino: “un potere garantito è tale quando il sistema è in grado di ottenere comportamenti conformi”.

- Modalità di consolidamento: includente/escludente; attraverso i partiti (Italia); attraverso le élite (Spagna); attraverso lo Stato (Portogallo; Grecia; America Latina); attraverso le istituzioni (Europa dell'Est).

N.B. Mentre l'esito positivo della persistenza stabile ha aperto un filone di studi sul rendimento delle istituzioni democratiche istituzionalizzate (vedi qualità democratica), l'esito negativo della persistenza instabile ha dato luogo, come si è visto, alle analisi sugli ibridi istituzionali e sui regimi di transizione.

Condizioni interne favorevoli allo sviluppo della democrazia

Muovendo da una prospettiva generale, la letteratura ha individuato cinque condizioni fondamentali che hanno favorito l'instaurazione e il consolidamento delle democrazie occidentali:

1) Condizioni Storiche: nel suo studio sull'instaurazione della democrazia in GB, Francia e Usa, Barrington Moore (1966) individua cinque fattori storici che hanno favorito l'affermazione e il consolidamento della democrazia. 1: equilibrio tra monarchia ed aristocrazia, laddove una monarchia assoluta può contrastare il potere dell'aristocrazia terriera favorendo la creazione di un unico centro di potere, ma tale situazione può rivelarsi funzionale allo sviluppo della democrazia solo se viene garantita una certa autonomia alla nobiltà; 2: presenza di una agricoltura mercantile; 3: indebolimento e trasformazione dell'aristocrazia terriera in funzione dello sviluppo di attività mercantili e industriali; 4: assenza di una coalizione aristocratico-borghese contro contadini e lavoratori; 5: rottura rivoluzionaria con il passato.

Morlino: le piccole e medie democrazie europee non hanno vissuto rotture rivoluzionarie ma sono riuscite comunque a consolidare le istituzioni democratiche. Sarebbe più corretto parlare del ruolo della violenza nel mutamento politico piuttosto che di rivoluzione tout court: la 1° e la 2° GM sono state decisive per la costruzione della democrazia di massa attraverso l'allargamento del suffragio.

2) Cultura Politica: il complesso di valori che forgiavano la cultura politica di un determinato paese possono rivelarsi più o meno adatti all'instaurazione democratica. Riprendendo gli studi

weberiani sulle origini religiose del capitalismo occidentale, alcuni studiosi, tra i quali Huntington (1995) hanno sottolineato l'impatto positivo del cristianesimo per l'affermazione della democrazia rispetto all'islam e alle regioni orientali. Sotto questo profilo, il successivo processo di secolarizzazione che ha caratterizzato il mondo occidentale è un ulteriore fattore di sviluppo democratico. Altri hanno invece richiamato l'importanza di valori specifici quali la credenza nella libertà; la disponibilità a partecipare; l'apertura al compromesso, il rispetto della legge. Dahl (1971) parla di credenza nella legittimità delle istituzioni e della capacità del regime di affrontare efficacemente i problemi; di fiducia reciproca tra i vari attori del sistema; di disponibilità al compromesso. Almond e Verba (1963) definiscono la cultura politica come l'insieme dei modelli di orientamento del pubblico rispetto al processo politico, compresa la percezione che essi hanno del ruolo svolto nell'ambito del processo politico, ed evidenziano come una cultura partecipante, fondata su un'attività politica vivace da parte dei cittadini, sul rispetto nei confronti delle istituzioni, sull'assenza di forme di dissenso radicali, sia più idonea all'instaurazione democratica.

3) Condizioni Sociali: Karl Deutsch (1961) collega lo sviluppo politico ad un processo globale di mutamento della struttura sociale che investe l'intera popolazione attraverso i cambiamenti di residenza, occupazione, modi di agire e di pensare, abitudini e bisogni. Per altri autori, la presenza di una forma di pluralismo sociale, definito in termini di articolazione e differenziazione della società in gruppi e movimenti, è un'altra condizione che può facilitare la formazione di assetti democratici (Linz e Stepan, 1996). Più specificamente, in riferimento alle caratteristiche dell'organizzazione sociale, altri ancora hanno evidenziato l'importanza del capitale sociale, inteso come un insieme di reticoli di relazioni, norme di reciprocità, fiducia negli altri che facilita la cooperazione per il raggiungimento di benefici comuni, come ulteriore condizione favorevole allo sviluppo della democrazia (Putnam 1993).

4) Condizioni Istituzionali: il filone istituzionale, successivamente ripreso nella maggior parte degli studi politologici degli anni '90, ha fatto invece coincidere lo sviluppo politico, e quindi l'affermazione della democrazia, con la creazione di istituzioni, organizzazioni e procedure stabili e legittime (Huntington 1965; 1968; Eisenstadt 1966; La Palombara 1963);

5) Sviluppo Economico: il filone economico, più vasto ed eterogeneo rispetto agli altri, comprende tutta una serie di lavori focalizzati sulla relazione esistente tra alti livelli di sviluppo economico e democrazia, i quali, seguendo strategie di ricerca diverse, hanno messo in evidenza il successo del consolidamento democratico nei paesi con i più alti redditi medi pro-capite, consistenti indici di alfabetizzazione e una classe media imprenditoriale forte (Lipset 1960; Spengler 1960; Apter 1955; 1961; Black 1966; Binder 1961; Coleman 1958; Hirschman 1958; Rustow 1967; Gerschenkron 1962).

Negli ultimi decenni, tuttavia, hanno cominciato nuovamente a diffondersi studi dedicati ai paesi in via di sviluppo che hanno posto all'attenzione generale il problema del rapporto tra sviluppo economico e democrazia muovendo da spiegazioni multi-causali (Foweraker e Landman 2004). In particolare, la letteratura ha enfatizzato il ruolo della distribuzione delle risorse collegando l'attenuazione delle ineguaglianze al rafforzamento della legittimità democratica (Muller 1988; Vanhanen 1997). Secondo Diamond (1992), lo sviluppo economico può favorire la democrazia solo se incide positivamente su quattro variabili intervenienti : cultura politica; struttura di classe; rapporto élites-massa; società civile. La relazione tra sviluppo economico e democrazia, nella sua ipotesi, tende a seguire una curva ad N: le probabilità di successo crescono tra i paesi poveri e con redditi medio-bassi; diminuiscono con livelli intermedi; tornano a crescere con livelli alti.

Fattori interni :

- La democrazia nasce in Europa per una serie di fattori interni favorevoli: la nobiltà indipendente, lo sviluppo delle città, l'unità territoriale e l'assenza di conflitti (che avrebbero la priorità sulla democratizzazione).

- Secondo Lipset più una nazione è benestante più aumentano le probabilità che sostenga un regime democratico. Nella realtà non è la ricchezza a favorire la democrazia, ma sono i fattori ad essa correlata, come l'istruzione o la sanità.

- Sempre in ambito economico, Diamond ipotizza la relazione sviluppo-democrazia come una curva ad N (cresce nei paesi poveri e nei ricchi, ma diminuisce in quelli intermedi). Lo sviluppo dunque è un requisito e non un prerequisito, può dunque esserci prima democrazia e poi sviluppo o viceversa.

- Lo studio di alcuni casi devianti spiega proprio queste possibili anomalie. A) nel caso dell'India la democrazia è presente da quando fu adottata la costituzione nel 1950, nonostante il paese sia ancora considerato tra i più poveri al mondo [democrazia senza sviluppo]; B) in Cina, negli anni '70 si assistette al passaggio dal comunismo ad un socialismo di libero mercato (oggi terza potenza mondiale), ma nonostante l'enorme sviluppo non si tratta di un paese democratico. Dagli scontri in piazza Tienanmen del 1989 non si parlò più di democrazia [sviluppo senza democrazia]; C) la Mongolia, dopo settant'anni di regime comunista, è oggi un paese libero, ma privo di esperienze democratiche (eredità) [transizione anomala].

Regimi renditieri (fonti energetiche):

- Quanto più la crescita economica è dovuta alla vendita di petrolio o altri prodotti combustibili, tanto più si restringono le possibilità di una democratizzazione. Il petrolio ostacola la

democrazia per l'effetto rendita (Ross): cioè uno stato che non ha bisogno di entrate fiscali per crescere (no tassazione) e che non ha bisogno di rappresentanza=no representation without taxation. A questo si aggiungono l'effetto repressione: entrate statali usate per finanziare apparati di sicurezza e di repressione; e l'effetto modernizzazione: se le rendite sono per pochi è difficile instaurare una democrazia.

- La Norvegia prima è diventata democratica e poi esportatrice di petrolio (eccezionalità).

- In questi regimi, quando crollano i prezzi delle risorse energetiche non funziona più la smobilitazione politica della società civile. Fragilità delle risorse e del regime.

Interventi di promozione e protezione della democrazia, coercizione e consenso

- Schmitter e Brouwer hanno definito tali interventi come l'insieme di attività visibili e volontarie adottate, sostenute e messe in opera (in modo diretto o indiretto) da attori stranieri (pubblici o privati) allo scopo esplicito di contribuire alla liberalizzazione politica dei regimi autocratici, la democratizzazione di tali regimi o il consolidamento della democrazia in determinati paesi beneficiari (Schmitter e Brouwer 2000). Tali interventi possono essere classificati sulla base di tre criteri: i destinatari (1), gli obiettivi dei programmi adottati (2) e la natura consensuale o coercitiva dell'intervento (3).

1) Destinatari. Gli interventi possono dirigersi verso quattro categorie: i singoli cittadini, la società civile, la società politica e lo Stato. Mentre gli interventi che interessano i singoli cittadini puntano ad accrescere la loro confidenza nei confronti delle nuove istituzioni democratiche e a modificarne i valori e i comportamenti; le attività destinate alla società civile e alla società politica prevedono, rispettivamente, programmi di assistenza specifici volti a rafforzare associazioni private, gruppi di interesse, fornitori di servizi o attività dirette alla formazione e al consolidamento di partiti politici. Per quanto riguarda le istituzioni statali, sono invece previsti programmi di riforma finalizzati alla creazione di apparati amministrativi più efficienti, responsabili e trasparenti.

2) Obiettivi. Va fatta una distinzione di base fra attività destinate a promuovere la democrazia e attività destinate a consolidarla. La distinzione analitica tra i due tipi di iniziative - promozione e protezione della democrazia – deriva dalla necessità di circoscrivere la fase di transizione nell'ambito della quale si decide di intervenire (crisi/crollo o instaurazione/consolidamento) e individuare il tipo di azione più appropriata.

- Per promozione della democrazia si intendono tutte le attività visibili e volontarie adottate, sostenute e messe in opera (in modo diretto o indiretto) da attori stranieri (pubblici o privati) allo

scopo specifico di favorire la liberalizzazione politica e la democratizzazione dei regimi autoritari nei paesi beneficiari. Primo esempio di promozione democratica sono i 14 punti di Wilson.

- Per protezione della democrazia si fa riferimento a tutte le attività visibili e volontarie adottate, sostenute e messe in opera (in modo diretto o indiretto) da attori stranieri (pubblici e privati) allo scopo specifico di favorire il consolidamento della democrazia in determinati paesi beneficiari (Schmitter e Brouwer 2000). [Nel primo caso, l'azione esterna punta a destabilizzare il regime autoritario e a favorire l'instaurazione democratica, nel secondo ad accrescere la stabilità nel nuovo sistema instaurato. È possibile, tuttavia, che nel medio-lungo periodo le azioni di promozione e protezione della democrazia tendano a coincidere].

3) Grado di consenso/coercizione. Prevede, come è noto, tre modalità di azione esterna: l'intervento militare, la condizionalità e l'assistenza democratica (Schmitter e Whitehead 1996). Una quarta modalità di azione, il contagio o emulazione, come vedremo, non prevede propriamente la presenza dell'elemento volontario.

+ Intervento militare:

- La modalità di promozione della democrazia che presenta il massimo grado di coercizione è ovviamente l'intervento militare. Volta principalmente a destabilizzare o rovesciare il regime non democratico. Le occupazioni militari in Germania e Giappone dopo la Seconda guerra mondiale hanno inaugurato tale strategia, imponendo con la forza un regime democratico di tipo occidentale. Durante la fase bipolare, l'azione militare statunitense si è concentrata prevalentemente nell'area latino-americana. A partire dagli anni '80 la promozione democratica diventa un obiettivo più esplicito, come dimostrano gli interventi militari a Grenada e a Panama.

-In seguito al collasso dell'impero sovietico, le azioni americane e della comunità internazionale (il cui grado di partecipazione e condivisione degli obiettivi cambia drasticamente a seconda dei casi) hanno mirato dichiaratamente alla rimozione dei governi autoritari in carica in Serbia (1999), Afghanistan (2001), Iraq (2003) e Libia (2011). L'intervento militare si caratterizza non solo per l'elevato livello di coercizione, ma anche per la localizzazione dell'azione esterna, che tende a svilupparsi esclusivamente nell'ambito del territorio del paese che la subisce.

+ Assistenza democratica:

- L'assistenza democratica, all'opposto, è una modalità di intervento esterno di tipo consensuale che si sviluppa nell'ambito del paese-obiettivo e prevede la sostanziale collaborazione delle élites politiche nazionali all'implementazione delle procedure e delle attività volte prevalentemente a stabilizzare il regime democratico appena instaurato (monitoraggio elettorale,

consulenze tecniche, addestramento del personale amministrativo e politico, sostegno alle strutture intermedie, sviluppo delle infrastrutture).

- Mentre l'intervento militare si concentra prevalentemente sulla leadership, l'assistenza democratica è diretta a tutte e quattro le categorie di destinatari. Nella maggior parte dei casi, le azioni di assistenza democratica sono state gestite da attori internazionali (ONU, UE e varie ONG).

+ Condizionalità:

- La condizionalità, a sua volta, è un intervento esterno volontario di tipo coercitivo che si basa sulla formula «crediti contro democrazia». Può essere definita come la capacità di alcuni attori internazionali, quali il FMI o l'UE, di attuare: a) una forma di imposizione, o la minaccia di una forma di imposizione, di sanzioni per il mancato adeguamento agli standard internazionali; b) una forma di concessione, o la promessa di concessione, di una ricompensa per l'adeguamento agli standard internazionali (Schmitter 1996). Sebbene prima del 1989 il ricorso alla condizionalità da parte dei singoli paesi occidentali sia stato piuttosto raro, dopo il crollo del muro di Berlino sono soprattutto le organizzazioni internazionali, in particolare il FMI in America Latina e l'UE nell'Europa centro-orientale, che assumono un ruolo cruciale nel favorire la democratizzazione.

- Ne consegue, sia sul piano formale che sul piano sostanziale, la necessità di introdurre l'elemento coercitivo al fine di rendere «effettivo» il processo di convergenza:

Sul piano formale, la coercizione trae origine da vincoli di carattere costituzionale: l'obbligo di porre in essere delle democrazie stabili è una condizione basilare per l'ingresso nell'UE; l'armonizzazione legislativa prevede che tutti gli Stati membri siano in grado di garantire l'applicazione delle direttive e dei regolamenti comunitari su tutto il territorio nazionale; i ministri che prendono parte al Consiglio europeo sono eletti democraticamente e sono responsabili dinanzi ai rispettivi parlamenti nazionali.

Sul piano sostanziale, la coercizione prevede il ricorso esplicito alle sanzioni. Con riferimento all'area est-europea, è noto che l'UE ha imposto delle sanzioni economiche nei confronti degli Stati responsabili di gravi violazioni dei diritti umani: nel 1989 gli accordi commerciali e di cooperazione con la Bulgaria vengono interrotti per circa un anno in seguito agli abusi del regime nei confronti della minoranza turca; l'anno successivo le violente repressioni che si verificano in Romania spingono l'UE a sospendere gli aiuti economici e l'assistenza tecnica; nella ex-Jugoslavia le (tardive) sanzioni economiche contro le violazioni dei diritti umani iniziano nel 1992. [Il processo di convergenza di tipo top/down ha costretto gli Stati beneficiari ad accettare le condizioni "esterne", sottolineando il carattere eterodiretto della condizionalità].

+ Fattori internazionali di tipo spontaneo: il contagio

- A differenza delle precedenti modalità di intervento esterno volontario appena discusse (intervento militare, assistenza democratica, condizionalità), il contagio (o emulazione) rappresenta uno strumento di diffusione dei processi di democratizzazione di tipo spontaneo. Come ha sottolineato Huntington (1995), il contagio presuppone un effetto a catena che si diffonde da un paese dall'altro, al pari di un virus, grazie alla prossimità geografica. Tale effetto sviluppa una trasmissione sostanzialmente neutrale del modello democratico che, una volta affermatosi con successo in un determinato paese, innesca una serie di processi emulativi nei paesi confinanti. La ratio di questo meccanismo è data essenzialmente dalla percezione positiva che si diffonde sulla fattibilità della democrazia come miglior regime possibile: se ciò che ha funzionato in un paese può essere praticato anche altrove.

- Sebbene il contagio rappresenti la modalità di diffusione della democrazia più difficile da analizzare empiricamente, l'importanza che ha assunto durante la terza ondata è stata attribuita alla presenza di tre condizioni simultanee: 1) lo sviluppo dei sistemi di comunicazione (tra tutti i continenti); 2) la diffusione di uno zeitgeist (spirito dei tempi) favorevole alla democrazia; 3) la presenza di un contesto culturale relativamente omogeneo (prossimità geografica e culturale). Il colpo di stato portoghese ha contagiato prima l'Europa meridionale e poi l'America Latina; la caduta di Marcos nelle Filippine ha contribuito a far serpeggiare le istanze democratiche in Corea del Sud e Taiwan; l'avvento di Gorbacev ha avuto risultati migliori nei paesi satelliti che in Russia; in Serbia la «rivoluzione dei bulldozer» ha rappresentato un modello per tutte le rivoluzioni colorate che si sono propagate in Georgia, Ucraina e Kirghizistan.

- Una delle conseguenze più rilevanti del contagio è che la sua diffusione, in quanto spontanea e involontaria, non dipende necessariamente dalla presenza di condizioni favorevoli. Questo significa che se da un lato il contagio non è in grado di penetrare quei paesi dove i governi ancora controllano efficacemente i mezzi d'informazione (vedi i casi di Cina e Corea del Nord), dall'altro proprio l'assenza di requisiti minimi può far naufragare un processo di democratizzazione appena iniziato (Carothers 2006; 2013). I casi della Russia, della Bielorussia, dell'Ucraina, della Georgia, nonché i continenti asiatico e africano, ancora oggi, confermano questa ipotesi.

