

Parte **seconda** | L'oggetto della scienza politicaCapitolo **1** | **Democrazia e regimi democratici****Sommario**

1. La democrazia: definizioni ed evoluzione del concetto. - 2. I regimi democratici. - 3. Modelli di democrazia. - 4. Condizioni per lo sviluppo di regimi democratici. - 5. Le tappe del processo di democratizzazione. - 6. Nuovi problemi e nuove sfide alla democrazia. - 7. Democrazia e comunicazione politica.

1. La democrazia: definizioni ed evoluzione del concetto

La democrazia è un fenomeno politico complesso di cui non esiste una definizione univocamente accettata.

Alla definizione classica «*potere dal popolo, del popolo e per il popolo*» viene oggi affiancata quella fornita da SCHUMPETER, secondo il quale «**il metodo democratico è quell'assetto istituzionale per arrivare a decisioni politiche nel quale alcune persone acquistano il potere di decidere attraverso una lotta competitiva per il voto popolare**».

Una definizione altrettanto diffusa e globalmente accettata è quella di SARTORI, che intende la democrazia come «**un sistema etico-politico nel quale l'influenza della maggioranza è affidata al potere di minoranze concorrenti che l'assicurano**».

Le teorie contemporanee hanno tutte subito l'influenza di *tre grandi filoni* del pensiero politico:

- la *teoria classica, o aristotelica*, secondo cui la democrazia è una forma di governo, distinta dalla monarchia e dall'aristocrazia, che si caratterizza come *governo del popolo*, ossia di tutti i cittadini;
- la *teoria medievale* sulla sovranità popolare, di derivazione romanistica (e il cui principale esponente fu Marsilio da Padova), che distingue tra una *concezione ascendente* e una discendente di sovranità. Nella prima, riferibile appunto alla democrazia, *il potere supremo deriva dal popolo* ma viene poi concretamente esercitato dai rappresentanti (o delegati) di quest'ultimo;
- la *teoria moderna, o machiavellica*, elaborata con la nascita dello Stato moderno, che dopo aver individuato due forme storiche di governo, la monarchia e la repubblica, qualifica la democrazia come una *forma di repubblica* (insieme all'aristocrazia).

I classici, in particolare, attribuivano al termine «democrazia» (nel senso di democrazia *diretta*) una valenza negativa, riferendolo ad una forma degenerata e corrotta di regime politico in cui il potere è esercitato da una moltitudine di individui privi delle competenze specifiche necessarie; dal XIX secolo in poi si è, invece, assistito ad un rovesciamento di tale concezione, intendendo la democrazia (indiretta) come la realizzazione pratica del principio di uguaglianza tra gli uomini e del diritto di tutti a intervenire in politica.

Le caratteristiche di una **comunità politica ispirata ai valori democratici** su cui, nel corso del corso del tempo, i vari pensatori hanno posto l'accento sono così sintetizzabili:

- la **titolarità ultima del potere** spetta a **tutti** i membri della comunità, anche quando il concreto esercizio del potere è attribuito ad una minoranza (ROUSSEAU, JEFFERSON);
- l'ordinamento deve **tutelare i diritti delle minoranze** ed evitare che questi vengano «schiacciati» dalla volontà maggioritaria (come accade nei casi di cd. «dittatura della maggioranza»). Deve, inoltre, predisporre tutti gli strumenti necessari a garantire l'**alternanza al potere** tra maggioranza e minoranza (BENTHAM, J. MILL);
- il processo di selezione dei governanti deve fondarsi su **elezioni periodiche e competitive**, tra una pluralità di contendenti e con il ricorso al suffragio di tutto il popolo (SCHUMPETER, DAHL);
- il **popolo** deve partecipare alle **decisioni politiche e socio-economiche** al fine di promuovere il pieno sviluppo delle capacità individuali e garantire l'uguaglianza prima giuridica, poi anche economica tra i cittadini (MARX);
- le decisioni dei governanti devono essere sottoposte al **controllo dei governati**, in modo tale da verificare la loro rispondenza o meno alla volontà popolare (BARBER).

La democrazia dal pensiero greco ad oggi

Platone, che ammirava la concezione di una politica *secondo giustizia* teorizzata dal suo maestro Socrate, nutriva inizialmente fiducia nella restaurazione di un ordinamento democratico, dopo la delusione del governo oligarchico dei trenta tiranni impostosi nel 404 a.C. Trascorsi alcuni anni, tuttavia, il governo democratico gli si rivelò il peggiore di tutti, essendosi reso colpevole della condanna a morte di Socrate.

Nella *Repubblica*, opera volta ad indagare l'origine e la natura dello Stato, la *democrazia* è concepita come una *forma degenerata di governo in cui i poveri prevalgono sui ricchi* (essa «nasce quando i poveri, dopo aver riportata la vittoria, ammazzano alcuni avversari, altri ne cacciano in esilio e dividono con i rimanenti, a condizioni di parità, il governo e le cariche pubbliche, e queste vi sono determinate per lo più con il sorteggio»). Altre forme corrotte sono la *timocrazia*, in cui i governanti e i guerrieri si astengono dal lavoro per godere solo degli onori legati alle loro cariche, l'*oligarchia*, quando il potere è esercitato da governanti facoltosi appartenenti alle più affermate famiglie, e la *tirannide*, frutto di periodi di crisi e disordine in cui il potere viene conquistato da uno solo. L'unica forma «buona» di governo è l'*aristocrazia*.

Aristotele, discepolo di Platone, distingueva tre tipi di costituzione: *monarchica*, *aristocratica* e *timocratica* (equivalente alla democrazia censitaria), a ciascuna delle quali corrispondeva

una *forma degenerata: tirannide, oligarchia, democrazia* (o *demagogia*). Anche in questo caso, dunque, la democrazia era intesa in senso negativo, benché Aristotele avesse individuato in un ordinamento «misto», caratterizzato dall'unione di elementi democratici ed elementi oligarchici, una forma di governo ideale.

Nel linguaggio politico dell'**antica Roma** il termine «democrazia» era assente benché esistessero elementi di democraticità nella storia e nel diritto romani (*comitia*, tribuni della plebe etc.), soprattutto in età repubblicana. In modo particolare l'uguaglianza giuridica tra patrizi e plebei, insieme ad una serie di diritti, furono riconosciuti dalla Legge delle XII Tavole (451 a.C.).

Durante il **Medioevo** e **fino al secolo XVIII** il termine veniva usato nelle dissertazioni dotte per indicare meramente una forma antica di costituzione. Si sosteneva il principio della derivazione popolare del potere, talvolta in chiave filoimperiale. *Marsilio da Padova* nel *Defensor pacis* (1324) attribuì il potere supremo di fare le leggi al popolo (o alla sua parte migliore). Al suo pensiero non era estranea l'esperienza dei Comuni italiani.

Machiavelli distinse poi due forme di governo, il *principato* e la *repubblica*, riferendo a quest'ultima una caratteristica che sarà tipica della teoria democratica moderna: la suddivisione del potere tra più organi.

Nel **Settecento**, *democratico* venne inteso il regime politico *repubblicano*, contrapposto a quello monarchico. Il concetto di democrazia divenne, durante l'esperienza politica dei giacobini, sinonimo di virtù pubblica e di naturale inclinazione all'*uguaglianza*.

Con l'avvento dello **Stato liberale** e il consolidamento delle istituzioni rappresentative esso è stato, invece, utilizzato non più nelle teorizzazioni dotte, per riferirsi ad un ormai inattuabile ideale di repubblica antica, ma per indicare un possibile modello di organizzazione costituzionale. **È democratica quella società che riduce al minimo le disuguaglianze e concede al maggior numero possibile di cittadini la capacità di partecipare ai processi di formazione delle scelte politiche.**

Nella stessa concezione liberale tale partecipazione viene garantita dal godimento dei diritti politici e dal riconoscimento ai consociati di un complesso di libertà individuali (di manifestazione del pensiero, di associazione, di riunione). Si profila più netta la distinzione tra democrazia *diretta* (quando l'intervento dei cittadini nelle scelte collettive si pone come espressione di volontà immediata, attraverso gli istituti del referendum, dell'iniziativa legislativa popolare e della petizione) e *rappresentativa* (quando la volontà dei singoli è mediata da quelli dei rappresentanti, liberamente eletti).

Nello Stato liberale sono *democratiche* solo le istituzioni politiche *legittime*, le quali sono tali solo se riconoscono e tutelano le fondamentali libertà e attuano un ampliamento pieno del *démos* (ossia del complesso dei cittadini politicamente attivi) attraverso l'attribuzione del diritto di voto alle donne e il suffragio universale.

Nel corso del secolo XX e fino ai giorni nostri, la democrazia non rappresenta solo un'ideologia, quanto un complesso di regole procedurali universalmente riconosciute per costituire un governo e indirizzare le sue scelte politiche.

Tra le **forme attuali** ricordiamo inoltre:

- la **democrazia competitiva**, derivante dal modello inglese (parlamentare-maggioritario), che assicura la competizione e la possibile *alternanza* tra due forze di governo;
- la **democrazia immediata**, attraverso la quale si affida al corpo elettorale l'investitura diretta dell'esecutivo grazie a particolari sistemi elettorali;
- la **democrazia referendaria**, intendendosi con tale espressione l'esercizio di funzioni costituenti da parte del popolo mediante l'istituto del *referendum*.

2. I regimi democratici

Le recenti ondate di democratizzazione a livello mondiale hanno portato alla costruzione del **maggior numero di regimi democratici mai esistiti**, nonché alla loro diffusione in aree geografiche (America Latina, Asia) ritenute fino ad oggi poco ricettive nei confronti di tale fenomeno.

Per **regime** si intende un **assetto stabilizzato di potere che riguarda i valori e i principi, le regole e le procedure, le funzioni e i ruoli fondamentali di governo**. Come tale rappresenta una forma di organizzazione politica intermedia fra lo Stato e il governo.

All'interno di uno stesso Stato nel corso del tempo si presentano diversi tipi di regime, e nell'ambito di uno stesso tipo di regime si possono avere diversi assetti di governo. La scienza politica contemporanea distingue tra due tipi di regimi: **regimi democratici** e regimi non democratici (per questi ultimi vedi Cap. successivo). I primi sono **assetti istituzionali pluralistici e costituzionali improntati al dialogo e alla concorrenza tra i gruppi e governati da un'élite eterogenea e frammentata**.

In particolare, devono considerarsi democratici quei regimi nei quali vigono:

- il suffragio universale maschile e femminile;
- la libertà di espressione;
- elezioni libere e competitive;
- la pluralità di partiti e libertà di costituire organizzazioni (politiche e non) e di aderirvi;
- diverse e alternative fonti di informazione;
- istituzioni che colleghino l'attribuzione dei poteri di governo alle risultanze del voto o ad altre forme democratiche di preferenza politica.



Qual è la differenza tra regimi democratici e regimi non democratici?

Nei **regimi democratici** gli organi di governo sono liberamente scelti dal *popolo, titolare del potere sovrano*, e controllati dall'opposizione che aspira a divenire forza di governo. In base al *principio pluralista*, il potere è distribuito fra più organi a livello centrale (Parlamento, Governo, Magistratura etc.), oltre che a livello territoriale (mediante le diverse forme di autonomia locale).

Nei **regimi autocratici** vige l'*assenza di investitura popolare* del potere, o, qualora esista, tale investitura assume *carattere meramente formale*. L'ordinamento è controllato da *oligarchie di potere* che, reprimendo qualsiasi forma di opposizione, si impongono al vertice del sistema mediante la forza fisica o forme più raffinate — talvolta subdole — di persuasione (come, ad esempio, il controllo massiccio dei mezzi di informazione).

3. Modelli di democrazia

A seconda delle variabili e degli elementi strutturali, politici o funzionali oggetto di indagine variano le modalità di classificazione dei regimi democratici. È possibile, infatti, distinguere tra:

- **democrazia rappresentativa e democrazia diretta;**

- **democrazia strumentale** (o **procedurale**) e **democrazia sostanziale** (o **materiale**);
- **democrazia maggioritaria** e **democrazia consensuale**.

A) Democrazia rappresentativa e democrazia diretta

È opportuno sottolineare che questa prima partizione tipologica risulta insoddisfacente per descrivere pienamente la complessità e la varietà delle realtà democratiche sia odierne che passate.

Una **democrazia rappresentativa** è caratterizzata da **elezioni libere, competitive e periodiche**, e da **strutture rappresentative** (es. Parlamento) e **decisionali** (es. Governo). I cittadini partecipano direttamente alla politica solo nel momento del voto, successivamente le scelte politiche sono prese dall'*élite* ristretta dei loro rappresentanti. La **democrazia diretta** è quella in cui il **cittadino non è obbligato a delegare il proprio potere politico, ma partecipa direttamente, in prima persona, alla vita politica**, avendo possibilità di proporre e votare direttamente le leggi. È la cd. *democrazia degli antichi*, esercitata nelle Città-Stato greche del V sec. a.C., in cui i cittadini costituivano un numero ristretto, tale da consentire loro di riunirsi, decidere e trovare soluzioni ai loro problemi. Oggi la maggior parte delle democrazie sono *rappresentative*, anche se in esse vigono — in via di eccezione — alcuni istituti di democrazia diretta quali, ad esempio, i *referendum*.

B) Democrazia strumentale e democrazia sostanziale

Quando si parla di **democrazia strumentale** (o **procedurale**) si fa riferimento alle **regole** del processo politico, che devono essere **chiare, uguali e imparziali** per tutti i partecipanti al processo stesso.

Nel caso della **democrazia sostanziale** (o **materiale**), invece, l'attenzione è posta non sul metodo o sui mezzi della politica, quanto sul raggiungimento di determinati **obiettivi**: il sistema deve tendere alla concreta realizzazione dell'ideale di uguaglianza, soprattutto in ambito economico e sociale.

C) Democrazia maggioritaria e democrazia consensuale

La distinzione tra **democrazia maggioritaria** e **democrazia consensuale** è da attribuire a LIJPHART, che dopo un'attenta analisi politica del suo paese, l'Olanda, supera gli altri tentativi di catalogare i diversi modelli di democrazia sulla base di variabili quali la stabilità/instabilità e la cultura politica.

A tali parametri ricorre, ad esempio, il politologo ALMOND, secondo il quale i sistemi politici dotati di *cultura politica omogenea* darebbero origine a *sistemi democratici stabili*, come accade nel caso delle democrazie anglosassoni; i sistemi politici con *cultura politica eterogenea e frammentata*, invece, darebbero vita a regimi *democratici instabili*, tra cui figurano i regimi dell'Europa continentale. Tale schema non è, tuttavia, applicabile all'Olanda e ai paesi scandinavi in generale, i quali, pur presentando un elevato grado di frammentazione culturale, sono caratterizzati da democrazie stabili.

La classificazione di LIJPHART, prendendo in considerazione più dimensioni, ci permette un'analisi più ampia e la possibilità di studiare con maggiore precisione la realtà di ciascun paese.

Seguendo tale impostazione, per **democrazia maggioritaria** è da intendersi un regime in cui i rappresentanti, eletti sulla base di libere e competitive elezioni, raggiungono le proprie decisioni in base al **principio di maggioranza**.

Il **modello maggioritario**, noto anche come **modello Westminster**, dal nome del parlamento inglese, è caratterizzato da:

- concentrazione del potere esecutivo in governi monopartitici;
- predominio dell'esecutivo;
- sistema bipartitico o, in alternativa, bipolare (quest'ultimo derivante dalla formazione di due ampie coalizioni multipartitiche);
- sistema elettorale maggioritario;
- pluralismo dei gruppi di interesse;
- concentrazione del potere legislativo in un'assemblea monocamerale;
- esistenza esclusiva di forme rappresentative ovvero assenza di ricorso a consultazioni referendarie;
- flessibilità della costituzione;
- una banca centrale controllata dall'esecutivo.

Questo modello appare più adatto a paesi le cui società sono piuttosto *omogenee*, dove i principali partiti più che situarsi su posizioni estreme si collocano tendenzialmente su posizioni centriste. Democrazie di questo tipo sono sicuramente il Regno Unito e la Nuova Zelanda.

Le **democrazie consensuali** (o **consociative**) utilizzano **sistemi di rappresentanza proporzionale** e sono generalmente **multipartitiche**, orientate alla ricerca dell'accordo più che alla vittoria di una parte.

Il **modello consensuale** è caratterizzato da:

- condivisione del potere esecutivo;
- equilibrio fra potere esecutivo e legislativo;
- sistema multipartitico;
- corporativismo dei gruppi di interesse;
- federalismo e governo decentrato;
- bicameralismo forte;
- costituzione rigida;
- indipendenza della banca centrale.

Sono democrazie consociative il Belgio, la Svizzera, l'Olanda e l'Austria. In tali contesti, ove la separazione tra le varie subculture raggiunge dimensioni elevate, la **stabilità politica** è garantita da un *sistema di accomodamento e di compromesso tra le élites*, che collaborano tra loro allo scopo di colmare le distanze tra i vari gruppi.

Esse si distinguono dalle democrazie maggioritarie:

- per la presenza di **governi con larghe coalizioni ministeriali**;
- per il **veto reciproco**, dal momento che in seno alla coalizione ogni decisione di rilievo che riguarda un segmento minoritario va presa con il consenso di questo;
- per il ricorso alla **proporzionalità** come criterio di attribuzione delle risorse tra i diversi segmenti della società;
- per l'**autonomia dei segmenti**, nel senso che, per tutti i campi e temi che non riguardano interessi comuni a tutti, ciascun segmento regola e organizza tali interessi in maniera completamente autonoma.

? *È sufficiente il raggiungimento del suffragio universale perché un regime possa essere considerato democratico?*

«**Democratizzazione**» non è solo conquista del suffragio universale, ma riconoscimento e garanzia dei **diritti di cittadinanza**, ossia **diritti civili** (diritti necessari per la libertà individuale: libertà della persona, di parola, pensiero e fede, diritto alla proprietà, diritto alla giustizia), **diritti politici** (diritto di voto e di partecipazione all'esercizio del potere politico), **diritti sociali** («la vasta gamma che va da un minimo di benessere e di sicurezza economici fino al diritto a partecipare pienamente al retaggio sociale e a vivere la vita di un essere civilizzato secondo gli standard prevalenti della società» — MARSHALL).

È necessario, altresì, che i risultati numerici dei voti espressi dai singoli non siano distorti da **sistemi elettorali** che ridimensionano la rappresentatività dei singoli facendo venir meno il principio «*una testa un voto*».

4. Condizioni per lo sviluppo di regimi democratici

Le condizioni che portano alla nascita di un regime democratico variano da paese a paese, in base al periodo storico e alle particolari contingenze internazionali. Non è possibile, quindi, individuare condizioni politico-sociali qualificabili come requisiti generali, certi e imprescindibili per lo sviluppo democratico, ma solo ricercare *fattori minimi* relazionandoli al caso specifico analizzato.

A) Le fasi storiche di avanzamento della democrazia

Numerose teorie sviluppate nell'ambito della scienza politica sono accomunate dal fatto di aver individuato **tre fasi storiche** di avanzamento e affermazione della democrazia nel mondo, ognuno caratterizzato da particolari condizioni che hanno favorito lo sviluppo di regimi democratici.

La **prima lunga ondata di democratizzazione** va dal 1828 al 1926 e coincide con l'affermazione dei regimi democratici in gran parte dell'Europa occidentale.

Fattori che hanno reso possibile tale sviluppo democratico sono:

- l'esistenza iniziale di una forma di *monarchia assoluta* che ha posto importanti freni ai privilegi della nobiltà;
- l'*emergere della borghesia*, ossia di una *classe media* attenta alla tutela dei propri diritti, primo tra tutti la *tutela della proprietà privata*;

- l'evoluzione mercantile dell'*aristocrazia terriera*;
- la *nascita della classe operaia*;
- l'assenza di coalizioni aristocratico-borghesi contro contadini e lavoratori;
- l'assenza di *rivoluzioni violente*, in grado di creare una rottura con il passato come accadde in Gran Bretagna (1688), Francia (1789) e Stati Uniti (1776).

La **seconda ondata di democratizzazione** va dal 1943 al 1962 ed è una conseguenza degli avvenimenti politici e militari internazionali della seconda guerra mondiale, in particolare la vittoria degli alleati su nazismo e fascismo e il processo di decolonizzazione.

La **terza fase**, cominciata nel 1974, ha portato alla nascita del più alto numero di Stati democratici; fattori fondamentali per un simile sviluppo democratico sono stati:

- la *crisi di legittimazione dei regimi autoritari*;
- una *crescita economica senza precedenti*;
- il nuovo ruolo della Chiesa cattolica successivo al Concilio Vaticano II;
- lo sviluppo della *Comunità europea* prima, e dell'*Unione europea* poi;
- la crescente attenzione alla *tutela e alla promozione dei diritti umani*;
- l'affermazione del modello di *Welfare State*;
- il contributo di *Gorbaciov* alla transizione dei regimi comunisti verso ordinamenti liberal-democratici;
- l'*effetto domino dei processi di democratizzazione*.

B) I requisiti minimi individuati in ambito politologico

Molti dei regimi democratici di recente formazione sono deboli e non ancora pienamente consolidati, ma in questo momento storico non sembrano esservi grandi alternative a delle pur fragili e instabili democrazie nel mondo.

Requisiti indispensabili (ma non sufficienti) per la nascita, crescita e durata nel tempo di un regime democratico sono:

- una diffusa **cultura civica**, caratterizzata da partecipazione, attività politica vivace, assenza di forti e insanabili contrasti politici, rispetto per l'autorità, atteggiamenti favorevoli verso le strutture politiche;
- **pluralismo politico**, ossia diffusione e autonomia dei corpi politici intermedi (partiti, sindacati, etc.);
- **alto livello di alfabetizzazione e di istruzione**;
- **diffusione e sviluppo dei mass-media**;
- **assenza di eccessive disparità e discriminazioni tra le classi economiche e sociali**.

C) Sviluppo economico e sviluppo democratico

Un tema sempre dibattuto dagli scienziati politici è il **nesso tra sviluppo socio-economico e sviluppo democratico**: è lo sviluppo socio-economico a favorire la democrazia o viceversa?

Secondo PRZEWORSKI «**le democrazie compaiono casualmente rispetto ai livelli di sviluppo ma muoiono nei paesi più poveri e sopravvivono nei paesi più ricchi**»; secondo LIPSET tutti gli aspetti caratterizzanti lo sviluppo (industrializzazione, prosperità economica, urbanizzazione, istruzione) costituiscono un unico grande fattore che trova il suo corrispettivo, in ambito politico, nella democrazia, con la conseguenza che, al crescere del livello di ricchezza, aumenta anche la probabilità che in un paese si instauri e persista un regime democratico.

Per COTTA-DELLA PORTA-MORLINO *la correlazione tra sviluppo e democrazia non è immediata, né scontata*; una corretta analisi sul tema dovrebbe pertanto considerare la soglia a partire dalla quale le variabili dello sviluppo condizionano positivamente la democrazia, e in che modo tali variabili vengono influenzate da fattori sfavorevoli all'evoluzione di un ordinamento in senso democratico. Si ricordi, infine, che tutte le condizioni necessarie non sono, per questo, anche sufficienti.

5. Le tappe del processo di democratizzazione

In dottrina il processo di democratizzazione è stato ripartito in **cinque diverse fasi: transizione, instaurazione, consolidamento, stabilità e crisi**.

A) Transizione

Con questo termine si intendono le **fasi di passaggio da un regime ad un altro, con abbandono di alcuni atteggiamenti del regime precedente senza acquisizione completa delle caratteristiche del nuovo regime che verrà instaurato**.

Una transizione alla democrazia inizia con una fase di **liberalizzazione**, ovvero con la concessione dall'alto, quand'anche parziale, di una serie di diritti civili e politici ai cittadini (come nel caso degli Statuti emanati spontaneamente dai sovrani più illuminati in Europa nel corso dell'Ottocento).

Ulteriori elementi caratteristici sono un indebolimento della censura sulla libertà di stampa, il rilascio di prigionieri politici e il rientro di esiliati, la creazione di adeguati spazi per l'opposizione politica etc.

B) Instaurazione

L'instaurazione della democrazia, successiva alla liberalizzazione, comporta il **riconoscimento pieno dei diritti civili e politici, l'emergere di un sistema di partiti, l'adozione di procedure e istituzioni democratiche**.

Questa fase, oltre che essere caratterizzata da procedimenti elettorali democratici che coinvolgono l'intero popolo (comprese le donne), si contraddistingue per la subordinazione dei militari al potere civile e per l'applicazione del principio di separazione dei poteri nei rapporti tra esecutivo, legislativo e giudiziario.

Gli attori coinvolti nel processo di instaurazione della democrazia possono essere **attori interni** al precedente regime non democratico o **esterni** ad esso, e talvolta anche **attori internazionali**.

Gli *attori interni* sono l'esercito, l'*élite* di governo, l'alta burocrazia del regime autoritario, indotti, per vari motivi, a pilotare tale processo. I principali *attori esterni* sono, invece, i movimenti di opposizione e di liberazione nazionale. *Accordi tra nuovi e vecchi attori del regime, ampliando il numero dei titolari del potere politico, possono facilitare l'affermarsi della democrazia, riducendo il conflitto.*

I principali *attori internazionali* sono, infine, gli Stati terzi e le organizzazioni internazionali, che esercitano la loro pressione attraverso strumenti quali, ad esempio, il riconoscimento del governo di transizione, la concessione di aiuti economico-finanziari condizionati al rispetto dei valori liberal-democratici etc.

C) Consolidamento democratico

La fase di consolidamento democratico è caratterizzata dalla **legittimazione delle nuove procedure nella popolazione e nell'élite e dall'«ancoraggio» (o radicamento) delle strutture partitiche e di rappresentanza degli interessi** (MORLINO).

La *legittimazione*, ovvero l'*accettazione* e il *sostegno del nuovo regime da parte della società*, è un elemento fondamentale del consolidamento; minore è il grado di legittimazione di cui gode un regime democratico, più forti e sviluppate dovranno essere le cd. «*ancore*» della democrazia, ossia quelle *strutture istituzionali che consentono lo sviluppo e la sopravvivenza della forma democratica*.

Secondo MORLINO le **ancore** del processo di consolidamento sono:

- le organizzazioni partitiche;
- il condizionamento da parte dei partiti dei gruppi di interesse, quali associazioni imprenditoriali, sindacati etc.;
- i rapporti clientelari che, per decenni, hanno legato gli individui a certi assetti partitici e istituzionali garantendo l'erogazione di risorse pubbliche su base personalistica (elemento verificato empiricamente nel caso dei paesi del Sud Europa);
- assetti neo-corporativi che attraverso accordi triangolari (imprenditori-governo-sindacati) concorrono alla stabilizzazione del regime democratico.

Il consolidamento non è tappa obbligata dopo l'instaurazione della democrazia: è spesso accaduto in passato che un neonato regime democratico crollasse o entrasse in crisi dopo l'iniziale processo di evoluzione democratica.

D) Stabilità

Questo termine indica la **prevedibile capacità di durata di un regime democratico**. Un regime si può dire stabile se in esso si è assistito al completamento del processo di **istituzionalizzazione**, ovvero a un'avanzata razionalizzazione e organizzazione delle strutture politiche, se il grado di **legittimità** è assai elevato, derivante dalla diffusa

convinzione che il regime affermatosi sia meritevole di sostegno e se, infine, è stata raggiunta un'**efficacia decisionale**, cioè la capacità da parte del governo di prendere decisioni e raggiungere gli obiettivi prefissati a favore della collettività statale. Da simili considerazioni si evince che un regime è tanto più stabile quanto più il processo di consolidamento democratico ha avuto successo.

E) Crisi della democrazia

Con l'espressione «**crisi della democrazia**» si fa riferimento all'**insieme dei fenomeni che alterano il funzionamento dei meccanismi tipici di quel regime**.

È in corso una crisi democratica quando, per esempio, vengono limitati i diritti politici e/o civili oppure vigono limitazioni alla partecipazione e alla competizione politica. Un sistema democratico in crisi non è necessariamente destinato al crollo. *Costituiscono crisi senza crollo le crisi democratiche europee degli anni Settanta, mentre la Repubblica di Weimar (1919-1933) rappresenta un esempio di crisi con successivo crollo.*

Negli anni Settanta, anche nel cuore della vecchia Europa, società altamente sviluppate e industrializzate sono state attraversate da profonde crisi della democrazia.

Le cause di tale fenomeno sono da attribuire ad un **sovraccarico di domande al governo** da parte di gruppi e individui, e alla difficoltà di farvi fronte per mancanza delle risorse necessarie.

In questi casi il crollo è stato evitato per una serie di motivi, quali: l'elevato grado di **consolidamento delle istituzioni democratiche** (partiti, sindacati etc.); l'**assenza di credibili alternative alla democrazia**; la crescita di gruppi sociali il cui reddito e i benefici ad essi riconosciuti sono stati garantiti dal regime democratico.

In Europa l'insoddisfazione nei confronti dei governi democratici prende solo la forma di lotta per nuovi e più ampi diritti civili o al più porta ad un distacco e ad un atteggiamento di allontanamento nei confronti degli attori della politica.

6. Nuovi problemi e nuove sfide alla democrazia

La caduta del regime sovietico, instauratosi in luogo del mancato socialismo, ha sancito l'affermazione del paradigma democratico occidentale e la sua diffusione come unica formula politico-istituzionale attualmente praticabile.

Nonostante ciò le attuali forme di democrazia contemporanea devono ancora risolvere vecchi problemi e, man mano che la società diventa più complessa, affrontare nuove e molteplici sfide (soprattutto in relazione ai problemi del *Welfare State*).

Secondo BOBBIO se il socialismo non è stato realizzato anche **la democrazia non è riuscita a mantenere alcune delle sue promesse più importanti**, proprio perché il modello democratico fu ideato per un tipo di società assai meno complessa di quelle odierne.

Le **promesse mancate**, in particolare, sono:

- diventare una «società di eguali», senza corpi intermedi che ostacolano l'evoluzione dei singoli;
- eliminare gli interessi particolaristici che contrastano con la più ampia visione della rappresentanza politica;
- porre fine alla persistenza del potere, talvolta occulto, delle oligarchie;
- distruggere i poteri invisibili che, attraverso i gruppi di pressione, condizionano la condotta degli organi politici;
- elevare il livello generale di educazione politica nei cittadini.

A) I nuovi problemi

Per «*nuovi problemi*» non si fa riferimento solo alle difficoltà che devono fronteggiare i neonati regimi democratici, ma anche a quelle che si presentano alle democrazie più consolidate dell'Europa occidentale.

Un primo problema è insito nella definizione stessa di democrazia come governo del popolo: di fatto, nella realtà, il **potere di governo** non appartiene a tutti ma è e resta nelle **mani di un'élite ristretta**.

Secondo DAHL tale difficoltà potrà essere alleggerita attraverso l'elezione di un «*minipopulus*» capace di porsi come tramite informato tra le *élites* e il popolo e come controllore dei comportamenti delle *élites*.

Su questa scia sono cresciuti gli esempi di **democrazia deliberativa**, ossia i tentativi di coinvolgimento non occasionali (come il momento del voto) dei cittadini in una serie di decisioni pubbliche, attraverso *referendum*, dibattiti pubblici, giurie dei cittadini.

Un secondo problema che si presenta alle democrazie occidentali, soprattutto nell'attuale momento storico, è l'incapacità di garantire una serie crescente di diritti sociali e civili tipici del *Welfare State* non solo ai propri cittadini, ma ad un numero sempre maggiore di individui residenti sul territorio con diversa cittadinanza. Sono ancora limitati i diritti che uno Stato europeo garantisce ad un cittadino dell'Unione europea, e ancor meno quelli garantiti ai cittadini di paesi terzi. *Una democrazia gode di legittimità popolare se è in grado di integrare la popolazione e garantire indistintamente a tutti uno standard minimo di diritti universalmente riconosciuti (all'uomo e non solo al cittadino).*

Altro importante nodo da sciogliere riguarda la **possibilità o meno di costruire una democrazia sovranazionale**, e deriva dall'evoluzione dell'ordinamento internazionale dal secondo dopoguerra in poi, da quando, cioè, sono stati costituiti organismi (ONU, Comunità europee etc.) dotati di competenze un tempo rientranti nella *domestic jurisdiction* dello Stato nazionale e oggi sempre più incisive sulla vita dei singoli. Come si potrà, ad esempio, democratizzare l'ONU, considerando che una parte degli Stati membri non sono regimi democratici?

Tali considerazioni alimentano uno dei grandi dibattiti della scienza politica: la possibilità o meno di **esportare il modello democratico**, di fatto prodotto degli Stati occidentali, nel resto del mondo.

Per SARTORI è possibile esportare solo una «*democrazia minima*», mentre è più difficoltoso raggiungere un consolidamento effettivo della stessa in qualsiasi angolo del mondo.

Va, infine, posto l'accento su una quarta problematica rilevata da FISICHELLA, che definisce quello democratico come un regime in grado di funzionare prevalentemente per l'ordinaria amministrazione ma incapace di **fronteggiare situazioni di straordinaria amministrazione**, ivi compresa la guerra.

Secondo lo studioso, al presentarsi di situazioni straordinarie o particolarmente difficili ed eccezionali lo Stato, anche se democratico, reagisce per preservarsi attraverso l'attenuazione di certe garanzie individuali e di gruppo, attraverso elezioni anticipate (in deroga al principio della periodicità delle elezioni), oppure prolungando il mandato delle assemblee oltre il tempo stabilito. Tali fattori, limitando la democrazia stessa senza rispettare i cd. «*poteri di riserva*», possono causarne la crisi o addirittura il crollo, che potrà essere evitato solo in presenza di una consolidata legittimità politica. *La democrazia può crollare dinanzi a situazioni di straordinaria amministrazione.*

Sono considerati «*poteri di riserva*» quelli che consentono agli organi dello Stato di funzionare anche in assenza di uno di essi. In Italia, ad esempio, l'assenza del Capo dello Stato prevede la presenza, come suo vicario, del Presidente del Senato, e la contestuale assegnazione al Presidente della Camera (per motivi di equilibrio istituzionale) della presidenza delle due Camere in seduta comune.

B) Le sfide

Una delle sfide più importanti alla democrazia odierna è rappresentata dalla **tecnocrazia** (letteralmente «*governo dei tecnici*»), caratterizzata dalla tendenza a non affiancare il potere politico per consigliarlo secondo competenza, ma a soppiantarli assumendo in proprio la funzione decisionale. Tale fenomeno costituisce una deroga ai principi di rappresentanza politica e, conseguentemente, di sovranità popolare, e nelle democrazie rappresentative che attribuiscono un ruolo di garante *super partes* al Capo dello Stato comporta una inevitabile politicizzazione di tale figura.

Una seconda sfida è quella **oligarchica**: sempre più spesso i processi politici e i partiti sono nelle mani di un'élite ristretta, fattore che, insieme al crescente disinteresse del pubblico verso la politica, può minare le fondamenta stesse del governo del popolo. Nelle democrazie avanzate non è improbabile, secondo FISICHELLA, che le oligarchie politiche si alleino con il mondo dell'economia, con il risultato che le decisioni politiche sono prese da gruppi ristretti per il loro esclusivo vantaggio e contro il principio democratico maggioritario.



..... Cosa si intende per «oligarchia»?

Il significato etimologico del termine è «*governo di pochi*», che si contrappone al «governo dei migliori» rappresentato dall'aristocrazia. Già nel linguaggio politico greco, tuttavia, la parola era usata con valenza negativa per indicare il «governo dei ricchi». Nella *Politica*, distinguendo tra forme pure e forme corrotte di governo, Aristotele individua nell'oligarchia la forma degenerata dell'aristocrazia, che è il governo dei

migliori, e definisce l'oligarchia un cattivo modello di costituzione nel quale pochi pervengono illegalmente al potere e lo utilizzano per il conseguimento dei loro particolari interessi. Tramandato dal pensiero classico greco, questo significato negativo fu fatto proprio dalle teorizzazioni successive.

In epoca contemporanea è stato tuttavia sottolineato che tutti i governi sono in qualche modo oligarchici, in quanto al potere vi sono sempre minoranze organizzate, le cd. **élites**. I sostenitori della *teoria delle élites* (Vilfredo Pareto, Gaetano Mosca, Robert Michels), pur non utilizzando espressamente il termine oligarchia, ma espressioni quali «classe eletta», «classe politica», «minoranza governante», «plutocrazia», affermano che, rispetto al numero dei governanti che da sempre hanno caratterizzato i diversi regimi, quasi tutti i governi sono in senso lato oligarchie. Tra questi è stato Robert Michels a dare il contributo maggiore alla diffusione del termine nel linguaggio della scienza politica contemporanea; analizzando l'organizzazione del partito socialdemocratico tedesco ha individuato una «legge ferrea dell'oligarchia», applicabile tendenzialmente ad ogni organizzazione, secondo la quale qualsiasi società organizzata, anche di ispirazione socialista e libertaria, produce inevitabilmente una *minoranza egemone* che aspira a trasformarsi in centro di potere stabile e inamovibile.

Da Michels in poi il termine ha perso la sua valenza originariamente negativa per assumerne una neutra. Frequente è la distinzione che i politologi attuano tra democrazia e oligarchia: si è rilevato che le oligarchie che governano in regimi democratici derivano la loro legittimazione da un voto popolare libero e riconoscono la libertà della pubblica opinione; le oligarchie dei regimi non democratici si fondano su un voto non liberamente espresso, sul carisma dei capi o, addirittura, sul terrore, e non riconoscono il diritto di opposizione e la libertà di pensiero.

Direttamente collegata alla precedente è la sfida della **preminenza dell'economia sulla politica**: in un contesto di globalizzazione, di scissione tra Stato e società, è difficile per la democrazia resistere alle pressioni provenienti dai soggetti economici e finanziari che arrivano, attraverso il proprio potere, a manipolare la competizione elettorale e politica. Basti pensare al problema del finanziamento delle organizzazioni partitiche, alle possibilità di indirizzare le elezioni attraverso costose campagne propagandistiche, alla possibilità di controllare e influenzare l'opinione pubblica attraverso la proprietà di mezzi di comunicazione di massa.

7. Democrazia e comunicazione politica

Alla base del buon funzionamento di un sistema democratico esiste la **comunicazione politica orizzontale**, cioè «**lo scambio e il confronto dei contenuti di interesse pubblico-politico prodotti dal sistema politico, dal sistema dei media e dal cittadino elettore**» (MAZZOLENI).

A) Democrazia contemporanea come democrazia del pubblico

Nelle democrazie rappresentative, a causa della partecipazione indiretta dei cittadini al governo, la presenza di una **opinione pubblica libera** risulta fondamentale e ineludibile.

Il concetto di **opinione pubblica** si sviluppa tra la fine del XVII e XVIII secolo, quando, grazie alla stampa, il pubblico comincia ad avere a sua disposizione specifici mezzi per informarsi circa l'operato della classe politica; in particolare è con l'emergere del capitalismo commerciale che una classe sociale in particolare, la **borghesia**, sente la necessità di interessarsi all'azione del governo e alle scelte che la riguardano. Per lungo tempo i dibattiti politici si svilupperanno grazie all'azione del **giornalismo**.

Il concetto di opinione è pubblica si basa su **tre postulati**:

- l'**oggetto** di cui l'opinione pubblica si occupa è la **cosa pubblica**;
- lo **strumento** che usa è il **dibattito pubblico**;
- l'**arena** in cui ci si confronta è **aperta al pubblico**.

Il suo ruolo è centrale in un regime democratico perché esso ha bisogno di sostegno: un candidato sarà rieletto se avrà nuovo appoggio da parte degli elettori, e dovrà agire in qualità di loro rappresentante sulla base del principio secondo cui la *sovranità appartiene al popolo*, che, quindi, deve essere libero di esprimere giudizi, fare richieste e proporre soluzioni. Ciò è possibile solo se l'**opinione pubblica è autonoma** e priva di condizionamenti, cioè solo se viene garantito dall'ordinamento il *pluralismo* nei flussi di informazione.

In passato erano i partiti a *strutturare l'opinione pubblica*: l'elettore votava non il politico, ma il partito, e solo all'interno di questo si discutevano i temi rilevanti. Oggi tendiamo sempre più ad una **democrazia del pubblico**, in cui i candidati prestano enorme attenzione ai mezzi di comunicazione e acquistano nuova importanza la personalità del candidato e come questi appare attraverso i mezzi di comunicazione. La discussione si sposta nel campo dei *mass-media* e i politici si avvalgono di strumenti quali sondaggi e manifestazioni pubbliche per capire gli atteggiamenti e l'orientamento dell'opinione pubblica.

B) Media e democrazia

Secondo LAZARSELD, i mezzi di comunicazione hanno una scarsa influenza sul comportamento elettorale dei singoli elettori.

Egli sostiene, infatti, che sono innanzitutto le **caratteristiche socioeconomiche** a condizionare il voto (si vota il partito ritenuto più vicino socialmente). Segue l'**influenza della famiglia**: generalmente il figlio segue la scelta del padre o risente, comunque, in vario modo dell'educazione e dei valori trasmessigli. I mezzi di comunicazione avrebbero, perciò, un potere di condizionamento inferiore: dal momento che gli appassionati di politica mostrano preferenze di voto chiare, infatti, i messaggi politici provenienti da tv e giornali dovrebbero rivolgersi ai meno interessati alla politica, che tuttavia, in virtù del loro scarso interesse, sono poco ricettivi a tali messaggi.

Negli ultimi anni, però, l'**indebolimento del ruolo dei partiti** ha fatto sì che i mezzi di comunicazione crescessero di importanza nell'influenzare gli elettori, spostando l'attenzione sulle *performance* e sulla personalità dei singoli politici. Ciò ha condotto ad una **personalizzazione della politica**, fenomeno che trova negli Stati Uniti il suo esempio più importante.

Di conseguenza si assiste ad una sempre maggiore professionalizzazione delle campagne elettorali, ove i candidati si affidano a **consulenti professionisti** che ne curano l'immagine e la capacità di accattivare il pubblico affinché i loro messaggi siano efficaci e raggiungano l'obiettivo di raccogliere voti. Vengono migliorate le caratteristiche fisiche, studiati anche particolari prima ritenuti insignificanti come il tono della voce e la gestualità.

In questo modo **la comunicazione da strumento centrale per la democrazia e per il controllo sui governanti tende a trasformarsi in uno strumento di manipolazione**.

In un paese democratico, proprio perché i *media* hanno il potere di influenzare l'opinione pubblica attraverso la selezione delle informazioni da diffondere o meno, vengono emanate **leggi di regolamentazione** del loro uso da parte dei politici, soprattutto nei periodi elettorali.

Di fondamentale importanza sono anche le leggi che disciplinano **l'incompatibilità tra il possesso di mezzi di comunicazione di massa e l'esercizio di cariche pubbliche**.

Il **sistema della comunicazione in Italia** viene oggi definito di **pluralismo polarizzato**, ed è caratterizzato da integrazione dei mezzi di comunicazione nella politica di partito, storica debolezza dei media commerciali e forte ruolo dello Stato (HALLIN). Il ritardo nel raggiungimento della libertà di stampa e nello sviluppo dell'industria dei media ha fatto sì che la stampa dipendesse economicamente dallo Stato, dai partiti, dalla Chiesa o da imprenditori privati. Oggi, nonostante nel nostro paese sia scomparsa o quasi la stampa di partito, i quotidiani continuano a rappresentare i diversi orientamenti politici, difettando così di autonomia e neutralità.

Secondo MANCINI il giornalismo italiano presenta un *basso livello di professionalizzazione*, con un conseguente basso livello di autonomia e di etica pubblica. In Italia, inoltre, più che in altri paesi europei, *la carta stampata resta un fenomeno di élite*, essendo piuttosto la televisione a formare e influenzare l'opinione pubblica.

C) E-democracy e democrazia elettronica

Si definisce *e-democracy* la **crescita delle opportunità di partecipazione politica dei cittadini per effetto di internet** (ROSE).

Attraverso *internet*, i cittadini e i movimenti da essi costituiti possono intervenire direttamente nel dibattito pubblico e formulare opinioni *on line* come vuole la *e-participation*, o usufruire della *e-governance*, ossia accedere ad informazioni e servizi pubblici o anche partecipare ad elezioni *on line* attraverso la *e-voting*.

Se l'utilizzo dei mezzi informatici è visto come fattore di crescita della partecipazione e di riduzione delle disuguaglianze è anche vero che, comunque, *internet* resta uno strumento che non tutti hanno il potere di utilizzare in quanto è innegabile l'esistenza di disuguaglianze tra coloro che accedono o meno alle nuove tecnologie (fenomeno definito *digital divide*). L'informaticizzazione non dovrebbe garantire solo una maggiore partecipazione dei semplici cittadini, ma anche la possibilità di un più esteso pluralismo delle fonti di informazione. Se, tuttavia, *internet* significa più informazione per tutti, non bisogna dimenticare che la quantità non corrisponde sempre alla qualità.

Secondo FISICHELLA l'era della «**democrazia elettronica**», superando i limiti delle distanze spaziali e consentendo a milioni di persone di incontrarsi in uno stesso luogo, seppur virtuale, riapre un antico dibattito circa la possibilità di una *democrazia diretta* in sostituzione di una rappresentativa, dato che il potere politico potrà rivolgersi direttamente ai cittadini, fare domande, avanzare proposte, argomentare scelte e ciascun cittadino potrà rispondere senza muoversi da casa. L'Autore guarda, però, a tale eventualità con scetticismo: i cittadini via *internet* potrebbero essere manovrati attraverso informazioni non attendibili, né neutrali e quindi la maggiore partecipazione potrebbe implicare anche un crescente controllo delle masse da parte di un potere che decide quali informazioni vanno passate, quali accentuate e quali, addirittura, ignorate.

Parte **seconda** | L'oggetto della scienza politicaCapitolo **7** | Altri attori della politica:
partiti, gruppi di pressione
e movimenti sociali**Sommario**

1. I partiti politici: definizione. - 2. Le diverse tipologie di partiti. - 3. Le funzioni dei partiti. - 4. I sistemi di partito. - 5. Le «famiglie spirituali di partiti». - 6. I gruppi di interesse: definizione e cenni storici. - 7. Classificazione dei gruppi di interesse. - 8. Modalità d'azione, obiettivi e risorse dei gruppi di interesse. - 9. I gruppi di interesse tra pluralismo e neo-corporativismo. - 10. I sindacati. - 11. I movimenti sociali spontanei.

1. I partiti politici: definizione

A seguito dell'affermarsi negli Stati contemporanei del principio di *rappresentatività nelle assemblee legislative*, i **partiti politici** sono divenuti gli **attori principali della democrazia moderna** e, in quanto tali, sono stati posti al centro degli studi di scienza politica.

Essi costituiscono il principale **strumento di azione politica collettiva e di mediazione tra istanze sociali e istituzioni**, attraverso cui, cioè, gli individui e le loro formazioni si relazionano alle istituzioni per chiedere l'intervento pubblico in tutti i settori di interesse collettivo.

Si caratterizzano come **associazioni volontarie**, per alcuni aspetti simili ai gruppi di interesse e ai movimenti sociali, che propongono un programma complessivo di interventi e competono tra loro sul piano elettorale per l'esercizio del potere istituzionale; sono dotati di un'organizzazione *stabile, istituzionalizzata* e relativamente *diffusa sul territorio* (in gran parte dei casi a livello nazionale).

La loro importanza è notevolmente accresciuta nel tempo, al punto che oggi i partiti politici sono presenti in tutte le istituzioni statali e per far conoscere le loro politiche si avvalgono dei *media* in maniera pressoché costante.

È per tale ragione che numerose sono le teorie avanzate in ambito politologico per comprenderne il ruolo e la funzione nello scenario politico contemporaneo.

I rapporti tra Stato e partiti nella storia delle democrazie europee

L'atteggiamento dello Stato nei confronti dei partiti ha attraversato, nella storia delle democrazie europee, diverse fasi:

- la prima, di **opposizione**, risale agli albori dello Stato liberale. L'ideologia *individualista* allora imperante faceva leva sui singoli eletti e mal si conciliava con l'organizzazione dei cittadini in partiti. Ne derivava un *rapporto rappresentante-rappresentato di tipo personale e clientelare*;
- successivamente, con il passaggio dalla forma dello Stato liberale puro a quella dello *Stato democratico e partecipativo*, l'ordinamento ha **accettato** e poi gradualmente **favorito** la presenza dei partiti, passando così da un atteggiamento di semplice **indifferenza** ad una vera e propria **legittimazione**;
- l'ultima fase, di piena **incorporazione**, è stata vissuta in due modi diversi: dopo la prima guerra mondiale, da un lato gli *Stati liberali* hanno mantenuto le strutture democratiche e favorito l'emergere di una *pluralità di partiti*, dall'altro gli *Stati totalitari* hanno attribuito al *partito unico* il ruolo di organo propulsore dello Stato, ponendolo al centro delle istituzioni (così si verificò in diversa misura sia in Unione sovietica, sia in Italia, Germania e Spagna).

A) La definizione di Weber

MAX WEBER, negli anni Settanta, definiva i **partiti politici** come «associazioni fondate su un'adesione (formalmente) libera, costituite al fine di attribuire ai propri capi una posizione di potenza all'interno di un gruppo sociale e ai propri militanti attività possibili (ideali o materiali) per il perseguimento di fini oggettivi o per il perseguimento di vantaggi personali, o per tutti e due gli scopi».

Tale definizione si concentra su **fattori sociologici** ed è, pertanto, depurata da considerazioni che si rifanno al diritto e all'ordinamento giuridico; da essa si evince che i partiti:

- hanno **natura associativa**;
- perseguono **fini oggettivi** (l'attuazione di un programma) **e/o personali** (benefici, potenza e onore per coloro che vi fanno parte);
- la loro azione mira alla **conquista** e al **mantenimento del potere politico** in una determinata collettività;
- la loro organizzazione interna non ha carattere democratico, dal momento che i **vertici di partito** (segretario, comitato direttivo) assumono una posizione di **preminenza**.

Come evidenziato da OPPO, inoltre, concepiti in termini «weberiani» i partiti comprendono «formazioni sociali assai diverse, che vanno dai gruppi uniti da *vincoli personali e particolaristici* fino alle *organizzazioni complesse di stile burocratico e impersonale*».

B) La definizione di Sartori

SARTORI formula una definizione più sintetica e che ci permette di distinguere il partito dalle altre organizzazioni che pur svolgono attività politica: «un partito è qual-

siasi **gruppo politico identificato da un'etichetta ufficiale che si presenta alle elezioni**, ed è capace di collocare attraverso le elezioni (libere o meno) **candidati alle cariche pubbliche**».

Tale definizione, come peraltro quella di WEBER precedentemente esposta, individua direttamente lo **scopo ultimo del partito**: la **conquista del potere** e, soprattutto, la capacità di inserire i suoi appartenenti nei posti chiave dell'ordinamento per mantenere e accrescere la forza del gruppo; essa, inoltre, mette in rilievo come i partiti possono essere costituiti, e trovano la loro ragion d'essere, solo in quei sistemi che riconoscono al *popolo* (quand'anche formalmente, come nelle cd. «democrazie di facciata») il *diritto di partecipare alla vita politica attraverso l'elezione dei propri rappresentanti*.

L'importanza del momento elettorale è sottolineata anche da DOWNS, per il quale il partito politico si caratterizza come «una compagine di persone che cercano di ottenere il controllo dell'apparato governativo a seguito di regolari elezioni».

Sotto quest'aspetto si può dunque affermare che la **nascita dei partiti** è strettamente legata a quella delle **forme di governo rappresentative**, dove il processo di democratizzazione, comportando una sempre maggiore partecipazione dei cittadini alla gestione della cosa pubblica, richiede che all'interno dell'ordinamento si creino delle strutture organizzative capaci di agevolare la partecipazione stessa e di fungere da collegamento tra la società civile e le istituzioni.

C) Conclusioni

In sintesi, **un partito politico è un'associazione volontaria di persone, orientata alla conquista del potere politico e al raggiungimento di uno scopo che coinvolge sia la sfera pubblica che quella del singolo**.

Il partito così definito (e che è oggetto del nostro studio) nasce quando un sistema politico ha raggiunto un buon grado di **autonomia strutturale, complessità interna e divisione del lavoro** (nell'ultimo caso, cioè, quando risultano sufficientemente definiti il ruolo e la funzione delle diverse formazioni politiche e sociali presenti nell'ordinamento) (OPPO).

Tali condizioni, come sopra accennato, si rilevano in quegli ordinamenti fondati sui principi di **democrazia e rappresentanza popolare**, in cui il problema della **partecipazione politica** della società civile costituisce un nodo centrale.

Secondo PASQUINO, affinché un'organizzazione di cittadini assuma carattere di «partito politico» è necessario che:

- si doti di **strutture organizzative** per consentire la partecipazione degli iscritti ai momenti tipici della sua esistenza (congressi interni, scelta del *leader* etc.);
- definisca un proprio **indirizzo ideologico** e un proprio **programma politico** attraverso cui influenzare le politiche pubbliche;
- sia in grado di **durare per più di una tornata elettorale**.

2. Le diverse tipologie di partiti

A) Introduzione

Nel corso della loro evoluzione storica, i partiti hanno adottato profili differenti e mutato alcune delle loro caratteristiche, per far fronte a nuove necessità e rispondere a nuove domande provenienti dalla società civile.

Sono stati, dunque, oggetto di numerose classificazioni in ambito politologico, ad esempio ad opera di WEBER, DUVERGER, KIRCHHEIMER e PANEBIANCO, che hanno individuato le seguenti tipologie:

- **partiti di notabili** (o di quadri);
- **partiti di massa**;
- **partiti «pigliatutto»**;
- **partiti professionali-elettorali**;
- **cartel-parties**.

B) Il partito dei notabili

Storicamente la nascita del partito politico risale alla prima metà del XIX secolo, quando in Europa e negli Stati Uniti, parallelamente all'ascesa della classe borghese, si affermarono il *principio di rappresentatività* e le *istituzioni parlamentari*.

In Inghilterra, nel 1832, fu adottato il *Reform Act* per estendere il **suffragio elettorale**, e ciò consentì ai ceti industriali e commerciali di partecipare, insieme all'aristocrazia terriera, alla vita politica del paese; furono create, così, le prime forme di organizzazioni partitiche modernamente intese (caratterizzate, a differenza dei partiti aristocratici dei *whigs* e *tories* nati nel XVII secolo, da una compiuta struttura interna), che si occupavano degli adempimenti previsti dalla legge per l'*elezione del parlamento* nonché di raccogliere voti a favore dei loro candidati.

Tali organizzazioni, definite **partiti di notabili** (o quadri), avevano carattere *elitario*, poiché raggruppavano un numero limitato di persone scelte in funzione della loro capacità economica, del prestigio sociale o dell'influenza intellettuale; funzionavano quasi esclusivamente nei *periodi elettorali* (peraltro operando in contesti di suffragio ancora molto ristretto) e i loro vertici si componevano di *notabili locali* — aristocratici o altoborghesi — la cui caratteristica principale era la **deferenza**, ovvero il rispetto nei confronti della rispettiva classe di origine.

Per i notabili la politica non costituiva ancora una vera e propria professione, bensì un'attività collaterale; ciò deriva, come già accennato, dal fatto che i partiti operavano sostanzialmente come comitati elettorali, in occasione del voto.

Il partito esprimeva una *rappresentanza individuale*, sostenendo cioè gli interessi di un particolare gruppo di elettori, e più che un movimento politico costituiva un **movimento di opinione**. In considerazione della sua struttura organizzativa, tale formazione sociale è stata definita da DUVERGER **partito di comitato**, in quanto la sua unità di

base era, di regola, formata da un numero limitato di persone appartenenti ad un'élite già consolidata.

Le caratteristiche appena descritte sono riscontrabili agli inizi dell'Ottocento nei partiti conservatori della Gran Bretagna, del Canada e dei paesi scandinavi, così come nelle organizzazioni create da federalisti e jeffersoniani negli Stati Uniti.

C) Il partito di massa

La situazione politica e sociale cambia notevolmente a partire dalla fine del XIX secolo in seguito allo sviluppo del movimento operaio.

L'industrializzazione di quegli anni porta alla ribalta le masse popolari-operaie, che chiedono un ruolo attivo nella gestione degli affari pubblici in virtù del loro importante contributo alla crescita economica e sociale dei paesi di appartenenza.

Inizialmente le richieste di partecipazione politica delle classi emergenti sono espresse sotto forma di moti spontanei di protesta; in un secondo momento, ottenuti l'**allargamento del suffragio** e il riconoscimento dei primi **diritti civili e politici**, tali classi si dotano di strutture organizzative stabili così come in precedenza avevano fatto aristocratici e borghesi; a differenza dei partiti di notabili, tuttavia, i partiti espressione dei lavoratori salariati puntano ad acquisire un numero ingente di iscritti. Tale reclutamento massiccio, che li trasforma in «**partiti di massa**», ha ragioni di tipo sia pratico che ideologico:

- da un lato, la *necessità di reperire le risorse economiche* con cui finanziare l'attività politica. I partiti di massa, scegliendo come proprio bacino elettorale i lavoratori salariati, non possono contare sulle fortune personali di pochi notabili, ma devono «collezionare» da un numero quanto più ampio possibile di iscritti e sostenitori le risorse economiche necessarie. Nasce, così, il **finanziamento dell'attività politica attraverso le singole quote associative**, contributi che ciascun membro versa periodicamente al partito;
- dall'altro, la volontà di facilitare l'*accesso del popolo al potere*, senza discriminazioni di alcun tipo, e di fungere da strumento di *educazione popolare* attraverso cui diffondere i nuovi ideali socialisti.

Il primo partito di massa ad essere costituito è proprio quello **socialista**, dapprima in Germania (il *Sozialdemokratische Partei Deutschland*) nel 1875, poi in Italia (1892), Inghilterra (1900) Francia (1905).

Con la nascita di tali formazioni viene portata a compimento la **professionalizzazione della politica**, dal momento che i funzionari di partito vengono retribuiti per svolgere attività politica in modo stabile rispondendo ad un programma politico sistematico.

La politica, così, non è più solo appannaggio o prerogativa di quanti hanno i mezzi materiali e tempo libero sufficiente da dedicare ad essa: il politico di professione «*vive per la politica, ma vive anche di politica*». Quest'ultima può rappresentare una ragione di vita, ma diventa anche un lavoro, una *fonte di introiti durevole e non occasionale*, che porta sulla scena politica attori appartenenti anche alle classi disaggiate.

Caratteristiche salienti dei partiti di massa sono dunque:

- un **ampio seguito elettorale**;
- un'**organizzazione stabile e diffusa** sul territorio;
- **funzionari professionisti** appositamente retribuiti;
- un **programma politico** preciso, ispirato ad un'**ideologia**.

Ad esse si aggiunge un ulteriore elemento: la tendenza a sviluppare il **senso di appartenenza** fra gli iscritti attraverso organizzazioni collaterali come **sindacati** e **circoli sportivi**; ciò perché, come rilevato da HAGUE-HARROP, «l'iscrizione a un partito significava un impegno preciso e, soprattutto, una dichiarazione formale di adesione ai suoi impegni ideologici; in cambio il partito offriva agli iscritti un *rapporto parafamiliare*, proponendo loro opportunità culturali e ricreative».

Il partito di massa esercitava, così, la sua influenza in tutte le sfere della vita quotidiana dei propri aderenti: secondo una nota espressione, la sua organizzazione si estendeva «*dalla culla alla tomba*», integrando i propri membri all'interno di una serie di associazioni economiche, sociali e culturali vicine al partito stesse, «*dalle associazioni assistenziali per l'infanzia dei lavoratori alle società crematorie degli atei*» (NEUMANN).

Per quanto riguarda la struttura organizzativa, i partiti di massa avevano una **configurazione di tipo piramidale** alla cui base vi era una **sezione locale** che, a differenza del comitato (per sua natura ristretto ed elitario), si caratterizzava come circolo aperto a tutti quanti volessero farne parte iscrivendosi: le sezioni tenevano riunioni periodiche in cui si discuteva dei problemi di ordine politico, si faceva propaganda al fine di accrescere il numero di proseliti e si eleggevano gli organi direttivi interni e i rappresentanti ai livelli superiori del partito. Ai livelli superiori (generalmente la circoscrizione elettorale, o a livello provinciale o regionale) più sezioni si riunivano in una *federazione*, a cui erano affidate funzioni di coordinamento. Il vertice era invece rappresentato dalla *direzione centrale*, eletta dai delegati delle sezioni al Congresso nazionale del partito (riunione in cui veniva definito il programma politico).



Qual è la naturale «degenerazione» dei partiti di massa?

Secondo MICHELS, la naturale degenerazione è rappresentata dalla «**legge ferrea dell'oligarchia**», che trasforma i partiti da **organizzazioni democratiche a strutture oligarchiche**.

Quanto più un partito accresce il numero dei propri iscritti, tanto più saranno necessarie, per la sua gestione, competenze specifiche, possedute da una piccola minoranza che è al vertice di esso. Ciò fa dei partiti un **sistema di diseguali**, ove il migliore tenore di vita dei dirigenti porta questi ultimi ad un progressivo «imborghesimento» e ad un allontanamento dalla «base», di cui non sono più in grado di rappresentare le esigenze.

A tale legge sono state avanzate diverse critiche: in molti ritengono che gli elementi ora descritti non siano sempre presenti, e che dunque risulti impossibile formulare una legge universalmente valida. Come ricorda PIZZORNO, inoltre, i dirigenti di partito hanno sì un potere sui propri seguaci, ma anche questi lo esercitano sui primi attraverso lo strumento del voto.

D) Il partito pigliatutto

A partire dalla seconda metà del XX secolo il partito di massa si trasforma in una tipologia differente, definita nel 1966 da KIRCHHEIMER «**partito pigliatutto**» per la sua tendenza a cercare di «**acchiappare il maggior numero di elettori possibile**, a scapito dell'identità e dell'ideologia che connotano il partito stesso.

L'obiettivo centrale di una simile forma organizzativa consiste nel mobilitare i votanti in occasione di ogni consultazione elettorale. Per fare ciò, avvalendosi dei sempre più diffusi mezzi di comunicazione di massa, il partito tenta di diffondere e pubblicizzare il proprio programma, che tuttavia si riduce a mere affermazioni di principio (giustizia, ordine, progresso, cambiamento, sicurezza etc.) in modo da trovare il consenso non solo dei sostenitori di una specifica ideologia; *si riduce, così, il rapporto (prima esistente) tra il partito e una determinata categoria sociale o classe economica*; come sostenuto da OPPO, l'*integrazione* delle masse popolari nel sistema politico dal secondo dopoguerra in poi attraverso l'estensione del suffragio, e l'accoglimento delle loro istanze attraverso il crescente intervento dello Stato sul piano sia economico, sia sociale, hanno condotto ad una relativa *stabilizzazione dei rapporti sociali* e ad una maggiore accettazione delle regole di convivenza civile; da qui un minore ricorso all'ideologia e alla politica dello scontro tra classi, sostituite da «programmi e appelli il cui contenuto accentua l'interesse nazionale e, in generale, le istanze complessive della società».

Si assiste, in sintesi, all'emergere delle seguenti caratteristiche:

- il *ridimensionamento del fine ideologico*;
- l'*ampliamento della propria base elettorale*;
- il *rafforzamento dei gruppi dirigenti* al vertice;
- una *ridotta importanza del singolo membro* del partito.

Tali elementi si riscontrano, oggi, in tutte le organizzazioni partitiche, in conseguenza del processo di *omogeneizzazione* che le ha investite.

	PARTITO DI NOTABILI	PARTITO DI MASSA	PARTITO PIGLIATUTTO
Nascita	XIX secolo	1880-1960	Dopo il 1945
Origini	Intraparlamentari	Extraparlamentari	Evoluzione di preesistenti partiti di quadri o di massa
Istanze di base	Preservare lo <i>status</i> dei <i>leader</i>	Rappresentare una classe sociale	Esercitare il ruolo di governo
Iscritti	Poco numerosi, appartenenti alle <i>élites</i>	Militanti attivi nelle sezioni locali e fedeli ad un'ideologia	Preminenza del ruolo del <i>leader</i>
Fonte di reddito	Contatti personali	Quote di iscrizione	Pluralità di fonti, inclusi i finanziamenti statali
Esempi	Partiti conservatori e liberali del XIX secolo; molti partiti post-comunisti	Partiti socialisti	Molti partiti democristiani e socialdemocratici

E) Il partito professionale-elettorale

A seguito di profonde trasformazioni socio-economiche e con lo sviluppo di nuove tecnologie di comunicazione emerge, negli anni Ottanta del secolo scorso, quello che PANEBIANCO definisce «**partito professionale-elettorale**».

Alle caratteristiche del partito pigliatutto se ne aggiunge un'altra: **i burocrati di partito sono sostituiti da tecnici specializzati nel rapporto con gli elettori** (COTTA-DELLA PORTA-MORLINO) e nella comunicazione di massa.

Nella raccolta di informazioni sugli elettori, il contributo locale dato dalle storiche sezioni viene sostituito dal metodo più raffinato dei *sondaggi* condotti da esperti, che consentono ai partiti di rilevare in maniera più veloce, facile e dettagliata le istanze provenienti dalla società civile per poi modellare su di esse le proprie promesse elettorali (riduzione delle tasse, lotta alla criminalità organizzata etc.).

La propaganda elettorale, prima affidata ai comizi o al porta a porta, ora è condotta in televisione. L'attenzione principale dello spettatore non è né per le ideologie né per i programmi ma, spesso, è incentrata sulla figura di un *candidato*, che affida a specialisti la cura della sua immagine e affina le tecniche della sua *ars oratoria*.

L'adesione al partito «è sempre meno basata su idee e valori e sempre più su interessi di carriera» (COTTA-DELLA PORTA-MORLINO); l'organizzazione interna, infine, è caratterizzata da scarsa coesione e coerenza, dal momento che la definizione del programma di partito dipende dalle domande dell'ambiente esterno, dunque da fattori mutevoli e contingenti più che da considerazioni di lungo periodo o ideologicamente orientate.

F) Il «cartel party»

Negli anni Novanta, i politologi KATZ e MAIR hanno riscontrato l'emergere del cd. «**cartel party**» (letteralmente «partito cartellizzato»), con ciò evidenziando la crescente **collusione tra partiti** che, allo scopo di monopolizzare risorse pubbliche a loro vantaggio, formano alleanze dette, appunto, cartelli.

Tale pratica deriva dalla riduzione dei contributi degli iscritti ai partiti e, conseguentemente, dalla sempre maggiore **dipendenza dai finanziamenti statali**; il finanziamento pubblico ha contribuito a trasformare le organizzazioni partitiche in *strutture interne allo Stato*, a seguito di un graduale processo che le ha portate ad essere formazioni dapprima interne alla società civile (partito dei notabili), poi intermedie tra società e Stato (partito di massa).

Importanti fattori che accomunano i *cartel parties* sono:

- il *distacco dalla propria base sociale*;
- strettamente connessa al primo punto, la *riduzione negli elettori del sentimento di identificazione partitica*, una disaffezione che ha come immediata conseguenza il fenomeno dell'*astensionismo*. Per ovviare a tale problema, alcuni partiti tentano di incentivare la partecipazione ricorrendo alle *elezioni primarie* per la scelta degli

esponenti di partito da proporre come *leader* di maggioranza in caso di vittoria elettorale;

- una *personalizzazione della leadership*, derivante in particolare dal ricorso ai *mass media* che rende più diretto il rapporto tra i *leaders* e gli elettori. È anche attraverso tale personalizzazione che un politico cerca di riconquistare consensi per il proprio partito (talvolta secondo una logica paradossale, ossia facendosi portatore di un messaggio antipolitico, di rifiuto della politica e della sua corruzione).

Come sono nati i diversi tipi di partito e perché alcuni di essi sono presenti in taluni paesi ma non in altri?

I partiti politici presenti in ciascun paese, secondo ROKKAN, si sono originati in seguito a delle **fratture sociali** (*cleavages*).

In ordine, si è assistito ad un primo scontro fra **centro e periferia**, vale a dire fra sostenitori e oppositori dell'accentramento territoriale del potere politico; poi alla frattura fra **Stato-nazione e Chiesa**, con la nascita dei partiti religiosi; successivamente sono entrati in conflitto gli interessi della **città** contro quelli della **campagna**, con l'emergere dei partiti agrari. È stato, però, lo scontro tra **capitale e lavoro**, tra imprenditori e classe operaia, a dare luogo alla nascita di partiti schieratisi rispettivamente sull'asse destra-sinistra.

3. Le funzioni dei partiti

Dal momento che i partiti politici si sono diffusi in gran parte del mondo, lo studio delle **funzioni** da essi svolte è diventato centrale per la scienza politica. Tali funzioni, immediatamente ricollegabili a quella primaria di **mediazione tra istituzioni e società civile**, sono state così sintetizzate da COTTA-DELLA PORTA-MORLINO:

- **strutturazione della domanda politica**. I partiti *organizzano la domanda politica della società*, riducendo e ordinando la complessità degli interessi individuali e ricavando, dalla mediazione di questi ultimi, interessi generali e condivisi;
- **strutturazione del voto**, nella misura in cui i partiti *stabilizzano nel lungo periodo i singoli comportamenti elettorali*. Ciò è tanto più vero quando i partiti elaborano un programma chiaro e ben definito o quando si rifanno ad una precisa ideologia in cui gli elettori possono identificarsi;
- **socializzazione politica**. I partiti fanno dell'uomo un *animale politico*: gli consentono di riconoscersi e integrarsi nel gruppo ideologico di appartenenza e lo coinvolgono nella gestione degli affari pubblici;
- **reclutamento e selezione dei governanti**. Nonostante si ricorra sempre più spesso alle *elezioni primarie* per la selezione del *leader*, resta innegabile il ruolo dei partiti nella nomina dei candidati. Non è superfluo ricordare che nella maggior parte delle democrazie moderne i governi sono formati da statisti che hanno iniziato la loro carriera come membri di un partito;
- **controllo dei governati sui governanti**. In una democrazia rappresentativa i partiti sono gli strumenti più immediati di valutazione dell'operato di un governo,

poiché sia all'interno delle istituzioni (in particolare il parlamento) che all'esterno (ricorrendo, ad esempio, alla stampa e ad altri mezzi di comunicazione) si confrontano sui risultati e sulle eventuali carenze delle politiche governative rendendoli visibili agli occhi degli elettori;

- **formazione delle politiche pubbliche.** Come più volte ricordato, quando si presenta alle elezioni un partito porta con sé un *programma* sulla base del quale raccoglie voti, e in caso di vittoria si propone di darvi attuazione.

4. I sistemi di partito

Fino ad ora i partiti politici sono stati esaminati come realtà singole, a sé stanti; è evidente, tuttavia, come essi si influenzino a vicenda, e concorrano tra loro dinamicamente come parti di un «tutto sociale» di cui esprimono diversità di istanze e orientamenti.

Ciò rende necessario analizzare le **relazioni** intercorrenti tra i partiti che operano in uno stesso scenario politico, ossia il particolare «**sistema di partito**» presente in un determinato contesto (che, ovviamente, non è dato dalla semplice somma numerica delle diverse formazioni partitiche).

A) I sistemi di partito secondo Duverger

Ricorrendo ad un **indicatore** molto semplice, quello **numerico**, DUVERGER classifica i diversi sistemi di partito in:

- **monopartitico**, quando è presente un **partito unico**. È tipico di molti *regimi autoritari*, che vietano la costituzione di ulteriori partiti impedendo, così, la formazione di un'opposizione e lo sviluppo di una dialettica pluralista;
- **bipartitico**, quando si alternano al potere solo **due partiti** (uno di maggioranza, l'altro di opposizione). Tali sistemi sono ritenuti *efficienti* in quanto assicurano *stabilità al governo*: il partito vincente alle elezioni è in grado di formare un governo che può contare sul sostegno di una solida maggioranza parlamentare per l'attuazione del proprio programma. Classici esempi di sistemi bipartitici sono gli **Stati Uniti** e l'**Inghilterra**, a cui oggi sembrano aggiungersi Colombia, Costa Rica e Malta;
- **multipartitico**, quando lo scenario politico è occupato da **più di due partiti**. Solitamente, tale circostanza ha come immediata conseguenza una maggiore **instabilità politica**, data la necessità di formare dei governi di coalizione soggetti agli «umori» dei singoli partiti coinvolti (di ognuno dei quali risulta difficile individuare meriti e demeriti). Esistono sistemi multipartitici con un numero di partiti inferiore a cinque (Australia, Austria, Canada, Francia, Germania, Islanda, Irlanda, Olanda, Norvegia e Svezia), altri con un numero superiore (Italia, Belgio, Finlandia, Israele, Svizzera).

Le leggi elettorali influenzano i sistemi di partito: **il sistema maggioritario a turno unico favorisce il bipartitismo, mentre quello proporzionale porta al multipartitismo.**



Come contare i partiti?

Secondo SARTORI i partiti devono essere contati in base al loro **peso strategico** e non in base alla semplice dimensione. Tale parametro consente di rilevare l'importanza, all'interno di un sistema politico, di quei partiti che pur avendo meno iscritti e sostenitori rispetto ad altri risultano comunque necessari per la formazione di coalizioni di governo (hanno, cioè, un cd. *potere di coalizione*).

L'altro elemento che rende un partito rilevante, tale da essere contato, è il suo **potenziale di ricatto**, ossia la sua capacità di influenzare le tattiche degli altri partiti.

B) I sistemi di partito secondo Sartori

SARTORI introduce alcuni *correttivi* alla precedente teoria di DUVERGER: modifica il criterio numerico, proponendo di contare i partiti alla luce del loro **peso strategico** (v. *supra*), e introduce il fattore della **polarizzazione ideologica** — la collocazione degli elettori lungo l'asse destra-sinistra — con ciò riconoscendo l'importanza che, ancora oggi, l'ideologia riveste nelle interazioni tra partiti e nelle loro potenziali alleanze.

Poste tali premesse, lo studioso individua innanzitutto **tre tipi di sistemi monopartitici**:

- **a partito unico**, quando la costituzione di altri partiti è illegale;
- **a partito egemonico**, quando esistono altri partiti rispetto a quello principale, ma gli stessi sono solo «di facciata» e non hanno possibilità concrete di partecipare alla gestione del potere e alla definizione dell'indirizzo politico. È questo il caso, ad esempio, dei partiti «satelliti» esistenti in Unione sovietica e nei paesi socialisti dell'Europa centro-orientale;
- **a partito predominante**, quando, pur essendovi una molteplicità di partiti formalmente legittimati a competere per ottenere una vittoria elettorale, nei fatti solo uno di essi è messo in condizione di ottenere la maggioranza e di conservarla per lunghi periodi.

Nei **sistemi bipartitici**, poi, SARTORI rileva la presenza di **due partiti significativi**, entrambi capaci di ottenere la maggioranza parlamentare, e una competizione elettorale concentrata verso il centro per ottenere i voti degli elettori «fluttuanti».

Nell'ambito dei **sistemi multipartitici**, infine, distingue tra:

- **multipartitismo (o pluralismo) moderato**, caratterizzato da un numero di partiti non superiore a cinque e dalla successiva formazione di *governi di coalizione* per raggiungere tutti insieme la maggioranza per governare. Ciò crea una **struttura bipolare**, in cui a concorrere sono principalmente due coalizioni;
- **pluralismo polarizzato**. Elementi distintivi di tale sistema sono la presenza di un numero di partiti superiore a cinque, organizzati in **due opposizioni bilaterali** e collocate ai due poli opposti destra-sinistra, e la contemporanea presenza di **partiti anti-sistema** (che, cioè, non solo cambierebbero il governo, ma lo stesso sistema

di governo). In simili ordinamenti i partiti anti-sistema, non potendo arrivare al governo, tendono a farsi portatori di **programmi irrealizzabili, comportandosi come opposizioni «irresponsabili»**; d'altro canto il partito al governo, non potendo essere escluso per mancanza di alternative, non si preoccupa di realizzare le sue politiche né del giudizio degli elettori circa le sue *performance*. Tale modello trova un esempio concreto nella Repubblica di Weimar (1919-1933), nella Quarta Repubblica in Francia (1946-1958) e nell'Italia dal 1945 al 1993, caratterizzata dalla presenza del Movimento Sociale italiano (MSI) e del Partito Comunista Italiano (PCI), partiti anti-sistema collocati rispettivamente all'estrema destra e all'estrema sinistra, e dalla presenza della Democrazia Cristiana (DC), indefettibilmente posizionata al centro e orientata a modesti cambiamenti attraverso alleanze con partiti laici minori;

- **multipartitismo segmentato**, che unisce ad un numero di partiti superiore a cinque una bassa polarizzazione ideologica.

5. Le «famiglie spirituali di partiti»

Con l'espressione «**famiglie spirituali di partiti**» si suole indicare insiemi di partiti che condividono un'analogia concezione del mondo, distinti in ambito politologico in:

- **partiti liberali e radicali**. Sono le organizzazioni partitiche che tendono a *difendere le libertà dei singoli*, soprattutto in termini di diritti civili, e a limitare l'intervento dello Stato nella società e nell'economia. Nacquero nel XIX secolo per difendere gli interessi della borghesia contro i proprietari terrieri;
- **partiti conservatori**, sorti in *opposizione ai liberali* per difendere gli interessi dei ceti dominanti: *proprietari terrieri e clero*. Si opposero all'estensione del suffragio e degli altri diritti di cittadinanza. Oggi condividono con i liberali l'intento di limitare l'intervento dello Stato, ma restano ostili all'ampliamento di diritti civili e politici;
- **partiti socialisti e socialdemocratici**. Nati dalla *mobilizzazione della classe operaia* nel XIX secolo, sostengono e chiedono difesa dei diritti politici, economici e sociali;
- **partiti democristiani**. Nati anche questi nel XIX secolo per sostenere la *reazione della Chiesa cattolica all'emergere delle moderne democrazie liberali*, spesso sono diventati partiti di massa e hanno sostenuto l'ampliamento di diritti sociali attraverso l'intervento dello Stato seguendo i principi della «*dottrina sociale della Chiesa*». Si sono invece opposti al riconoscimento di determinate categorie di diritti civili di nuova generazione, soprattutto in relazione ai temi legati al diritto di famiglia e al controllo delle nascite;
- **partiti comunisti**, sorti dopo la fine della Rivoluzione russa in seguito alla scissione dai partiti socialisti delle componenti più vicine all'Unione sovietica. Inizialmente favorevoli all'idea di una rivoluzione sociale, oggi hanno «ammorbidito» la loro linea ideologica fino ad accettare anche le regole della moderna democrazia e dell'economia capitalista, senza, però, mai abbandonare l'idea di un «progetto» comunista;

- **partiti agrari.** Sorsero per difendere gli interessi dei contadini e fare da contrappeso agli operai durante la rivoluzione industriale. La loro presenza caratterizzò soprattutto i paesi di piccole dimensioni ove, con la sola eccezione dei paesi scandinavi, assunsero posizioni di solito conservatrici. Oggi sono confluiti in altri partiti;
- **partiti etno-regionalisti.** Emersi *in difesa di minoranze etniche e linguistiche*, sono caratterizzati da differenze interne sia ideologiche che di strategia. Inizialmente si scontrarono con i *liberali*, che li percepirono come un ostacolo alla formazione dello Stato-nazione, e poi anche con i partiti *socialisti* che considerarono le rivendicazioni etniche un potenziale indebolimento per l'unione mondiale dei lavoratori;
- **partiti della destra radicale.** Racchiudono un insieme eterogeneo di partiti *anti-liberali e anti-democratici*. In passato si identificarono con i partiti fascisti, oggi sono rappresentati da partiti *xenofobi e populistici* che si pongono contro i principi sanciti dalle Costituzioni democratiche;
- **partiti ecologisti,** emersi negli anni Ottanta del secolo scorso *in difesa dell'ambiente* contro l'inquinamento e a sostegno di politiche di sviluppo sostenibile e tutela ambientale. Crescente, soprattutto in alcuni paesi (come ad esempio, la Germania) è l'attenzione per questo tipo di formazioni politiche.



Perché i partiti sopravvivono?

Da anni si parla di *crisi* dei partiti politici e del sistema di partito. Gli studiosi concordano nel ritenere che, seppur in crisi, i partiti non sono organizzazioni agonizzanti, né si può dire che siano vicini al tramonto. A conferma di tale teoria PASQUINO, sostenitore dell'**insuperabilità dei partiti**, fa notare che nella maggior parte dei paesi, fatta eccezione per l'Italia, i partiti presenti oggi sono gli stessi che esistevano almeno trent'anni fa. Essi, inoltre, restano i **principali strumenti per mobilitare voti**, e il voto stesso, nonostante si sottolinei la diminuita partecipazione elettorale, resta la più democratica e auspicata modalità di partecipazione politica.

Poco credibile anche la teoria di chi lega la loro fine al crollo delle ideologie: nella vecchia Europa, come in Europa orientale, i partiti continuano a restare schierati lungo l'asse destra-sinistra.

Le democrazie odierne sono **regimi di partito**: sono i partiti, come ricorda PIZZORNO, a mantenere il consenso, a scegliere i candidati al governo, e di conseguenza gli eletti saranno membri di partiti; lo stesso parlamento è formato da donne e uomini provenienti dai partiti; sono ancora essi a formulare i programmi e quindi le politiche pubbliche. Troppe le funzioni che i partiti svolgono per poterne pronosticare una fine prossima.

L'attuale democrazia non è pensabile senza la presenza dei partiti.

6. I gruppi di interesse: definizione e cenni storici

Tra gli attori collettivi della politica rientrano, oltre ai partiti, anche i **gruppi di interesse**, o **di pressione**, definibili come **insiemi di persone, organizzate su base volontaria, che mobilitano risorse per influenzare decisioni e conseguenti politiche pubbliche** (COTTA-DELLA PORTA-MORLINO). Si tratta di **organizzazioni non governative** che esercitano attività di *lobbying* sulle autorità pubbliche e che, come sottolineato da HAGUE-HARROP, creano un sistema di **rappresentanza funzionale** (funzionale, cioè,

a interessi di determinate categorie) che si affianca alla rappresentanza elettorale per indirizzare i governi e tutelare le minoranze dagli eccessi della maggioranza.

Caratteristiche comuni a tali soggetti, che li rendono simili in molti aspetti ai partiti, sono le seguenti:

- la *natura volontaria della loro costituzione*, posto che la partecipazione ad un gruppo di interesse non è imposta autoritativamente dall'autorità pubblica;
- il *carattere relativamente stabile della loro attività*;
- una *comunità di interessi e valori* tra i loro associati;
- una *linea di azione coordinata e organizzata*.

Come i partiti, inoltre, i gruppi di interesse sono **uno dei principali canali di comunicazione tra la società civile e il governo**, ma con due differenze di rilievo:

- da un lato, tali gruppi *non partecipano alla competizione elettorale* perché non hanno aspirazioni di governo;
- dall'altro, i *fini* da essi perseguiti hanno *carattere più specifico*, dal momento che la loro attività mira ad influenzare le politiche pubbliche a favore di categorie di soggetti particolari (imprenditori, lavoratori salariati, consumatori etc.).

Nelle democrazie liberali la loro presenza è diffusa a tutti i livelli dell'azione politica, dalla negoziazione con le forze di governo e i funzionari di partito per l'adozione di una politica pubblica o di un provvedimento al ricorso ai *media* per ottenere visibilità; è per tale ragione che, definiti da Madison come «*un male necessario che è meglio controllare piuttosto che eliminare*», tali attori sono stati, e sono tuttora, al centro degli studi di scienza politica.

Nel corso del tempo i pareri, le critiche e i giudizi su di essi sono stati assai controversi. Capostipite di una teoria dei gruppi è Arthur Bentley nel suo *Process of Government* del 1908.

I gruppi di interesse vantano una storia risalente al passato e non sono un fenomeno relegabile alla sola Europa o alla sola modernità.

Già durante la Repubblica e, poi, l'**Impero romano** esistevano le **corporazioni**, che rappresentavano gli interessi di individui produttori degli stessi beni.

Nel **Medioevo** fu la volta delle **gilde**, che esercitavano importanti funzioni di governo all'interno dei Comuni.

Dopo la Rivoluzione Francese, l'affermata diffidenza nei confronti dei *corpi intermedi* tra Stato e individui fece venir meno le corporazioni e organizzazioni ad esse simili.

È con le rivendicazioni della classe operaia e con la richiesta di maggiori diritti civili che sono riaffiorati i gruppi per la *difesa degli interessi collettivi dei lavoratori*, con la costituzione delle prime **organizzazioni sindacali** nate dalle società di mutuo soccorso.

Il fenomeno dell'associazionismo politico ha continuato ad espandersi con la prima guerra mondiale e oggi, grazie agli **sviluppi tecnologici** e ai **moderni mezzi di comunicazione**, dalla stampa al telefono, dal fax ad *internet* è aumentata la tendenza ad associarsi, dato che sono stati ridotti i costi economici e anche i tempi per potersi organizzare. Fattori di stimolo sono stati, altresì, la **diffusione dell'istruzione** e la **crescita dei ceti medi**.

Gruppo di interesse e gruppo di pressione sono sinonimi di uno stesso concetto?

Abbiamo definito gli attori politici oggetto della presente trattazione indistintamente come **gruppi di interesse** o **di pressione**, e in effetti le due espressioni sono spesso utilizzate come **sinonimi** di uno stesso concetto. A voler essere precisi, tuttavia, il termine «**interesse**» è riferibile a **ciò che mantiene insieme un gruppo** (un comune interesse, appunto), mentre «**pressione**» indica **l'azione che un gruppo svolge** (fa pressione sulla politica).

Il termine pressione deriva dall'inglese *lobby*, che era il luogo della *House of Commons* del parlamento inglese ove i parlamentari incontravano uomini di affari e consulenti politico-economici che esercitavano un potere di ingerenza sugli affari pubblici.

7. Classificazione dei gruppi di interesse

ALMOND e POWELL individuano quattro tipi di gruppi di interesse ricorrendo, come parametro di riferimento, alla loro **struttura organizzativa**:

- **gruppi di interesse anomici** (cioè «senza regole»). Si tratta di organizzazioni i cui interessi sono relativamente nuovi o che non hanno mai ricevuto ascolto dai governanti e che fanno sentire la loro presenza attraverso azioni con un forte impatto sociale (tumulti, sommosse etc.). Di solito tali gruppi si spengono alla stessa velocità con cui nascono; frequenti nel passato, la loro azione continua a caratterizzare anche l'epoca contemporanea;
- **gruppi di interesse non associativi**. Sono basati su interessi collegati all'appartenenza ad una stessa *etnia, razza, religione o lingua*. Pur non avendo una struttura associativa, il sentirsi parte di una stessa religione o razza assicura a questo gruppo maggiore continuità rispetto al precedente. Anche i *consumatori, lato sensu*, rientrano in questo tipo di categoria.
Se in passato si riteneva che essa fosse una tipologia superata, oggi tale opinione non è più diffusa;
- **gruppi di interesse istituzionali**. Si trovano all'interno di organizzazioni quali forze armate, burocrazie, Chiese. Se ne è parte solo dal momento che lo si è anche dell'istituzione. Sono caratterizzati da maggiore stabilità;
- **gruppi di interesse associativi**. Rientrano in questa categoria i sindacati (v. par. 10), le associazioni culturali, le organizzazioni professionali, ossia quelle organizzazioni ove la partecipazione è volontaria e l'obiettivo consiste nel dare origine a strutture specializzate che siano in grado di tutelare gli interessi dei propri iscritti.

In base al **tipo di interesse** tutelato, inoltre, può essere operata la seguente classificazione:

- **gruppi di interesse collegati alla sfera economica**, che si organizzano, cioè, in funzione della posizione occupata nell'ambito delle relazioni economiche (organizzazioni patronali, di consumatori, sindacati dei lavoratori salariati, associazioni di commercianti, di trasportatori, di agricoltori etc.);
- **gruppi di interesse organizzati su base sociale**, che raggruppano determinati individui in relazione alle caratteristiche di genere, età, luogo di residenza etc. È,

questa, una categoria ampia ed eterogenea, a cui sono riconducibili associazioni giovanili, di famiglie, di persone disabili etc.;

- **gruppi di interesse a carattere ideologico o culturale**, in cui figurano associazioni confessionali, artistiche, di protezione del patrimonio naturale etc.
- **gruppi di interesse che perseguono fini politici**, senza con ciò aspirare a posizioni, ruoli o incarichi di governo. Ne fanno parte, ad esempio, associazioni di tutela dei diritti umani, promotrici dell'integrazione europea o a favore dell'abolizione della pena di morte.

HAGUE-HARROP, infine, distinguono tra:

- **gruppi di tutela**, che hanno carattere settoriale/funzionale e «danno articolazione agli interessi materiali dei loro membri» (sindacati, associazioni di imprenditori, ordini professionali);
- **gruppi di promozione**, detti anche gruppi di «pressione», «sostegno», «militanza» o «supporto», in auge sin dagli anni Sessanta e nati a sostegno di particolari ideali, identità, politiche e valori (tra questi, le associazioni che trattano temi quali l'ambiente, l'aborto, la pornografia etc.).

Di essi i due autori propongono lo schema di sintesi che segue.

	GRUPPO DI TUTELA	GRUPPO DI PROMOZIONE
Obiettivi	Difesa di un interesse (gruppo <i>di</i>)	Promozione di una causa (gruppo <i>per</i>)
Adesione	È richiesta un'adesione formale (gruppo <i>chiuso</i>)	Chiunque può aderire (gruppo <i>aperto</i>)
Status	Di <i>insider</i> (il gruppo è consultato regolarmente dalle istituzioni)	Di <i>outsider</i> (il gruppo è consultato meno regolarmente; si rivolge ai <i>media</i> e all'opinione pubblica)
Benefici	Riservati ai membri del gruppo (gruppo <i>selettivo</i>)	Destinati a membri del gruppo e a soggetti esterni (gruppo <i>collettivo</i>)
Focus	Influenzare le politiche di interesse dei membri	Influenzare le istituzioni su questioni di ampia portata

Adattamento da HAGUE-HARROP

8. Modalità d'azione, obiettivi e risorse dei gruppi di interesse

A) Modalità d'azione

Le modalità che caratterizzano l'azione di un gruppo sono molteplici: si può far ricorso a semplici **comunicazioni** tra gli esponenti del gruppo, a **strumenti di pressione** di grande impatto sulle istituzioni e sulla società civile (ad esempio **campagne propagandistiche** dirette a suscitare l'attenzione dell'opinione pubblica), o ancora a **marce, scioperi, sit-in, finanziamento di campagne elettorali**.

Quali che siano tali modalità, quando si rivelano efficaci esse traducono gli interessi del gruppo in **domanda politica**, adempiendo così alla funzione di intermediazione tra le istituzioni e il corpo sociale.

B) Obiettivi

Gli obiettivi di un gruppo possono consistere nella **difesa di interessi oggettivi**, quali l'occupazione, la promozione dei diritti umani, la tutela dell'ambiente etc., o nell'espressione di **preferenze morali**, come nel caso di gruppi filantropici o umanitari.

In merito ad essi è opportuno ricordare anche la distinzione, che fa SCHATTSCHNEIDER, tra **gruppi di interesse pubblico** e **gruppi di interesse speciale**: i primi difendono l'*interesse comune*, per esempio di un'intera comunità nazionale; i secondi tutelano invece *interessi parziali*, magari di gruppi dotati di forti risorse come, ad esempio, un cartello di produttori di petrolio.

C) Risorse

Obiettivi e modalità di azione dei gruppi sono strettamente legate alle **risorse** di cui essi dispongono, che possono essere:

- **economico-finanziarie**. Sono possedute in maggiore quantità da gruppi di estrazione imprenditoriale o comunque legati a classi sociali ad alto *status* economico;
- **numeriche**. Sono tipiche di quei gruppi che possono mobilitare grandi masse e settori sociali molto ampi, come nel caso dei sindacati dei lavoratori. Un elevato numero di iscritti a tali gruppi si può tradurre anche in risorsa economica, dal momento che gli iscritti pagano solitamente una quota associativa;
- **di influenza**, in cui valgono le conoscenze personali, la facilità di accesso ai canali ove alberga il potere e a quelli di comunicazione e informazione (TV, stampa). Notevole potere di influenza hanno quei gruppi che occupano posizioni economico-sociali strategiche, basti pensare ai sindacati dei controllori di volo o dei ferroviari, degli autotrasportatori etc. e alla loro capacità di bloccare la vita e l'economia di un intero paese attraverso l'organizzazione di uno sciopero;
- **conoscitive**, quando il gruppo ha il monopolio, o quasi, di specifiche conoscenze tecniche nel settore in cui esercita la propria azione di pressione e influenza;
- **organizzative**, se il gruppo è in grado di dotarsi di una struttura organizzativa *efficiente*, tale da riuscire ad articolare le proprie domande nei giusti tempi, con le giuste modalità e nelle sedi appropriate;
- **simboliche**, quando i gruppi, facendo ricorso a simboli e valori rilevanti per i cittadini in un dato momento storico, riescono a convogliare l'interesse di una moltitudine di persone (ad esempio, soprattutto in passato, associazioni patriottiche, di reduci, di ex partigiani).

Gli elementi ora descritti influenzano in modo determinante le probabilità di successo di un gruppo di interesse; oltre ad essi, secondo PASQUINO, occorre valutare «se il

gruppo cerca di promuovere fini non in conflitto con i valori sociali prevalenti, e se il gruppo viene considerato legittimo dai *decision-makers*».

9. I gruppi di interesse tra pluralismo e neocorporativismo

Secondo la **teoria pluralista** (che costituisce l'approccio classico allo studio dei gruppi di interesse, a cui va ricondotto il pensiero di Bentley) **la presenza dei gruppi è un fattore di equilibrio, socializzazione e autonomia della società dallo Stato** (COTTA-DELLA PORTA-MORLINO).

L'**equilibrio** sarebbe dato proprio dalla *pluralità dei gruppi*, ognuno portatore di particolari istanze che, mediate tra loro, consentono alla politica di perseguire una sorta di *bene comune*. Inoltre, l'organizzarsi di alcuni gruppi a tutela dei propri interessi spinge anche gli altri, i *gruppi latenti*, ad organizzarsi temendo di essere surclassati dai primi. Il prevalere di taluni interessi su altri, nell'ottica pluralista, è una situazione momentanea giacché dura fino all'organizzazione di contromisure da parte dei gruppi colpiti.

Favorendo l'*interazione tra individui* con esigenze, valori o condizioni comuni, i gruppi rappresentano un'imprescindibile fattore di **socializzazione** nelle democrazie contemporanee, poiché facilitano la collaborazione tra i propri aderenti allo scopo di perseguire un obiettivo condiviso e instillano in essi una maggiore fiducia reciproca.

L'associazionismo, infine, rende il **corpo sociale meno dipendente dallo Stato** e dalle istituzioni pubbliche in generale, poiché lo trasforma in un *attore centrale* della democrazia (accrescendo la *partecipazione dal basso* all'interno del sistema politico). Per quanto detto, secondo la teoria pluralista **i gruppi rappresentano la normale forma di aggregazione degli individui, la cui competizione è garantita dallo Stato in veste di arbitro.**

Da essa si distacca la corrente di pensiero definita **neocorporativismo**, che vede come suo principale esponente SCHMITTER: studiando le principali modalità secondo cui i gruppi interagiscono con lo Stato, nonché la loro struttura organizzativa, il modello neocorporativo mette in luce la loro **somiglianza alle corporazioni** della tradizione medievale dell'Europa continentale, poi ricostituite in taluni ordinamenti autoritari del Novecento (tra cui il fascismo - v. *amplius*).

In sintesi, i due approcci si distinguono per una **diversa concezione del gruppo di interesse**:

- secondo il pluralismo le associazioni sono multiple, volontarie, in concorrenza, non organizzate gerarchicamente, non hanno licenze, non sono riconosciute o sovvenzionate dallo Stato;
- nel modello neocorporativo accade il contrario: le associazioni sono singole, obbligatorie, sovvenzionate e controllate dallo Stato, gerarchiche e non concorrono tra loro.

Nel caso *neocorporativo*, inoltre, i gruppi hanno responsabilità nella realizzazione delle politiche pubbliche e in virtù di ciò instaurano contatti frequenti con le istituzioni: in altre parole, non tutelano i loro interessi attraverso un'azione di *lobbying*, come accade nel modello pluralista, ma attraverso la **concertazione**.

Le corporazioni del passato

Le corporazioni sono sorte come organismi caratterizzati dall'**associazione di più persone, aventi l'interesse ad esplicare in comune la loro attività per il raggiungimento di determinati fini**.

Erano note già sia in diritto romano, che disciplinava i *collegia opificum* (associazioni con scopi prevalentemente di assistenza e religiosi), sia in epoca bizantina; rivissero nel secolo XI, quando entro l'ordinamento comunale si delinearono inizialmente le *Comunità di mestieri*, ossia gruppi di produttori artigianali che avevano il privilegio di esercitare in via esclusiva una professione, secondo una regolamentazione fissata dalla pubblica autorità.

Fu nel corso del secolo XIII che *tali Comunità si trasformarono in corporazioni*, acquistando autonomia economica e regolamentare. Esse si distinsero in corporazioni mercantili e artigiane, collegi professionali, confraternite religiose e consorzierie nobiliari. Ogni corporazione raggruppava parecchie professioni, più o meno direttamente collegate le une alle altre. La direzione era affidata alla *Jurande*, composta da alcuni maestri scelti dai loro confratelli e denominati *syndics* o *bali*; costoro duravano in carica un anno e giuravano di prestare osservanza allo statuto della corporazione e di adempiere il loro operato nell'interesse dei confratelli; esercitavano un potere disciplinare generale su tutti i membri della corporazione e avevano la rappresentanza processuale dell'organismo. Ogni corporazione aveva uno *statuto del lavoro* e uno *statuto della produzione*: il primo stabiliva gli orari di apertura delle botteghe, le ore di lavoro (generalmente dieci al giorno), i riposi festivi (frequentissimi) e i salari; il secondo fissava la qualità delle materie prime da utilizzare, il numero e il tipo di utensili di cui servirsi, nonché la specificazione delle merci prodotte. L'osservanza di queste disposizioni era garantita dai *syndics* e dal pubblico, che in qualunque momento poteva denunciare la minima irregolarità (si tenga presente che il lavoro veniva svolto dietro una vetrina, affinché ognuno potesse controllare il lavoro svolto).

La **Rivoluzione francese** operò una profonda **trasformazione delle corporazioni**, che vennero **soppresse** (1791) dal momento che il sistema chiuso di tali organismi aveva prodotto numerosi privilegi, in contrasto con lo spirito dei nuovi tempi. Con l'avvento del **socialismo**, le masse operaie vennero indotte ad organizzarsi in maniera diversa, secondo **schemi universalistici** e non più ristretti come quelli delle vecchie corporazioni, spesso ostili o, quanto meno, indifferenti le une alle altre. Il **fascismo** ritenne di potere ricostituire le corporazioni attraverso la costituzione di **organi sociali dello Stato** che riunissero in sé i lavoratori e i datori di lavoro.

10. I sindacati

Una particolare tipologia di **gruppi di interesse a carattere associativo**, strettamente collegata alla sfera economica, è quella dei **sindacati**, definibili come **associazioni volontarie dei lavoratori** la cui azione collettiva è volta a migliorare il livello di vita dei lavoratori stessi, realizzando i loro *interessi collettivi o professionali*. Il loro ruolo nelle politiche economiche nazionali è notevolmente accresciuto in tutti i paesi dal secondo dopoguerra, particolarmente in quelli che più fanno ricorso ad una politica di programmazione.

Come sostenuto da REGINI, il fenomeno del *sindacalismo* nasce con l'emergere della *questione operaia* nell'industria capitalistica, rappresentando al tempo stesso una forza di *mutamento* che integra le masse nella società e ne rafforza la partecipazione sociale e politica.

In relazione al **rapporto tra partiti e sindacati**, si riscontrano tre tendenze:

- in alcuni casi i **partiti** (in particolare quelli di matrice socialista) sono **nati dai sindacati**, costituendone il «braccio secolare» in materia elettorale e parlamentare (DUVERGER). Ne è un esempio il partito laburista britannico;
- in altri, come avvenuto in Italia durante il processo di industrializzazione e urbanizzazione, sono stati i **movimenti sindacali** a nascere **subordinatamente a quelli politici**;
- in altri casi ancora, infine, **partiti e sindacati si sono sviluppati in maniera autonoma**. Tale atteggiamento di **estraneità**, nota FISICHELLA, si è articolato in due direzioni opposte: da un lato è stato accompagnato da *ostilità* dei sindacati nei confronti dei partiti (si pensi al sindacalismo anarchico e a quello rivoluzionario), dall'altro l'estraneità si è tradotta in *neutralità politica* o *apoliticità* dei sindacati, che hanno preferito il ruolo di protagonisti delle relazioni economico-industriali a quello di attori politici (ciò si riscontra negli Stati Uniti, dove le associazioni sindacali sono tra le meno politicizzate e ideologizzate al mondo).

Sul piano ideologico-culturale, i sindacati si sono ispirati a molteplici dottrine: da quelle anarchiche, rivoluzionarie, socialiste e riformiste a quelle di matrice cattolica e protestante; quanto alle *funzioni*, essi favoriscono l'*articolazione* e l'*aggregazione degli interessi* all'interno della società, svolgono attività di *comunicazione* e *socializzazione* e partecipano sia alla *produzione* che all'*applicazione delle norme a tutela dei lavoratori*, rivelandosi fondamentali nella *stipulazione del contratto collettivo di lavoro* e, più in generale, nella formulazione delle *politiche dei redditi, industriali e del lavoro*.

11. I movimenti sociali spontanei

I **movimenti sociali** fanno il loro ingresso come nuovi **attori non istituzionali di partecipazione politica** nel secolo scorso, durante le proteste, manifestazioni e rivendicazioni del «**Sessantotto**».

COTTA-DELLA PORTA-MORLINO li definiscono come **reti di interazioni prevalentemente informali, basate su credenze condivise e solidarietà, che si mobilitano su tematiche conflittuali attraverso un uso frequente di varie forme di protesta**.

L'elemento della solidarietà è evidenziato anche da PIZZORNO, secondo cui all'interno di tali movimenti si realizza la **partecipazione politica**, appunto **solidale**, di quei cittadini che mirano a «conservare o modificare la struttura (e quindi i valori) del sistema politico dominante» e che non vogliono limitarsi ad un contatto superficiale e

sporadico con la politica (in occasione, ad esempio, delle elezioni); l'elemento dell'informalità rileva, inoltre, nella definizione di HAGUE-HARROP, per i quali un movimento sociale persegue **fini non istituzionali** ricorrendo a **mezzi informali**, ponendosi **obiettivi non corporativi** e adottando uno stile di cd. «nuova politica» che sfida le élites esistenti.

I militanti di un movimento non aderiscono ad esso tramite iscrizione o pagamento di quote, ma si sentono uniti dalla volontà di intraprendere uno **sforzo collettivo** per il raggiungimento di un obiettivo comune. Si impegnano nel sostenere e nell'elaborare **nuove visioni del mondo, alternative rispetto a quelle attuali**; il loro dissenso è verso l'ordine politico esistente e le sue distorsioni (corruzione, logiche clientelari, eccessi di potere, violazioni di diritti e libertà etc.).

La difesa dell'ambiente, la pacifica e democratica convivenza tra culture diverse, l'eguaglianza nella tutela della diversità, la difesa dei diritti umani, il sostegno di economie equo-solidali e richieste di democrazia partecipativa sono i principali temi attorno ai quali si sono costituiti alcuni movimenti moderni; tipica è la **forma non convenzionale della loro azione collettiva**, che mira a creare scalpore nell'opinione pubblica, ricorrendo alla **protesta** come peculiare modalità d'azione.

Tale protesta può tradursi in *dimostrazioni di piazza, manifestazioni, atti di disobbedienza civile e infrazioni* plateali di leggi vigenti (come nel caso di giovani che fumano marijuana di fronte alle telecamere e alle forze di polizia); nella sua forma più estrema essa può assumere i tratti di **violenza politica**: l'uso della forza per produrre danni materiali non ha solo l'obiettivo di interrompere le quotidiane attività, ma di delegittimare lo Stato, in quanto monopolista della forza legittima.

Oggi i movimenti sociali segnano il vitale riscatto dello *Stato-comunità* contro lo Stato-persona, e per la loro crescente rilevanza sono al centro delle indagini della scienza politica. Molte analisi si soffermano, in particolare, sul **carattere transnazionale** che la loro azione ha assunto a partire dal 1999 a Seattle, con le proteste da parte del cd. *movimento no-global* alle politiche del *Millenium Round* promosse dal WTO. Tale fenomeno è facilitato dalle tecnologie informatiche, che consentono di superare, con grande facilità, i confini nazionali e di organizzare contestazioni ai governi e alle loro politiche in occasione di vertici e conferenze internazionali.

Scienza
politica

Appendice

Dizionario breve della scienza politica*

* Il presente Dizionario riporta una serie di lemmi e parole chiave della scienza politica, e offre un quadro sintetico dei principali autori e filoni del pensiero politico.

Per ulteriori definizioni e approfondimenti si rinvia al *Dizionario Giuridico* (Vol. 581/1) e al *Dizionario Economico* (Vol. 582) pubblicati dalla nostra Casa editrice.

A

Anarchismo

Dottrina politica del secolo XIX che, assumendo come postulato l'autonomia e la capacità di autodeterminazione dell'individuo, ed esaltando l'ideale assoluto di libertà, sostiene la necessità di una **società senza potere statale**.

Caratteristica dell'(-) è l'**intransigente opposizione allo Stato e al diritto** quali elementi peculiari dell'ordine sociale. Qualsiasi autorità esercitata senza il consenso dei singoli costituisce un'indebita lesione della sovranità individuale e una costrizione al naturale impulso alla libertà. Nello *Stato* (e, quindi, nella burocrazia, nell'accentramento di funzioni, nell'organizzazione verticistica) e nel *diritto* i sostenitori dell'(-), spesso definiti **libertari**, individuano la *fonte dello sfruttamento e dell'oppressione* dei molti a vantaggio di pochi (i governanti).

Un nuovo ordine deve, perciò, essere fondato esclusivamente sul libero e scambievole consenso, ossia sul contratto. Allo Stato l'(-) contrappone una comunità libertaria, in cui a ciascuno sia riconosciuto il diritto di libera unione e di libero scioglimento dell'unione. A fondamento di tutto l'ordinamento sociale l'(-) postula la sola norma che impone il rispetto dei patti (*pacta sunt servanda*).

Solitamente nell'(-) si distinguono *due indirizzi*, l'uno *individualistico* e l'altro *comunista* (o *collettivistico*). Il primo, dominante nella tradizione americana, si riconnette alle teorizzazioni di James Mill ed Herbert Spencer ed auspica forme di mercato libero, avulse dall'intervento autoritativo dello Stato; il secondo, preponderante in Europa, ha come massimo esponente Michail Bakunin e si ricollega al comunismo di Charles Fourier e François Noël Babeuf, sostenendo la necessità di una gestione collettivistica degli strumenti di produzione e di una distribuzione egualitaria dei prodotti.

Gli anarchici assunsero un ruolo fondamentale nelle rivolte operaie tra il XIX e XX secolo, durante la rivoluzione russa e la guerra civile in Spagna (1936), mentre la loro influenza sui movimenti di massa scade ad un ruolo marginale nel secondo dopoguerra (1945).

Apparato coercitivo

Nel pensiero marxista [vedi → *Marxismo*] tale espressione è riferita allo **Stato**, inteso come strumento, appunto, di coercizione al servizio della classe dominante (la borghesia).

Più concretamente il termine (sinonimo di *apparato coattivo*) designa il complesso degli organi statali che esercitano **forme di repressione** nei confronti degli individui (principalmente le forze armate e di polizia).

Arendt, Hannah (1906-1975)

Filosofa americana di origine tedesca, all'avvento del nazismo (1933), essendo di religione ebraica, fuggì in Francia. Nel 1941 passò negli Stati Uniti, paese del quale diverrà cittadina (1951).

Dopo aver lavorato nell'editoria, pubblicò nel 1951 il libro che le darà la fama: **Le origini del totalitarismo**. Da allora insegnò in diverse università americane.

Tra le opere più significative: *Vita Activa* (1958); *Sulla rivoluzione* (1963); *La vita della mente* (1978).

La figura della (-) è stata a lungo criticata. Il suo attaccamento al pensiero democratico e l'esaltazione della Rivoluzione americana le hanno alienato le simpatie della *intelligènzia* culturale di molti paesi, Italia compresa.

Le sue idee si collocano all'interno del *pensiero repubblicano*, che ha in Machiavelli [vedi →] e in Tocqueville i suoi massimi rappresentanti. In tal senso, ella si ritrovò ad essere isolata, in un mondo culturale e filosofico dominato dal marxismo [vedi →]. Pertanto la (-) è stata la maggiore voce, forse l'unica, del «**repubblicanesimo contemporaneo**».

Ne *Le origini del totalitarismo* la (-) pone sullo stesso piano nazismo e stalinismo, rappresentandoli come due facce della stessa medaglia: il *totalitarismo*, inteso quale specifica forma di oppressione del XX secolo, mirante al controllo delle coscienze degli individui e alla dominazione esterna. La sua opera, pubblicata nel 1951, subì molte critiche da parte degli ambienti accademici e culturali del tempo.

Ne *La condizione umana* la (-) affronta il problema dell'agire, ponendo le attività umane in una gerarchia, nella quale il posto più basso è occupato dal lavoro. Ad un gradino superiore vi

è il lavoro creativo, quindi l'*azione*, che è alla base della politica. Per la (—) l'azione si esplica tra esseri umani uguali, ciascuno dei quali ha una sua visione unica del mondo. Nell'azione gli individui possono esplicitare la loro specificità: solo nella politica essi ritrovano l'esperienza della libertà e possono dare un senso alla propria vita.

In *Sulla rivoluzione* la (—) confronta le due grandi Rivoluzioni americana e francese. Al contrario dell'approccio consuetudinario al tema, la (—) ritrova in esse una differenza di fondo: la *Rivoluzione americana* è stata fondata sulla libertà, al contrario la *Rivoluzione francese* ha «preteso» di risolvere il problema dell'emancipazione dalla necessità e dai bisogni. Mentre la prima ha prodotto degli spazi di libertà (la filosofia esalta le *townships* americane, così come aveva esaltato la *pólis* greca), la seconda è fallita, degenerando nel terrore e nella violenza. La (—) rinviene pertanto, come scopo dei processi rivoluzionari, la ricerca della «*felicità pubblica*», consistente nel confronto e nell'azione politica con gli altri, al fine di fondare un nuovo corpo politico che trasmetta tale felicità.

Assemblearismo

Vedi Parte seconda, Cap. 5, par. 5, lett. C).

Assolutismo

Coniato nel XVIII secolo, il termine indica la **dottrina che postula lo Stato assoluto** e la **forma storica in cui si sviluppa lo Stato moderno** a partire dal XVI secolo.

Durante il «Rinascimento» in Francia si assiste ad un rinnovato interesse per la tradizione romanistica, grazie all'opera di giuristi che spostarono l'interesse su due principi, secondo cui il principe è *legibus solutus* («sciolto dalle leggi») e *quod principi placuit legis habet vigorem* («ciò che piace al principe ha forza di legge»). In realtà, l'(—) denota un regime politico in cui il potere è esercitato dall'autorità del sovrano senza restrizioni e limitazioni di sorta. Questo non deve però ingenerare fraintendimenti: la formula *legibus solutus* non vuole indicare un potere arbitrario nelle mani del monarca assoluto, al contrario implica autonomia soltanto da limiti esterni; l'assolutezza riguarda solo la gestione del potere che ha limiti intrinseci: il principe assoluto è sottoposto alle leggi *natu-*

rali e divine oltre che alle consuetudini, anche se come afferma Bodin [*vedi* →] una legge può abrogare una consuetudine, mentre una consuetudine non può abrogare una legge. Dunque l'(—) non è sinonimo di tirannide e non è neanche sinonimo di dispotismo. Montesquieu [*vedi* →] distingue in *Lo Spirito delle Leggi* il governo assoluto da quello *dispotico* che si caratterizza per la volontà capricciosa di un principe senza né leggi né freni.

Caratteri salienti dell'(—) sono:

- 1) la nascita di uno Stato burocratico e accentratore, con la conseguente esautorazione degli organi locali da una parte e la formazione dell'amministrazione unitaria e centralizzata dall'altra, dunque la distruzione di strutture di mediazione tra individuo e Stato;
- 2) il monopolio della produzione legislativa da parte dello Stato;
- 3) la sostituzione della vecchia nobiltà feudale da parte della borghesia;
- 4) il primato dello Stato nei confronti della Chiesa, con la conseguente secolarizzazione del potere e la razionalizzazione della politica;
- 5) la formazione di eserciti direttamente dipendenti dal potere sovrano dello Stato.

Precursore dell'(—) fu senza dubbio Niccolò Machiavelli [*vedi* →], che non definendo in alcun modo lo Stato assoluto propone una netta separazione tra politica e morale, contribuendo, così, alla formazione dello Stato laico; la sua teoria è volta alla comprensione dei metodi per la conquista e la conservazione del potere da parte del principe.

Strettamente legato all'(—) è il concetto di *sovranità*, attraverso cui i giuristi dell'età moderna costituirono la razionalizzazione giuridica del potere assoluto: con la sovranità, cioè, la forza si trasforma in *potere legittimo*. Il potere è sovranità e, come tale, *superiore non recognoscens*. Una formulazione più cristallina dell'(—) si deve al francese Jean Bodin [*vedi* →] che, con la sua opera *I sei libri della Repubblica* (1576), tentò di dare alla monarchia assoluta dignità di potere legale; a questi si deve la costruzione teorica dello Stato assoluto moderno. Bodin teorizza la legittimazione della sovranità nel principio secondo cui il principe non deve essere sottoposto al comando altrui, ma alle sue leggi sono sottoposti i sudditi del regno. Chi governa non ha

altro limite che le sole leggi naturali, divine e quelle riguardanti la struttura stessa del regno. Un ulteriore limite è dato dal *giuramento* fatto dal principe di rispettare i patti stipulati con i sudditi. Bodin sostiene che la decisione in caso di «eccezione» spetta al principe: quindi la sovranità si esplica nel potere del sovrano di dare leggi ai sudditi senza il bisogno del consenso di questi. Tale formulazione della sovranità come «*stato d'eccezione*» verrà ripresa nel XX secolo dal giurista tedesco Carl Schmitt.

Tra i maggiori teorici dell'— va citato *Thomas Hobbes* [vedi →], autore del *Leviatano* (1651), che vede in una costruzione geometrico-razionale dello Stato l'unica alternativa alla guerra dell'uomo contro l'uomo (*homo homini lupus*). Hobbes, rovesciando la tesi di Aristotele sulla *socievolezza dell'essere umano* (*zoon politikon*), sostiene la *naturale brutalità dell'uomo* e vede nello Stato assoluto, fonte di ogni regola, l'unica garanzia della pace e del diritto fondamentale alla vita per tutti. Anche per Hobbes l'essenza della sovranità assoluta è proprio nell'unicità e nell'assolutezza del potere: le singole volontà sono ridotte ad un'unica volontà, cioè quella dello Stato artificiale.

Le teorie dell'— nascono dalla necessità di *autoconservazione tanto del regno quanto dei sudditi*. Anche se appare paradossale, l'— politico diventa una garanzia di libertà dei sudditi non più sottoposti a comandi di tipo trascendentale, e attraverso il *binomio autorità-suddito*, si giunge ad una prima delimitazione delle competenze reciproche. Tale binomio da un lato rende possibile la conoscenza dei margini del potere e, pertanto, ne rende possibile la limitazione, dall'altro fissa e difende i confini dell'autonomia individuale.

Dall'— in poi ogni modello politico, sia quello del costituzionalismo [vedi →] che quello assolutistico-illuminato, terranno conto di tale dualismo.

Astensionismo

Tendenza che si manifesta in occasione di un evento elettorale consistente nella **scelta**, da parte di alcuni cittadini, **di non esprimere il proprio voto**.

Tale comportamento può costituire una forma di *protesta* o essere riflesso di un sentimento di *apatia* o *indifferenza* nei confronti della politica da parte degli elettori.

Attività sovversiva

Insieme di **azioni** poste in essere generalmente in forma surrettizia **contro l'autorità costituita**, che perseguono l'obiettivo di rovesciare l'ordine esistente. In molti casi i veri propositi di un'— vengono mascherati sotto l'apparenza di azioni lecite.

Autarchia

Condizione di uno Stato che intende contare unicamente sulle proprie risorse, evitando per quanto possibile importazioni da paesi terzi. Si caratterizza, pertanto, come **autosufficienza economica**, che tuttavia risulta difficilmente praticabile nel contesto internazionale odierno, sempre più fondato sull'interdipendenza tra Stati.

Autocrazia

È il **governo di una sola persona**, esercitato in maniera arbitraria e assoluta e simile per questo alla tirannia e alla dittatura.

Autorità amministrative indipendenti

Sono **enti o organi pubblici creati dal legislatore al fine di garantire un'esigenza di autonomia e imparzialità**, diversamente atteggiata in funzione del momento politico e delle caratteristiche operative necessarie, in settori economici e sociali nevralgici cui esse sono preposte.

Sono dotate di sostanziale *indipendenza dal governo*, caratterizzate da *autonomia organizzativa, finanziaria e contabile*, e dalla mancanza di controlli e di soggezione al potere di direttiva dell'esecutivo, fornite di garanzie di autonomia nella nomina, nei requisiti soggettivi e nella durata delle cariche dei vertici.

Nelle democrazie liberali svolgono una funzione di regolamentazione e tutela di interessi di rilievo per l'intero ordinamento (ad es. l'obiettività dell'informazione, la libertà di concorrenza, il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione, il diritto alla riservatezza etc.) che vengono in rilievo in settori e materie nei quali il temperamento degli opposti interessi si presenta particolarmente delicato. Ciò spiega l'attribuzione di un'ampia autonomia che consente a tali organismi di svolgere in modo imparziale la propria attività, evitando pericoli di