

III
DEMOCRAZIA DELL'ALTERNANZA
E DEMOCRAZIA CONSOCIATIVA

STEFANO BARTOLINI *

Il punto di partenza di questa conferenza è la mia insoddisfazione verso la dicotomia 'alternanza-consociazione' in riferimento alla democrazia ed alla sua analisi tipologica. Questi concetti hanno una reale valenza nel dibattito politico e anche in quello teorico, ma mi sembrano insoddisfacenti per due motivi. In primo luogo credo si sia attribuito troppo peso a questa distinzione, e cercherò di argomentare perché. In secondo luogo, questi concetti, come tutti i concetti delle scienze umane, hanno una loro storia evolutiva e talvolta hanno buone origini e cattivi sviluppi. Cioè nascono come qualcosa di innovativo, di interessante, di utile – e il concetto di consociativismo lo era – poi sviluppano muovendosi verso altri lidi e diventano spesso utili e talvolta addirittura dannosi.

Per sviluppare questi punti critici vale ricordare che l'idea di consociazione ed il termine (moderno) di 'consociativismo' emersero nel dibattito sulle forme politiche istituzionali delle democrazie occidentali negli anni 1960. Esisteva un consenso predominante nella disciplina secondo cui la democrazia – al di là delle sue forme istituzionali, chiamiamole normativo-legali – funzionava meglio o peggio in funzione della sua base sociale e dell'articolazione della società civile. Questa posizione era diffusa prevalentemente nella cultura del mondo anglosassone, ma molti istituzionalisti continentali l'avevano fatta propria. Secondo questa prospettiva, la democrazia funziona bene o meglio quando riposa su una articolazione civile della società priva di profonde fratture di tipo etnico, razziale e religioso, ma anche di profonde radicalizzazioni ideologiche. Ancora meglio funziona

* Professore di Scienza politica presso l'Istituto Universitario Europeo.

quando le divisioni sociali che esistono tendono ad incrociarsi tra loro invece che sovrapporsi e rafforzarsi l'una con l'altra.

Il modello di riferimento era indubbiamente la società americana, dove i vari gruppi in cui un individuo esplica i suoi vari ruoli sociali (gruppi politici, religiosi, culturali, ecc.) tendono ad incrociarsi e non a sovrapporsi coincidendo, evitando in tal modo lo sviluppo di gruppi chiusi, di un'ideologia nemico-amico, di una pericolosa segmentazione sociale. L'idea di fondo è che in democrazia non si riesce bene a rappresentare una segmentazione sociale troppo accentuata. E tale idea appare certo fondata nella misura in cui si tende a vedere la democrazia come un insieme di regole procedurali (altrché di principi, diritti, ecc.) che fanno perno sulla nozione di maggioranza e sulle decisioni di maggioranza.

In questo contesto, nel dopoguerra una serie di studiosi – tra cui il più noto è certamente Leijphart, ma non va dimenticato il suo debito agli studi storici e sociologici di molti colleghi dei Paesi Bassi – iniziarono a porsi il problema di come considerare alcune piccole democrazie europee, in particolare i Paesi Bassi e la Svizzera, che sembravano sfidare il sopra citato consenso sulle condizioni di funzionamento di una buona democrazia. In questi paesi la segmentazione sociale, soprattutto religiosa e territoriale, era storicamente altissima. Nei Paesi Bassi da sempre calvinisti e cattolici articolavano subculture nettamente distinte e separate anche istituzionalmente (scuole, associazioni sportive, partiti, ecc.). In Svizzera poi, il principio della convivenza di subculture linguistiche e religiose si basava appunto su una forte istituzionalizzazione di queste differenze e non certo sulla loro 'integrazione'. Nonostante questa forte segmentazione storica ben pochi nutrivano dubbi sulla qualità e sul rendimento di queste democrazie. Tali democrazie funzionavano, e, anzi, riuscivano (e riescono) a rappresentare la loro complessa struttura sociale, in teoria poco adatta a sostenere una democrazia 'funzionante'. Lo facevano, tuttavia, indebolendo, e talvolta rinunciando quasi completamente, al principio della decisione di maggioranza e della sua assoluta legittimità.

Nel contesto appena richiamato, il concetto di 'consociativismo' ebbe quindi una valenza critica, e come tutte le critiche stimolò negli anni '70 e '80 riflessioni ulteriori sul rapporto tra struttura sociale e democrazie e, in particolare, sul rapporto tra democrazia e principio di maggioranza. Si pensi, per fare un esempio di rilievo, che Giovanni Sartori rinviò la pubblicazione di un suo libro importante – *Party e party-systems* – per approfondire appunto il caso di questi paesi nel contesto del suo modello interpretativo.

Tuttavia, il successo del termine e del modello consociativo ne decretò anche il suo uso sempre più allargato. Nei suoi scritti successivi Lijphart ed altri studiosi hanno trasformato un modello descrittivo di certe situazioni specifiche – in cui esiste un legame particolare fra il modo in cui la società si articola e il modo in cui

la rappresentanza politica funziona – in un modello normativo. Cioè, hanno proposto soluzioni consociative come soluzioni ideali per tutta una serie di situazioni che assomigliano in chiave di conflitti politici e struttura sociale a quelle su cui era stato costruito il modello. Indipendentemente dalla qualità dei consigli di ingegneria costituzionale derivati dal modello consociativo, la trasformazione di un modello interpretativo in uno normativo ha avuto notevoli conseguenze. Mentre nel caso descrittivo il dato esiste, cioè la struttura sociale segmentata esiste, e si osserva il modo in cui la democrazia funziona in chiave consociativa di rappresentanza, quando il modello diventa normativo il problema cambia. La struttura sociale a cui si fa riferimento non c'è, o assomiglia solo alla lontana, e, di conseguenza, le indicazioni normative non possono cambiare la società, ma devono orientarsi a cambiare gli atteggiamenti, i comportamenti, le modalità di funzionamento delle istituzioni e delle élites politiche. In tal modo, il consociazionalismo ha finito per diffondersi come modello *top-down*; non abbiamo più le basi sociali e le tradizioni storiche 'adatte', ma possiamo 'ingegnerare' – scusate l'espressione terribile – i comportamenti delle élites.

Ma la deriva del concetto non si è arrestata qui. In una serie di paesi incluso il nostro il termine 'consociativo' ha poi assunto un significato normalmente derogatorio e negativo nel dibattito politico, utilizzato da uomini politici, giornalisti e intellettuali che ben poco sapevano e si interessavano delle origini teoriche e storiche del concetto. Ne hanno fatto un po' un obiettivo di polemica, oppure un'etichetta da affibbiare volta a volta al comportamento di quel leader o di quel partito. L'inciucio è divenuto la versione strapaesana del nobile 'consociativismo'. Si è giunti fino al punto che qualsiasi tentativo di più ampio accordo parlamentare su un progetto, è stato considerato in chiave strumentale come deleterio 'consociativismo', quando è ben noto che ogni Parlamento vive di accordi più o meno ampi tra forze politiche. Quando si consideri che, finite le battaglie elettorali, in tutte le democrazie parlamentari (ed anche in quelle presidenziali a dire il vero) si ricercano ampie e inclusive alleanze parlamentari e quando si ricorda che nell'insieme di tutti i governi europei costruiti dal 1945 ad oggi, quasi il 40% sono di minoranza, si capisce che una estensione siffatta del termine di consociativismo ha finito per privarlo del tutto di ogni potere analitico e tipologico.

Ecco dunque, in breve, perché la distinzione 'alternanza-consociazione' non è più soddisfacente. Il problema esiste; qualcosa questi due concetti indicano. Però ci sono un po' scappati di mano e dobbiamo riformulare il problema che originariamente sottendevano. Come dovremmo riformulare il problema? Vorrei allargare il discorso perché tutti e due i termini si rifanno a un concetto a monte che è quello di competizione politica. In effetti dovrebbero indicarci due modelli di competizione politica diversi.

Quindi è bene partire da una riflessione sul concetto di competizione politica.

Torneremo poi, in fase conclusiva, sulle questioni normative, per discutere e prendere posizione su quale sia il grado desiderabile di competizione in un dato contesto storico e socio-politico. Da questa impostazione già traspare la mia posizione: che non tutta la competizione, e non tutto ciò che è competizione è desiderabile; che vi sono effetti perversi nella competizione politica, altrettanto vasti degli effetti perversi della competizione economica, e che il principio di auto-organizzazione fatto derivare dalla competizione, se mai vale per l'economia, non vale di certo per la politica.

Partiamo dal fatto che esiste una posizione favorevole alla competizione nel clima ideologico degli ultimi venti, trent'anni. Esso deriva sostanzialmente da una percezione: che la competizione abbia un effetto positivo. Su chi? Su chi compete? No, su qualcun altro che non compete. L'idea di fondo per cui gli economisti ritengono la competizione necessaria e utile, non è che necessariamente chi compete ci guadagni. Ci guadagna il cliente, un terzo che non compete ma ottiene dei benefici indiretti da questa situazione. I modelli biologici sono dello stesso tipo. La competizione biologica non favorisce chi di essa muore, che non potrebbe certamente ritenersi soddisfatto, ma favorisce la specie! La tesi per cui la competizione ha effetti positivi sui terzi è molto importante perché altre forme di relazioni sociali che noi studiamo, il negoziato, la cooperazione, il conflitto, non hanno necessariamente effetti benefici sui terzi. Quando coopero con qualcuno per ottenere un qualcosa insieme, non necessariamente questo produce un vantaggio per chi non era partecipe di questa cooperazione. Anzi, potrebbe produrgli considerevoli svantaggi. La collusione (economica, politica, ecc.) è una forma di cooperazione e normalmente produce svantaggi per chi non è parte della combine.

Invece, nel caso della competizione esiste questa visione generale per cui i terzi ne guadagnano, se essa è condotta secondo criteri corretti. In politica l'idea secondo cui gli effetti della competizione politica sono vantaggiosi per un terzo – i cittadini, gli elettori, ecc. – è arrivata tardi, sostanzialmente in questo secolo grazie ai contributi di autori tra cui bisogna citare Schumpeter e Downs. L'idea è che la competizione politica tra le élites produce effetti benefici per i cittadini attraverso un semplice meccanismo: l'anticipazione delle reazioni e il timore delle sanzioni dell'elettore. Il leader politico, il leader di partito qualunque siano i suoi obiettivi (che quindi divengono irrilevanti per la teoria della competizione) deve ricercare e conservare voti, e in questo suo obiettivo essenziale e primordiale è continuamente guidato dalle preoccupazioni concernenti le aspettative di reazione degli elettori. Chi mira ai voti deve preoccuparsi di anticipare in qualche modo le potenziali reazioni dei votanti. Quindi tende ad adottare, questo dice il modello, atteggiamenti di responsabilità e di responsività – cioè di rispondere alle domande – non perché sia in lui innato il desiderio di essere responsabile e re-

sponsivo, ma perché è indotto a questo comportamento dai fini di potere che persegue. Quindi anche in politica abbiamo questo bellissimo meccanismo generatore di vantaggi per i terzi in cui le aspirazioni individuali sono tradotte in valori sociali: l'aspirazione del politico al potere si trasforma in un bene collettivo, cioè la sua responsabilità e la sua disponibilità a rispondere.

Questo però è un modello, elegante se volete, e altamente formalizzabile. Come ogni modello, riposa su una serie di postulati. Per esempio in questo modello non c'è posto per la collusione. Due leaders politici o due partiti che volessero cercare una qualche forma di accordo, di collusione, sarebbero immediatamente sfidati da un terzo che mirando a sottrarre loro i voti, li accusa e li sfida proprio sul terreno della collusione. Quindi il modello non prevede la collusione, come il modello perfetto del mercato non prevede accordi sottobanco, nel senso che non la considera una soluzione di equilibrio stabile.

Ora la prima questione è questa: che rapporto esiste tra questo modello e la democrazia? Alcuni sostengono che la democrazia, sostanzialmente, è competizione. Io non credo. Io credo che la democrazia sia sostanzialmente norme, diritti e procedure; regole, per intendersi, e in questo sono vicino ai giuristi. Ritengo che la competizione politica o la competitività, invece di essere 'la democrazia' siano un elemento sostantivo che può esistere in misura maggiore o minore all'interno dei sistemi democratici. Quindi da questo punto di vista noi potremmo avere democrazie molto competitive e democrazie poco o punto competitive, appunto perché la competizione non è una caratteristica definitoria della democrazia.

In questa prospettiva possiamo ridefinire cosa sia 'democrazia consociativa': un tipo di democrazia in cui si ritiene che i mezzi di restrizione della competizione politica debbano essere particolarmente sviluppati; il perché e il come lo trascuriamo al momento. La democrazia consociativa è una democrazia a competizione confinata, con una serie di paletti che definiscono gli ambiti in cui si ammetto o si restringe la pratica competitiva. In questo senso si opporrebbe a una democrazia dell'alternanza in cui invece, in principio, si può competere su tutto, in cui non esiste a priori una restrizione degli ambiti di competizione politica.

Esiste dunque questo continuum tra democrazia dell'alternanza – con minimi meccanismi di restrizione negli ambiti competitivi – e democrazia della consociatività – con massimi spazi lasciati fuori dal meccanismo della competizione? Non credo. Credo che gli ambiti di comportamenti non competitivi siano molto vasti e siano talvolta altrettanto vasti nelle democrazie definite usualmente di alternanza che non in quelle definite consociative. Per chiarire questo punto vi propongo una discussione del concetto di competizione a quattro dimensioni. Vorrei discutere queste quattro condizioni della competizione per arrivare a concludere che questa distinzione così netta tra democrazie dell'alternanza e democrazie consociative può essere talvolta fuorviante.

La prima dimensione della competizione la chiamo 'contestabilità'; la seconda condizione è una condizione di 'disponibilità elettorale'; la terza è una condizione di 'decidibilità' dell'offerta, e la quarta è una condizione di 'vulnerabilità' di coloro che occupano le cariche. Vediamole rapidamente una per una.

In un sistema democratico la *contestabilità* è la possibilità reale di entrare in competizione: quanto è difficile o facile entrare in gara. Ogni gioco ha le sue condizioni di entrata: per partecipare alle elezioni ci sono condizioni giuridiche molto precise, una serie di barriere che determinano chi può entrare e chi non può entrare. Ma una volta definito chi può competere, c'è anche da definire chi vince la gara, e ci sono un'altra serie di norme e situazioni di fatto che determinano il vincente, tra le quali le leggi elettorali rivestono un ruolo di primaria importanza. Dalla proporzionale ai vari tipi di maggioritari, a seconda della norma gli stessi contendenti si trovano in condizioni diverse. Quindi, la contestabilità è questo insieme di barriere giuridiche e fattuali che regolano la possibilità degli attori di competere con maggior o minor successo. Ora, in politica c'è una caratteristica interessante diversa dai giochi competitivi che noi conosciamo: chi stabilisce le condizioni di entrata sono gli stessi giocatori. Le condizioni giuridiche e fattuali (risorse, accesso ai media, finanziamenti pubblici, ecc.) per entrare nella competizione e le condizioni attraverso le quali la competizione si vince o si perde sono decise da potenziali competitori.

Questo spiega perché è difficile trovare un accordo sulla modifica delle regole di entrata e vittoria: non c'è un gruppo di saggi o un giudice sportivo che stabilisce le regole. Questo fa una grossa differenza fra la forma di competizione specifica della politica ed altre forme di competizione in cui esiste sempre un giudice esterno. Quindi la competizione politica è una competizione molto particolare: è una competizione che può vertere sulle regole della competizione. I politici sono avversari che possono darsi battaglia sulle regole che dovrebbero regolare il loro gioco.

Inoltre c'è un'altra caratteristica delle barriere della contestabilità. Per una competizione effettiva si dovrebbe ritenere che quanto più basse sono le barriere di entrata, quanto più reale è la competizione. Se io aumento le barriere impedisco a potenziali concorrenti di entrare in gara. Però sapete che nel dibattito politico si segue anche un'altra logica: abbiamo bisogno di barriere perché vogliamo pochi atleti in gara! Anzi, alcuni dicono che sarebbe ideale averne solo due. Facciamo dunque delle pre-selezioni per arrivare ad avere i due migliori in corsa. Avere la massima contestabilità, cioè permettere a tutti quelli che potenzialmente potrebbero, di entrare, di provare a offrire qualcosa, a vedere se ce la fanno, o, invece, preferire – per altri motivi che per al momento non cito – averne pochi o, al limite, solo due? Considerate, ripeto, coloro che sono chiamati a fare questi ragionamenti sono gli stessi che devono poi fare la gara.

La seconda dimensione della competizione politica l'ho definita *disponibilità elettorale*. Per competere c'è bisogno di un premio, altrimenti non abbiamo nei geni una naturale tendenza a competere. Quindi ci deve esistere almeno una quota di elettori disponibili a premiarmi oppure a sanzionarmi qualora io non corrisponda alle loro aspettative. Non sappiamo quanti devono essere questi elettori, ma qualcuno ci deve essere. Infatti, se costruiamo l'ipotesi di un mercato elettorale completamente chiuso, in cui qualsiasi offerta si faccia all'elettore questo non cambia scelta, competere non ha senso. La disponibilità elettorale va vista dunque come un premio potenziale a disposizione di chi è giudicato migliore. Anche questo è un fattore che varia molto da paese a paese. In alcuni paesi o zone di paesi, profonde e consolidate identità storiche rendono il mercato elettorale fittizio. Le identità politiche sono fisse o quasi e quindi c'è molto poco in gioco quando si compete. Quindi la disponibilità elettorale, o, con un termine tecnico, l'elasticità del voto, è la misura in cui un elettore è pronto a cambiare la sua preferenza di fronte ad un cambiamento dell'offerta. Può essere bassa, e quindi determinare poco incentivo alla competizione, oppure più alta, ed offrire grandi premi a chi vince.

In campo micro-economico gli economisti assumono sempre un'altissima elasticità. Ed è ragionevole perché una purché minima differenza di prezzo può spingere il consumatore a scegliere una vettura piuttosto che un'altra, ed è difficile immaginare nel campo economico l'esistenza di meccanismi potenti di identificazione con un prodotto. Se torniamo un attimo a considerare attentamente il modello della democrazia consociativa vediamo che uno dei suoi presupposti storici era una disponibilità bassissima. Là dove profonde identità religiose, politiche, culturali hanno segmentato la società, questa si rappresenta per sub-culture, il che vuol dire che non vi è molto mercato elettorale in competizione. Se un partito cattolico affronta un partito calvinista, ed entrambi hanno il voto preponderante delle rispettive comunità, per strappare un voto bisogna trasformare un cattolico in calvinista o viceversa, il che, ovviamente, non è facile. Elettori che votano in funzione della loro identità religiosa, razziale, linguistica, o per qualsiasi altro tratto ascrivibile che non è modificabile in chiave di offerta politica, non sono 'disponibili' nel senso qui descritto.

Decidibilità dell'offerta: terza dimensione. Quindi, perché ci sia competizione è necessario che ci sia un qualche livello almeno minimo di contestabilità, e che a questo si aggiunga una quota di disponibilità elettorale che rappresenta il premio in palio. Infine, ecco il terzo elemento, ci vuole anche un'offerta differenziata che io chiamo, appunto, 'decidibile'. Perché gli elettori dovrebbero scegliere un partito piuttosto che un altro se l'offerta – che è fatta di programmi, di politiche e di candidati – non è diversa? Abbiamo assunto che i partiti mirano ai voti; abbiamo detto che ci devono essere dei voti disponibili per premiare i partiti; ora aggiun-

giamo che i partiti devono avere offerte diverse se vogliono ottenere i voti potenzialmente disponibili. Questo sembra logico.

Esistono tuttavia ampi ambiti di possibilità di collusione nell'offerta dei partiti. Se i partiti decidessero di avere tutti la stessa offerta, la competizione sarebbe fittizia, altrettanto fittizia che se il partito fosse uno solo, oppure altrettanto fittizia che se nessun elettore fosse disposto a cambiare voto. Se nessun partito è disposto a proporre qualcosa di diverso lo stesso risultato è raggiunto: la competizione è inesistente oppure solamente di facciata. Le spinte collusive dalla parte dell'offerta – cioè delle élites politiche dei partiti – sono forse l'aspetto più interessante di tutto il discorso. Esse sono numerose e alcune di esse rappresentano aspetti che noi riteniamo molto utili e molto importanti della democrazia. Quindi non tutti gli aspetti collusivi sono negativi in democrazia, anche se, è ovvio, tendono a diminuire o a contenere la competizione politica.

Vediamo qualche esempio più concreto. Un'offerta può essere non-decidibile semplicemente perché non è fatta. Si può non offrire una data politica; si può tacere o nascondere un tema. Non è proprio il caso che i partiti facciano offerte su tutto ciò che interessa gli elettori. Quando parliamo di delimitazione della competizione, parliamo dei temi su cui c'è volontà di competere e dei temi su cui si decide di non competere, cioè di sottrarli al giudizio ed alla valutazione dell'elettore. E non sono pochi i temi che i nostri politici decidono di non darci in pasto, talvolta con saggezza e per ottimi motivi, talvolta per pessimi motivi.

L'offerta può essere non decidibile perché il suo contenuto non è chiaro, non lo si capisce, non si vedono le differenze e, quindi, non si può decidere con conoscenza di causa. Normalmente gli elettori quando non possono decidere si affidano all'identità tradizionale. Quindi può essere non chiara la differenza, la decidibilità, oppure può essere non chiaro chi la offre, che è cosa diversa. Può essere non chiaro nella mente di un elettore chi effettivamente è associato a quell'offerta, perché viene a perdersi, diciamo, il rapporto tra offerta e offerente, colui che offre.

Immaginiamo tre situazioni. La prima è una situazione in cui gli stessi interessi e i fini che le élites politiche e i partiti perseguono, richiedono una struttura che limiti fortemente la competizione politica. Questo è il caso di quello che chiamo la 'capsula della competizione', le regole della competizione. La capsula normativa e legale della competizione – le regole del gioco – essendo definita dai competitori stessi, ha bisogno di essere protetta dall'elemento di casualità che è tipico della competizione. La Costituzione non può dipendere da chi ha vinto le ultime elezioni. Si stabiliscono dunque alcuni meccanismi istituzionali (maggioranza qualificata, doppie letture, ecc.) per sottrarre le decisioni concernenti le regole fondamentali della capsula competitiva dalle bagarre e dall'incertezza della competizione che, come sappiamo, può portare un vincitore o l'altro. Ma quello

che viene fatto in chiave istituzionale costituisce solo una piccola parte dell'accordo reale che esiste fra gli attori sul non mettere in discussione le regole della capsula. Perché un sistema competitivo funzioni bisogna, in qualche modo, che le regole che lo definiscono siano sottratte alla competizione.

Questo è un punto fondamentale: lo dimostra il fatto che quando le élites politiche si impegnano a competere sulle regole, i risultati in genere sono tragici. E questo perché nell'ambito delle regole di fondo, della capsula della competizione, è facilissimo slittare dalle relazioni competitive alle relazioni conflittuali (per relazioni conflittuali intendo lo scambio diretto di vantaggi decrescenti e danni crescenti). Se le regole del gioco non sono protette dalla competizione e diventano oggetto della competizione facilmente si arriva ad una sospensione della competizione stessa. Quello fin'ora discusso è quindi un aspetto e un caso di non competizione, di collusione, che ogni democrazia presenta. Ogni democrazia che funziona ha deciso che alcune cose, quelle in particolare che concernono la capsula della competizione, sono esterne alla competizione politica, sono da toccare solo in momenti e situazioni particolari, con consensi particolari.

Ma vi sono altri campi importanti in cui gli interessi e i fini delle élites politiche richiedono un confinamento della competizione. Vi sono tante norme non costituzionali che sono cruciali per il rapporto tra gli attori, praticamente. L'argomento può essere esteso: tutte le volte che le élites politiche percepiscono su certi problemi conflitti potenziali dirompenti, potrebbero essere spinte a porre questi problemi al di fuori della competizione, nella capsula meta-competitiva. Può trattarsi dell'art. 7 della Costituzione o più in generale delle questioni religiose, dell'ingresso nell'Unione Europea o di altre *issues* divisive e pericolose. In politica, contrariamente a quanto si ritiene in economia, escludere certi beni dal mercato è possibile. Questo è in gran parte possibile grazie al fatto che coloro che definiscono certe scelte come esterne alla dinamica competitiva, sono anche gli stessi che definiscono le regole di entrata. Quindi non solo possono definire certe offerte come non degne di essere fatte o non utili. Ma possono anche controllare che chi possa fare offerte nel settore dove loro hanno deciso di non farle, non abbia questa possibilità. C'è una forte interazione in politica tra il controllo delle barriere e il controllo delle *issues*.

In conclusione, l'argomento della capsula della competizione che è esterna alla competizione si può allargare molto a seconda delle condizioni storiche e politiche. La storia post-unitaria del nostro Paese è caratterizzata dalla continua presenza di problemi politici nell'ambito delle questioni fuori competizione: dalla questione romana, all'inserimento dei cattolici nella vita politica, alla minaccia dei socialisti prima e dei comunisti poi, alle spinte recenti secessioniste e così di seguito, la nostra classe politica ha avuto ed ha una fantastica capacità di trovare buoni motivi per colludere.

Queste forme di collusione possono confinarsi alle regole del gioco, ma con ottimi argomenti e in circostanze storiche o anche per accumulati retaggi culturali, possono espandersi molto. E ripeto il caso italiano, secondo me, è un buon caso in cui si premia l'espansione più che la riduzione. Quindi se portiamo questa teoria all'estremo, solo una società dal tasso di consenso estremamente alto può permettersi la competizione. Paradossalmente, ogni dissenso può essere definito come così pericoloso, così drammatico da essere oggetto di sospensione di competizione. Il rischio, ovviamente, è che si finisca per competere quando e su ciò che non serve a niente e non interessa nessuno. Il che, semplificando un po', non mi sembra molto lontano dalla prassi preferita dalla nostra class politica.

Consideriamo infine una terza situazione interessante, una situazione di limitazione della competizione che non pare motivata dalla difesa della capsula competitiva né dalla esclusione e dall'isolamento di *issues* troppo divisive; una situazione in cui la portata della competizione è limitata da semplici scelte collusive delle élites. Questo ambito non è marginale, ma è quasi una continuazione di quello precedente. Si può definire l'ambito delle materie oggetto di non competizione in modo così esteso che si finisce per erodere ambiti in cui in realtà la competizione potrebbe benissimo avere luogo. I motivi di queste spinte collusive sono vari e ne riassumo qui alcuni in modo sommario.

Il primo motivo è la molteplicità delle aree in cui i competitori sono chiamati ad agire. La democrazia si basa in parte sul gioco elettorale competitivo; poi il suo funzionamento quotidiano si trasferisce nelle aule parlamentari, nel Governo, nelle commissioni, negli accordi delle case più o meno private. Questo significa che poiché la democrazia si sviluppa su più arene, può darsi che in alcune di esse, in particolare nell'arena elettorale, non si utilizzino certi temi, non si sfruttino certe possibilità, non si portino a fondo certi attacchi perché su altre arene sarebbero costosi. Si può non sfruttare la debolezza elettorale di un avversario perché si sa di dover fare un Governo con lui. Quindi lo scambio tra arene può anticipare, nell'ambito anche della competizione elettorale, la decisione di non sfruttare certi temi, quindi di non fare certe offerte, perché facendo certe offerte ci precludiamo la continuazione del gioco altrove. Per i politici le elezioni sono cruciali, ma il gioco che inizia immediatamente dopo è molto più lungo, interessante, complesso, attraente.

Il secondo motivo per cui gli ambiti di collusione possono allargarsi enormemente è fenomeno degli ultimi vent'anni. Ormai è evidente che tutti i leader politici, tutti i partiti hanno sperimentato nelle democrazie occidentali sconfitte e fallimenti nelle loro politiche così drammatiche che hanno ormai interiorizzato l'idea che fare promesse agli elettori è fenomeno altamente pericoloso. Le promesse si facevano in chiave ideologica quando o si aveva la certezza di non dovere mantenerle al Governo, o quando queste promesse erano appunto così gene-

rali che implicavano ben poco sotto il profilo delle concrete azioni da intraprendere. In una fase storica di internazionalizzazione accentuata, in cui i politici nazionali controllano pochissimo l'ambiente, cioè controllano pochissimo il risultato reale alle loro azioni, anche quando sono orientate ad un fine specifico, le promesse concrete e gli impegni precisi sono estremamente pericolosi. Per cui tra tutti i partiti, tra tutti i gruppi politici si è sviluppata una sorta di regola del non promettere troppo, perché effettivamente tutti hanno la chance di andare al Governo e quindi di dover in breve rispondere, e tutti hanno ormai accumulato una serie notevolissima di fallimenti programmatici.

Si possono osservare numerose interessanti tecniche di 'offuscamento' dell'offerta e io ne richiamo solo alcune. Si possono definire posizioni di partito non chiare. Un'altra tecnica interessante è il trasferimento di problemi da questioni divisive a questioni di competenza. Per esempio, in tema di lotta alla disoccupazione si può proporre una politica di stimolo della domanda attraverso politiche di incentivazione, oppure una politica di stimolo dell'offerta riducendo i costi delle imprese. Sono due politiche diverse e divisive, perché è chiaro chi può guadagnarne e chi può perderne. Il problema può invece essere posto in chiave di 'competenza', cioè in chiave di unità di intenti ma di differenziazione di capacità politiche, senza tuttavia indicazioni precise di politiche. È questa la base della tendenza alla personalizzazione della politica che tende sempre a presentare lo scontro politico come uno scontro in termini di capacità e doti individuali. Tutti vogliamo proteggere l'ambiente, eliminare la disoccupazione, abbassare l'inflazione: la questione è se abbiamo di fronte politiche diverse per gli stessi obiettivi oppure solo riferimenti alle capacità individuali di raggiungerli, nel qual caso il cittadino viene chiamato dunque a dirimere questioni di competenza. La ragione di questo slittamento da *issues* divisive a *issues* di valenza o di competenza è che ogni *issue* divisiva certamente antagonizza chi percepisce immediatamente i costi per lui di una scelta rispetto ad un'altra, mentre non dà nessuna garanzia di portare il sostegno di chi potrebbe averne vantaggio.

La terza tendenza, anch'essa molto importante, è il tentativo e spesso il successo che hanno i politici nel trasferire le *issues* dal dominio in cui le decisioni sono legittimate politicamente, a domini diversi dove prevalgono altri criteri di legittimazione. Se stabilisco che la difesa della stabilità della moneta è un obiettivo generalmente condiviso, e decido che c'è un'istituzione particolare che ha questo obiettivo e lo persegue indipendentemente da ogni pressione politica e la chiamo Banca d'Italia, sottraggo questa questione dal dibattito politico. Non dobbiamo più discutere qual è il tasso d'interesse migliore da applicare, l'obiettivo della stabilità dei prezzi lo possiamo anche costituzionalizzare. Il trasferimento di poteri e compiti particolari in certi ambiti alle Autorità viene giustificato in vari modi: maggior efficacia, competenza, ecc. Da un punto di vista politico, la sostanza è

che si trasferiscono *issues* ad autorità che non sono politicamente responsabili, ed in questo modo i partiti si scaricano di ambiti di competenza sui quali generalmente non avevano un grande interesse a scontrarsi. Pensiamo anche alla tendenza ad attribuire scelte importanti alla logica imposta da impegni internazionali (NATO, EU) o da autorità come Fondo Monetario, Organizzazione Mondiale per il Commercio e così via. Certamente globalizzazione e integrazione europea riducono i margini di manovra delle classi politiche nazionali. Ma producono anche le condizioni perché queste se ne approfittino.

Sempre in tema di decidibilità analizzo velocemente un terzo meccanismo di riduzione della competizione. La competizione può essere ridotta anche attraverso decisioni che non incidono sulla competizione in sé, ma sui mezzi competitivi. I competitori possono decidere che vanno ridotti i mezzi e gli strumenti con cui si compete, decidere restrizioni concordate dei mezzi competitivi. Il finanziamento pubblico dei partiti, le varie *par condicio*, ecc. possono essere concepiti come limitazione concordata dei mezzi competitivi. Possiamo anche osservare che in una certa cultura ci si rifiuta di competere su questioni di moralità sessuale individuale. Talvolta, ovviamente, questi auto-confinamenti possono scivolare verso un progetto per limitare l'offerta politica. Infatti, in certi frangenti, la disponibilità di tutti gli strumenti di competizione è anche un vantaggio per il cliente. Quindi anche questi accordi sui mezzi possono talvolta scivolare in un progetto di controllo programmato del mercato politico.

Vengo velocissimamente all'ultima dimensione della competizione: la *vulnerabilità elettorale*. Chi ha il potere deve potere essere sanzionato da chi lo può fare. La vulnerabilità di chi è al potere dipende da numerosi meccanismi, molti dei quali sono istituzionali. La vulnerabilità elettorale di una maggioranza risicata è maggiore della vulnerabilità di una grande coalizione con il 70% di seggi parlamentari. Per punire questa coalizione gli elettori devono fare una mezza rivoluzione. Quindi la vulnerabilità elettorale di chi occupa le posizioni di Governo varia a seconda delle formule istituzionali e coalizionali che adottiamo. Varia anche in funzione della disponibilità elettorale degli elettori; cioè della loro volatilità elettorale. Varia, infine, in funzione della visibilità della linea di distinzione fra Governo e opposizione, che talvolta è molto poco chiara. Se i governi cambiano sovente e le maggioranze si compongono e scompongono durante la legislatura, l'elettore ha ben poche possibilità di premiare e punire chicchessia, in quanto non sarà in grado di attribuire chiaramente le responsabilità politiche. Quindi la vulnerabilità degli uomini politici o dei partiti che condividono responsabilità governative è funzione di diversi aspetti e assetti che la rendono molto variabile a seconda dei contesti.

Torniamo al tema conclusivo per cercare di chiudere. Alternanza o consociazione? Io credo che alla fine su queste quattro dimensioni che abbiamo discusso

la distinzione tra i due tipi non sia poi così chiara. Forse è meglio guardare a come le nostre democrazie concretamente funzionano su queste dimensioni complesse che costruire un modello semplificato. Possiamo dire che la cosiddetta democrazia dell'alternanza ha massima contestabilità, massima decidibilità dell'offerta, massima disponibilità elettorale e massima vulnerabilità; mentre la democrazia consociativa si trova all'estremo opposto? È molto difficile da sostenere.

Trovo questi modelli per molti aspetti fuorvianti, intendendo dire che il modello dell'alternanza non è semplicemente il fatto che due partiti si alternano al Governo. Certamente l'alternanza del dopo-guerra tra Churchill e Attlee non è l'alternanza tra Major e Blair. In termini di politiche fra Major e Blair c'è una tale continuità che non si accomuna affatto alla rottura fondamentale che in altri momenti si è avuta. Può darsi che l'alternanza diventi insignificante ormai, cioè poco significativa. Può darsi che il nemico vero dei governi siano diventati i cittadini e che quindi i governi facciano di più quando sono in consociazione che quando sono in alternanza. Perché quando sono in alternanza, cioè quando in generale sono molto vulnerabili, sono molto vulnerabili alle minoranze interne dalle quali diventano molto dipendenti.

In definitiva, siamo in grado oggi di concludere se sono più efficaci le maggioranze sovradimensionate, consociative, gli accordi di cartello, le cose fatte sottobanco, rispetto alla aperta competizione per l'ultimo elettore di blocchi o partiti contrapposti? Presentando la cosa in maniera un po' più teorica, voglio sostenere che fra queste quattro dimensioni – contestabilità, disponibilità elettorale, decidibilità dell'offerta e vulnerabilità – si instaurano dei rapporti molto ambigui. Le quattro dimensioni non possono essere massimizzate contemporaneamente. Se desidero un esecutivo vulnerabile, cioè che può essere sanzionato dagli elettori con una chiara scelta, non posso permettermi un'alta apertura alla contestabilità del sistema. Devo avere pochi partiti, al limite solo due, perché altrimenti la vulnerabilità cala a picco: più partiti, più probabile che sia difficile stabilire chi sta al Governo, chi sta all'opposizione, attribuire responsabilità e così via. Eppure massimizzando la contestabilità ed abbassando le barriere di entrata massimizziamo la rappresentanza e per molti versi aumentiamo la decidibilità dell'offerta di ogni singolo partito. Infatti, la vulnerabilità massima, la chiara e netta percezione di chi governa, della sua responsabilità rispetto all'elettorato e quindi la sua alta dipendenza da una continua percezione dei costi elettorali di ogni singola decisione, è uno dei meccanismi di maggiore offuscamento dell'offerta. Cioè è un meccanismo che spesso aumenta la vulnerabilità a scapito della decidibilità. Io vi pongo la questione: un presidente, un primo ministro in un contesto altamente competitivo, che dipende decisamente da una manciata di voti per sopravvivere o non sopravvivere politicamente, e che è costantemente interessato al monitoraggio dell'opinione pubblica nei settori cruciali, fornisce un

modello di massima responsabilità e chiarezza dell'offerta? Vi sono certamente non pochi dubbi.

Quindi, se la competizione politica dipende effettivamente dalle dimensioni sopra discusse, io non vedo come queste siano facilmente massimizzabili allo stesso tempo. Tendo anzi a vederle come alternative l'una all'altra. Se vogliamo massimizzare la decidibilità dell'offerta – avere offerte chiare e decidibili – non possiamo avere un esecutivo troppo vulnerabile. In altre parole, quei meccanismi che possono aumentare le nostre possibilità di 'scegliere chi governa' non ci garantiscono affatto che chi si candida a tale ruolo lo faccia con piattaforme decidibili. I meccanismi che aumentano la decidibilità dell'offerta possono produrre debole vulnerabilità e scarsa visibilità del Governo. Messo in altri termini, avere molto da dire sulla scelta di chi governa, vuol dire anche avere molto da dire su cosa fa chi governa? Molti ne sembrano convinti, ma personalmente ne dubito. Temo che vi sia un rapporto perverso. Quanto più possiamo scegliere 'direttamente' chi governa, tanto più chi governa può permettersi di proporre piattaforme politiche chiaramente non-decidibili, data la sua ampia dipendenza da sempre crescenti e *issues sensitive* minoranze.

Quando si analizzano a fondo i modelli di democrazia, traspare una peculiare contraddizione tra due dimensioni, che io chiamerei 'avere scelta' e 'avere influenza'. Poter scegliere vuol dire avere offerte diverse. In questo caso io dovrei garantire la presenza di molti partiti, dovrei inventare meccanismi che impediscono ai partiti di colludere, di nascondere o trasformare le *issues*, dovrei inventare meccanismi che non li obbligano a diluire le loro identità. Ognuno può dire il suo al momento delle elezioni, ognuno dice il vero all'elettorato. Poi però per governare altre logiche devono prevalere e, usualmente, è con esse che l'elettorato riperde controllo: dopo avere fatto la sua scelta, perde la sua influenza. Avere influenza significa contribuire direttamente a decidere chi governa: il maggioritario forte, il bipartitismo-bipolarismo, il presidenzialismo sono in genere giustificati sul piano della influenza dell'elettore sulla scelta dei governanti. Ma per arrivare all'economia di scala della competitività maggioritaria non si possono presentare piattaforme troppo delineate, e quindi il momento collusivo e integrativo avviene *ex-ante*, nella scelta dei leaders, nella formazione e negli accordi di coalizioni a vocazione maggioritaria: l'elettore in questo caso ha molta influenza, ma su scelte limitate e fortemente preconfezionate. È preferibile un momento collusivo *ex-ante* o *ex-post*?

Questa dinamica collusione-competizione è intrinseca ad ogni tipo di modello istituzionale. Ed io ritengo che solo giudizi di valore possono permetterci una scelta. Per giudizi di valore intendo in questo caso la valutazione (informata, si spera) di quali elementi della dinamica competitiva vogliamo massimizzare in un determinato momento storico ed in un determinato contesto politico. In un de-

terminato momento e contesto è possibile e preferibile massimizzare la vulnerabilità dell'esecutivo, mentre in altri momenti può convenire massimizzare la più ampia capsula anti-competitiva che si possa immaginare. Non mi pare, invece, che si possa costruire un modello politico-istituzionale vendibile in ogni contesto e momento. Il modello britannico di Westminster applicato alla Spagna post-franchista del '76 sarebbe stato una catastrofe. E certamente una democrazia competitiva in Bosnia, deve essere costruita su basi di ampie garanzie, su una vasta capsula di non-competizione, qualunque siano i costi di efficienza decisionale che si dovranno affrontare. Quindi, in conclusione, non esiste una purezza del modello dell'alternanza e del modello consociativo: nel modello consociativo vi sono forti elementi di collusione in certi aspetti del gioco democratico, ma altri aspetti che non sono collusivi (per esempio, la chiara rappresentanza delle culture politiche); mentre in quello dell'alternanza vi sono aspetti di competizione ma altri nascosti di collusione (l'offuscamento delle offerte e l'indebolimento della rappresentanza). Non esiste quindi la possibilità di esportare tali modelli in ogni situazione senza scelte di fondo su quali aspetti della competizione democratica ci si può permettere e/o si desidera massimizzare.