

VI
CRISI DEMOCRATICA
E TEORIA DELL'ANCORAGGIO

LEONARDO MORLINO *

DEFINIZIONE ED INDICATORI

Entro subito in *medias res* definendo 'crisi democratica'. Qui propongo due definizioni che riprendo dal mio volume *Democracy Between Consolidation and Crisis*, pubblicato da Oxford University Press un paio di anni fa. La prima definizione riguarda la crisi *della* democrazia, che è la crisi di cui si è parlato spesso ed è, poi, la crisi delle democrazie degli anni Venti e Trenta. Questa crisi, che pure non è stata trattata in modo comparativamente sistematico, è stata comunque oggetto di notevoli riflessioni da parte di una molteplicità di autori e da parte di una molteplicità di punti di vista. Qui la definisco come l'emergere di un insieme di limiti e condizionamenti alle manifestazioni dei diritti, e che si manifesta, innanzi tutto, in limiti alla competizione e alla potenziale partecipazione. In questo senso dietro tale definizione di crisi sta una visione classica di democrazia, condivisa da Schumpeter o anche da Bobbio, Dahl, Sartori, o anche altri autori. In ogni modo mi rifaccio ad una definizione classica, ormai largamente accettata, e su questa innesto quella definizione di crisi della democrazia, che riguarda mutamenti di fondo di quel regime.

Oggi, però, continuare a discutere di crisi della democrazia ha poco senso. Si sta vivendo una fase, appunto, di ampia democratizzazione. Questo probabilmente è il fenomeno macro politico più ampio di questo ultimo mezzo secolo. Se fate attenzione a tutti i processi di transizione e instaurazione democratica che hanno riguardato diverse aree dell'Africa e dell'Asia, non solo dell'America Latina o dell'Europa Orientale, cioè quelle aree in cui vi è una più solida tradizione di

* Professore di Scienza della Politica presso l'Università di Firenze.

autoritarismi e di repressione, ci sono state aperture e liberalizzazioni in senso democratico anche in quelle aree. Quindi il fenomeno della democratizzazione è un grande, imponente fenomeno. In questo senso continuare a riflettere sulla crisi della democrazia, cioè sulla messa in dubbio dei meccanismi democratici fino alla eventuale caduta di quel regime è oggi meno rilevante. In questi anni è diventato assai più importante fermarsi ad analizzare la crisi *nella* democrazia. A questa espressione attribuisco un significato che si articola in due direzioni: vi è crisi nella democrazia in presenza di un'efficacia sempre minore delle istituzioni di governo e in presenza di una crescita della distanza ovvero del cambiamento empiricamente rilevabile nelle relazioni tra istituzioni di governo, partiti, e società civile.

A me sembra, dunque, che il fenomeno più rilevante in prospettiva sia costituito dalla eventuale crisi nella democrazia che ha soprattutto il suo centro nel distacco e nel cambiamento nei rapporti tra partiti, società civile e istituzioni di governo. Su questa crisi vi è stata minore riflessione per alcune ragioni. Prima di tutto, gli anni Venti e Trenta hanno attirato a lungo l'interesse degli studiosi proprio per l'importanza delle conseguenze della crisi della democrazia, ovvero il crollo di quel regime e l'emergere del fenomeno totalitario nazista o di quello quasi totalitario fascista. In secondo luogo, la crisi della democrazia per le sue caratteristiche, rapidamente abbozzate, è un fenomeno molto più appariscente della crisi nella democrazia. Ancora, vi è una certa contiguità analitica tra crisi nella democrazia e crisi della democrazia, nel senso che la prima può sfociare nella seconda. In entrambi i casi parlo di crisi democratica, cioè crisi nella democrazia e crisi della democrazia fanno riferimento a un *genus* più ampio, che è la crisi democratica, ma la differenza rimane ed emerge dalle definizioni sopra proposte.

Un ulteriore motivo che spiega le minori attenzioni date alla crisi nella democrazia sta nei pochi casi empirici che possono essere riconosciuti inequivocabilmente come esempi di tale crisi. Il caso sempre richiamato rimane la crisi della Quarta Repubblica Francese e il passaggio alla Quinta. In breve, un solo caso. Dalla fine degli anni sessanta si possono aggiungere alcuni altri casi con riferimento all'Italia (anni settanta e poi primi anni novanta), innanzi tutto, e poi ancora alla Francia (fine anni sessanta) per citare diciamo i casi più importanti. Ma crisi più limitate e parziali si possono trovare in Danimarca, tra la fine anni Sessanta e i primi anni Settanta; o in Olanda, per esempio, lungo tutti gli anni Settanta con la crisi del modello consociativo.

In questo gruppo di casi, evidentemente è l'Italia degli anni Novanta il caso più importante di crisi nella democrazia. Non sto parlando ovviamente di una messa in questione delle istituzioni democratiche. Sto parlando semplicemente di una fase in cui emerge con evidenza empirica il distanziamento e poi il cambiamento nelle relazioni tra partiti, società civili e istituzioni. Questo è il punto essenziale. In questo senso credo che una riflessione sulla crisi nella democrazia sia

utile, anche come background per inquadrare una serie di fenomeni che studiate nelle discipline affini.

Quando faccio riferimento alla crisi nella democrazia faccio inevitabilmente subito un paio di passaggi. Primo passaggio. Un concetto per avere senso non solo deve essere diverso da concetti contigui, come crisi della democrazia, ma deve avere un proprio contrario. Io sostengo che il contrario della crisi nella democrazia è il consolidamento, è un processo ancora all'interno della democrazia che riguarda il processo di stabilizzazione delle strutture democratiche, delle regole e appunto delle relazioni fra società civile e istituzioni democratiche. In secondo luogo, perché un concetto possa esistere deve avere non solo una precisa connotazione, circoscritta dalla definizione data prima, ma anche una chiara denotazione, cioè un ambito di fenomeni precisi e relativi indicatori empirici.

TABELLA 1. – *Indicatori e momenti di crisi nel Sud Europa.*

L'ambito istituzionale

	Italia	Spagna	Grecia	Portogallo
Capo dello stato: intervento eccezionale	1992-96	1981	1989-90	1978-80
Governo: crisi ricorrenti	no	no	1989-90	no
Governo/parlamento: mutamento nei rapporti	1994-96	no	1989-90	no
Politicizzazione dei militari	no	1979-81	no	no
Sistema elettorale: mutamento	1993	no	no	no
Ruolo politico della magistratura	1992-96	1990-96	1987-95	no
Allineamenti internazionali: mutamenti	no	no	no	no

Gli ambiti elettorale, partitico, delle élites

	Italia	Spagna	Grecia	Portogallo
Elezioni Anticipate	1992-96	no	1989-90	1979-80
Volatilità elettorale totale: crescita	1992-94	no	1993	–
Nuovi partiti e movimenti	1991-96	no	no	no
Frammentazione partitica: crescita	1992-96	no	no	no
Numero effettivo dei partiti: crescita	1992-96	no	no	no
Mutamento nelle modalità competitive	1992	1996	1989	1995
Élites parlamentari: turnover in crescita	1994	no	no	no

La tabella 1 vi mostra una serie di indicatori empirici con i relativi dati in cui il caso italiano è accostato a quello degli altri paesi del Sud Europa per dare maggiore rilievo e significato comparato all'analisi della stessa Italia. La tabella mostra anche una distinzione tra ambito istituzionale e altri ambiti che chiamo elettivo, partitico e di élite. Quando si analizzano sia crisi che consolidamento dobbiamo, innanzi tutto, vedere se quei fenomeni effettivamente esistano utilizzando gli indicatori indicati nella tabella per i diversi ambiti. Ad esempio, si può rilevare il ruolo del Capo dello stato. Nei primi anni novanta, l'Italia vede una serie di interventi forti del Capo dello Stato – sia nelle dichiarazioni, sia in atti che il Capo dello Stato italiano compie. In Spagna il coraggioso intervento del re a poche ore da un colpo di stato (febbraio 1981) ne provoca il fallimento immediato salvando la democrazia di quel paese. In Portogallo alla fine degli anni Settanta, quando ai primi di dicembre del '79 in un incidente aereo, Sà Carneiro, il leader conservatore del Portogallo di quegli anni, muore vi è una serie di interventi molto precisi di Ramalho Eanes che hanno un impatto forte sulla democrazia portoghese. In Grecia alla fine degli anni ottanta, il presidente greco è costretto ad intervenire convocando un'elezione anticipata per ben tre volte consecutive e solamente l'ultima è decisiva e dà una svolta.

La tabella 1 mostra altri indicatori di crisi anche in ambiti diversi: dal cambiamento di aspetti legati alle crisi di governo – ma un riscontro empirico a questo indicatore si trova solo in Grecia; al cambiamento nei rapporti legislativo/esecutivo, a un eventuale coinvolgimento dell'esercito – e questo è molto chiaro solo in Spagna, ma non negli altri casi; a un cambiamento del sistema elettorale – e qui il solo caso italiano è rilevante; all'impatto politico del giudiziario, della magistratura, che si ritrova in tre dei quattro casi; a cambiamenti negli allineamenti internazionali – e anche questo è un elemento che può essere molto importante, ma che non è affatto rilevante per nessuno dei casi considerati saldamente inseriti in Europa e nell'alleanza atlantica.

Quello istituzionale non è, però, il solo ambito rilevante quando parliamo di crisi nella democrazia, gli altri ambiti riguardano le elezioni, i partiti e il sistema partitico, e le élites politiche nel loro insieme. L'analisi empirica di tali ambiti attraverso altri mostra con chiarezza l'eventuale presenza di quel divorzio e cambiamento all'interno del triangolo società civile/partiti/istituzioni di governo. Oltre alle elezioni anticipate e all'emergere di nuovi movimenti e partiti, indicatori significativi sono: la stessa volatilità elettorale ossia la percentuale aggregata di cambiamento del comportamento di voto degli elettori, la crescita del numero dei partiti ovvero della frammentazione partitica, la crescita del numero effettivo dei partiti presenti in parlamento, dato diverso dal precedente e collegato alla legge elettorale, il cambiamento delle modalità prevalenti di competizione partitica, ideologica o pragmatica, radicale o moderata, e soprattutto centri-

fuga o centripeta; e infine la crescita del ricambio parlamentare. Diversi di questi indicatori si traducono in misure classiche che vengono solitamente usate nell'analisi delle elezioni, dei sistemi partitici e dei parlamenti. La comparazione degli altri casi con quello italiano consente di vedere con chiarezza l'allinearsi dei rilievi empirici che riguardano l'Italia in quasi tutti gli indicatori di crisi, mentre negli altri paesi si rilevano aspetti più limitati, isolati e temporalmente circoscritti. Dunque, la lettura d'insieme della tabella permette di rilevare la crisi italiana con chiarezza e di aggiungere che crisi parziali vi sono anche negli altri tre paesi, ma in misura molto limitata o trascurabile: in Grecia emerge qualche problema subito superato alla fine del decennio ottanta, in Portogallo si intravedono dei problemi dopo la morte di Sà Carneiro, e in tutti e tre i paesi si vede il significativo mutamento di modalità competitive in date diverse. Di nuovo, dunque, viene indirettamente confermata da un punto di vista comparato la perspicuità del caso italiano.

Definito il concetto, precisati e rilevati gli indicatori, individuato il processo di crisi, come analizziamo la crisi nella democrazia? Per rispondere più efficacemente alla domanda tento di abbreviare e semplificare l'analisi, pur correndo il rischio di qualche fraintendimento. La tabella 2 presenta una sintesi delle proposizioni essenziali emerse dall'insieme di ricerche empiriche condotte nel Sud Europa, Italia compresa. Dov'è il punto che a voi può interessare maggiormente? Probabilmente, la proposizione essenziale per quello che qui ci interessa è l'ultima, in cui si fa riferimento all'indebolimento, ovvero scomparsa delle ancora insieme all'emergere di incentivi al cambiamento, cioè alla completa o parziale scomparsa di istituzioni, che possono bloccare il progressivo auto-adattamento delle istituzioni, in questo senso incidere sul meccanismo essenziale che è effettivamente in grado di assicurare la persistenza di una democrazia attraverso l'auto-cambiamento graduale.

Queste proposizioni così presentate possono essere poco comprensibili, ma è più semplice capirle se si ricapitola sia pure rapidamente l'analisi teorica che viene prima. Sinteticamente, diciamo che il consolidamento o la crisi di una democrazia – anche la crisi della democrazia non solo nella democrazia – è basata su quella che ho chiamato la 'teoria dell'ancoraggio' sulla base della ricerca empirica effettuata. La teoria dell'ancoraggio è enunciata nella prima parte della tabella 2. Vediamo la prima proposizione: sia la crisi che il consolidamento democratico – e qui l'accoppiamento è necessario per il ragionamento che ho fatto prima – sono caratterizzati dallo svolgimento di due processi più circoscritti: una va dal basso in alto ed è la *legittimazione*; e l'altro va dall'alto in basso ed è l'*ancoraggio*.

TABELLA 2. – *La teoria dell'ancoraggio: le proposizioni principali*

-
1. Il processo di consolidamento è caratterizzato da un fenomeno che va dal basso in alto – la legittimazione – e un fenomeno che va dall'alto in basso – l'ancoraggio della società civile.
 2. La legittimazione è sempre formata da due aspetti distinti che sono fra loro interconnessi: il consenso a livello di massa, e il sostegno a livello d'élite.
 3. Le àncore sono l'organizzazione di partito, il *gatekeeping*, i legami clientelari, e le strutture neo-corporative, e si formano durante i primi anni dopo l'instaurazione democratica.
 4. Per raggiungere il consolidamento, più è esclusiva la legittimazione, più devono essere forti e sviluppate le àncore.
 5. Per raggiungere il consolidamento, in alternativa, più è inclusiva la legittimazione, più deboli possono essere le àncore.
 6. In presenza di legittimazione inclusiva, le àncore sono ancora importanti per capire quali processi di consolidamento si siano realizzati.
 7. Gli attori protagonisti dei diversi *mix* di legittimazione e ancoraggio definiscono i modelli di consolidamento, vale a dire il consolidamento attraverso partiti, attraverso lo stato e attraverso le élites.
 8. I consolidamenti contengono in se stessi la possibilità di auto-distruzione, quale una permanenza prolungata al governo, l'assenza di alternanza governativa, la presenza di governi monocolore, uno stato accentrato, un'organizzazione partitica ipersviluppata, forti legami di dominio tra partiti e gruppi, la presenza di un elettorato moderato 'bloccato', la totale assenza di manifestazione di insoddisfazione da parti di un'opinione moderata.
 9. La crisi è connessa al precedente processo di consolidamento ed è il risultato di interazioni che modificano le àncore esistenti in diversi modi e gradi.
 10. A livello di massa, atteggiamenti e percezioni di inefficienza e reazioni negative verso le politiche sono gli aspetti principali utili per analizzare la crisi.
 11. La crisi è principalmente spiegata sia dalla scomparsa o indebolimento delle àncore, che di alcuni condizionamenti insieme all'emergere di incentivi al mutamento.
-

Fonte: Adattamento da L. Morlino (1998), *Democracy Between Consolidation and Crisis*, Oxford, Oxford University Press, pp. 338-339.

LEGITTIMITÀ E LEGITTIMAZIONE

Che vuol dire legittimazione e perché è rilevante? Che vuol dire ancoraggio e perché è rilevante? Qui il discorso di nuovo diventa articolato e di nuovo tento di semplificarlo spero non a scapito della chiarezza. In senso stretto legittimazione è il riconoscimento positivo delle istituzioni di governo vigenti. Vi è legittimazione quando si afferma un insieme di atteggiamenti politici positivi verso le istituzioni democratiche che sono riconosciute nella loro appropriatezza, cioè come le forme istituzionali relativamente più appropriate rispetto a tutte le altre. Dalla ricerca empirica, però, emerge che gli atteggiamenti positivi veri e propri che si traducono in comportamenti di sostegno alla democrazia vigente riguardano soprattutto alcune élites. A livello di massa, attraverso i dati di sondaggio esistenti e condotti nel periodo rilevanti ai fini dell'analisi complessiva, rileviamo spesso un altro aspetto, che è una forma debole, attenuata e talora più ambigua di legittimità, cioè troviamo piuttosto un'accettazione passiva delle istituzioni, una disponibilità all'obbedienza, e soprattutto la consapevolezza che altre alternative sono fallite e, dunque, non esistono soluzioni diverse. Questo è quello che chiamo consenso. Quindi, quando andiamo a vedere il processo di legittimazione a livello di consolidamento o di crisi, troviamo un mix di atteggiamenti positivi a livello di élite e diffusi atteggiamenti di passività, di acquiescenza, di obbedienza, spiegata anche dalla convinzione circa l'assenza di alternative politico-istituzionali.

Preciso, peraltro, che i cittadini sono certamente capaci di atteggiamenti positivi e questo lo si ritrova anche nei sondaggi. Per esempio, quando ho fatto la ricerca in Grecia, tali atteggiamenti emergono con molta chiarezza in quanto il regime dei colonnelli non si era mai consolidato e, quindi, a livello di massa l'atteggiamento nei confronti della democrazia è molto positivo. Oltretutto nella cultura greca è presente l'ambiguo richiamo alle tradizioni più antiche della democrazia ateniese, anche se è ben noto che quella ateniese non è una democrazia in senso proprio, dove diritti e libertà individuali erano garantite, per la presenza degli schiavi, degli stranieri non pienamente cittadini e soprattutto per l'assenza della nozione stessa di individuo. Quando, però, si facevano nei primi anni cinquanta sondaggi simili in Italia oppure quando li abbiamo fatti negli anni ottanta in Spagna e Portogallo, erano ben presenti quegli atteggiamenti di ambigua passività e di contraddizione tra un presente che si accettava e un passato autoritario che non si criticava, e che anzi talora si giudicava positivamente.

Di più, se si guardano i dati DOXA dei primi anni cinquanta in Italia, è impressionante constatare come fosse diffusa la critica alla democrazia e altrettanto diffuse posizioni conservatrici o più o meno ambiguamente fasciste. In aggiunta

si possono ricordare le ricerche di Scoppola, il quale evidenzia con molto chiarezza il ruolo della Democrazia Cristiana nello spostare verso l'accettazione delle istituzioni democratiche una larga opinione cattolica, conservatrice e spesso fascista. Anche in Spagna pochi erano davvero antifranchisti. Franco e il passato franchista veniva visto in maniera positiva da buona parte della società civile ancora nei primi anni della democrazia spagnola. In breve, a livello di massa gli spagnoli si rendono conto che in quel momento non vi erano alternative e l'unico regime possibile era quello democratico che, dunque, doveva essere accettato.

Sinteticamente, d'altra parte, gli atteggiamenti positivi o negativi delle élites in queste situazioni contano di più. Quindi, conta anche un altro fenomeno fin qui non citato, l'esistenza di un forte partito anti-regime. Ma conta in sensi diversi. Il Partito Comunista era anti-regime nell'Italia della fine degli anni Quaranta, primi anni Cinquanta: in un primo momento, era stato il partito che aveva partecipato da protagonista all'instaurazione della democrazia; negli anni cinquanta sarà il partito che realizza, usando l'espressione di Gunther Roth, un'*integrazione negativa*, cioè che rinvia gli obiettivi rivoluzionari e in questo modo controlla e mantiene di fatto una forza radicale all'interno delle istituzioni democratiche integrandole negli anni. Ma la sede effettiva dell'integrazione in quegli anni dov'è? Nelle Commissioni parlamentari e nel Parlamento stesso, come ha efficacemente mostrato Massimo Morisi in un lungo saggio, poi diventato un volume.

Dunque, riprendendo le fila del discorso, la legittimità va vista in maniera articolata, cioè non solo con riferimento agli atteggiamenti positivi, ma anche in senso di consenso. Va inoltre vista in maniera articolata anche in un altro senso: occorre, cioè, distinguere tra atteggiamento e comportamento. Ad atteggiamenti positivi corrispondono comportamenti di sostegno, mentre al consenso corrisponde obbedienza, spesso passiva. È però possibile e forse addirittura frequente che tra atteggiamenti e comportamenti non ci sia poi di fatto quella congruità attesa. Siamo, cioè, di fronte a un caso di dissonanza cognitiva.

Proprio l'Italia sembra un buon esempio di questa seconda ipotesi. Nell'Italia degli anni Settanta, questa discrasia tra atteggiamento e comportamento era molto chiara. Tra il '76 e il '79 atteggiamenti di distacco o anti-regime erano diffusi in almeno metà dei simpatizzanti, iscritti e non, e in molti attivisti e dirigenti del partito comunista – qui mi riferisco ad altri dati e ad altre ricerche fatte in Italia in quegli anni. Tali atteggiamenti, però, non portavano a posizioni conseguenti. Una qualche integrazione negativa si era già consumata e di fronte al problema del terrorismo i leaders comunisti danno un appoggio essenziale alla democrazia vigente, sostenendo persino un governo Andreotti formato nel marzo 1978, in coincidenza con il rapimento di Moro, una di quelle date fondamentali nella storia italiana. Con ancora maggiore evidenza la distanza tra atteggiamenti e comportamenti è addirittura sostenuta da Montanelli in un famoso editoriale alla vi-

gilia delle elezioni del 1976, quando dopo avere espresso tutte le sue critiche alla democrazia cristiana (atteggiamenti negativi) sostiene che l'elettore moderato non può che continuare a votare DC (comportamenti positivi) data la situazione politica esistente con un forte e crescente partito comunista.

Il processo di legittimazione va visto anche sotto un terzo profilo. Spesso quello che conta nella fase iniziale non sono tanto le politiche, quanto l'incombenza e la presenza del passato: alla fine è il rifiuto del passato nelle nuove condizioni che contribuisce a spiegare meglio l'accettazione passiva. Le politiche contano di meno, i risultati politici contano molto poco. Le politiche, però, e le conseguenze della loro applicazione acquistano importanza successivamente, anche nel ricostruire l'eventuale crisi nella democrazia. Pur non essendo sempre facile per il pubblico capire quelle conseguenze e far valere il proprio scontento se non in situazioni più evidenti di disagio economico e politico di settori più o meno ampi o ancora più generalizzato. Non voglio, però, in questa sede trattare di come un leader politico, che sa usare adeguatamente gli strumenti di comunicazione, può sfuggire anche alle reazioni di scontento e, dunque, alla delegittimazione. Mi interessa che sia chiaro come il processo di legittimazione e quello di delegittimazione vadano analizzati in direzioni diverse quali: differenziazione tra atteggiamenti positivi o di legittimità in senso stretto e consenso; definizione dei rapporti verso il passato autoritario; consonanza o dissonanza tra atteggiamenti e comportamenti, cioè tra atteggiamenti positivi e sostegno o tra consenso e accettazione passiva o obbedienza; impatto relativo delle politiche sul pubblico, organizzato e non. L'analisi di tali direzioni riguarda la legittimazione e, dunque, il consolidamento ovvero la delegittimazione e la crisi.

ÀNCORE E ANCORAGGIO

L'altro processo fondamentale è l'ancoraggio che va dall'alto in basso. Che cos'è l'ancoraggio? Uso la metafora delle àncore per indicare le istituzioni intermedie o i modelli stabilizzati e routinizzati di comportamento che "agganciano" e "fermano" la società civile. In questo processo si fissano delle relazioni asimmetriche dall'alto verso il basso, che portano a forme più o meno forti di controllo della società civile. Come voi sapete, un'altra caratteristica dell'àncora è che consente l'adattamento e un limitato cambiamento sia della posizione della nave ovvero, fuor di metafora, delle istituzioni democratiche, sia del punto di ancoraggio ovvero dei settori della società civile a cui si è ancorati.

Ora dove nasce l'idea dell'ancoraggio? Per rispondere a questa domanda apro una breve parentesi anche se sarebbe un punto importante da approfondire. Ma

in questa sede non è possibile fare altrimenti. Riprendo la metafora dell'ancora dalla psicologia cognitiva e soprattutto da un importante contributo di Tverski e Kanhemann del 1974, che propongono l'*anchoring* come uno dei ricorrenti schemi mentali o *heuristics* elaborati dall'uomo in situazioni di incertezza e limitata conoscenza, come appunto avviene nelle fasi di transizione ed instaurazione a livello politico. Semplificando molto, la tesi di questi due autori, condivisa e ripresa da diversi altri studiosi, è, innanzi tutto, che esistano modelli semplificati di ragionamento, che uno di questi modelli semplificati sia appunto l'*anchoring*, cioè la necessità per una persona di collegarsi immediatamente ad una certa visione semplificata di una realtà – politica, per quello che qui ci interessa – rispetto alla quale poi lo stesso schema mentale può essere adattato. Insisto nel sottolineare che qui presento il tema degli *heuristics* in modo drasticamente semplificato, focalizzandomi sulla traduzione politica di un particolare modello mentale che viene chiamato *anchoring* e che alla fine indica una sorta di percorso che gli individui fanno e giustifica la formazione delle àncore stesse, a cui gli individui fanno riferimento e che poi si sviluppano e si stabilizzano nel corso del processo di consolidamento, ovvero cambiano e più o meno gradualmente scompaiono nei processi di disancoraggio e crisi.

Quali sono le àncore, quali sono più specificamente i processi di ancoraggio? Nei casi su cui ho lavorato emergono quattro modalità di ancoraggio: l'organizzazione partitica, i rapporti clientelari, gli accordi neo corporativi, e il *gatekeeping* partitico. Se cominciamo da quest'ultima àncora, dobbiamo considerare il ruolo di esponenti partitici e, di conseguenza, dei partiti, come filtro, guardiani dell'accesso tra interessi, più o meno organizzati, ed istituzioni di governo. Con il ruolo di *gatekeeper* i partiti che sono presenti con propri uomini nelle arene decisionali inseriscono nell'agenda alcuni interessi e ignorano altri, danno la priorità a certi interessi piuttosto che ad altri, influenzano in una o un'altra direzione le decisioni che vengono concretamente prese. Questa è una forma di ancoraggio degli interessi, anche quelli organizzati, molto importante negli anni quaranta e cinquanta in Italia, ma è un elemento fondamentale anche in Grecia negli anni settanta/ottanta e in Portogallo negli stessi anni.

È, peraltro, relativamente meno preminente in Spagna, come lo è in Italia negli anni ottanta e novanta. Perché? Perché l'Unione Europea e lo sviluppo della realtà economica di quei paesi, insieme a un settore pubblico più limitato o in via di riduzione, danno una possibilità ben maggiore ad interessi più forti, organizzati e con qualche autonomia di accedere alle arene decisionali senza subire – o subendo in misura relativamente più limitata – il condizionamento partitico. Dunque, nell'Italia degli ultimi anni quest'àncora è notevolmente ridotta nella sua importanza politica. In questo senso vi è stato un vero e proprio parziale disancoraggio, che si è accompagnato a quello riguardante anche altre àncore.

L'organizzazione partitica è la seconda modalità di ancoraggio che è, tuttavia, preminente nell'Italia negli anni quaranta e cinquanta: prendete indicatori classici e i relativi dati e vi viene fuori in maniera chiara osservando la crescita costante della *membership* della Democrazia Cristiana in quegli anni, il collegamento con le cosiddette organizzazioni ancillari, e tutto il resto. Sulla base di quella strutturazione che si sviluppa negli anni quaranta e negli anni cinquanta, si vede come si possa definire il consolidamento italiano come un processo di *consolidamento attraverso partiti*. In questo caso, questa modalità non è la sola che conta, è, però, quella che meglio distingue e caratterizza il caso italiano rispetto agli altri.

La terza ancora è data dal clientelismo, in cui si sviluppano e stabilizzano rapporti faccia a faccia caratterizzati da uno scambio asimmetrico di favori, in cui il cliente è in posizione subordinata e il *patron* – in questa ipotesi – politico è in grado di controllare e distribuire risorse, economiche innanzi tutto (occupazione di qualche tipo, pensioni di invalidità, ecc.). Questa ancora la si vede nell'Italia di quegli anni e dopo, ma anche in molte regioni greche negli anni settanta e ottanta, meno nel resto dell'Europa meridionale, dove comunque non è del tutto assente.

La quarta, ancora da menzionare, è il neo-corporativismo ovvero gli accordi neo-corporativi, cioè gli accordi conclusi tra diverse associazioni di interesse, quelle imprenditoriali e sindacali innanzi tutto, con l'intervento determinante del governo, che alla fine hanno anche un effetto di integrazione. Correttamente, quasi tutti gli analisti vedono gli assetti o anche solo gli accordi in termini di risultati, in termini di politica economica. Qui, invece li vedo in un'altra prospettiva: come accordi che hanno anche effetti integrativi.

Per dare un senso più concreto a questa analisi posso fare riferimento a quello che succede nell'Italia degli anni Novanta: disancoraggio a livello di organizzazioni partitiche, ma ricreazione di un certo ancoraggio forte a livello di accordi neo-corporativi. L'entrata nella moneta unica si comprende quando si capisce quale crisi ha avuto l'Italia con trasformazioni molto appariscenti e forti a livello di partiti e un altrettanto forte stabilità delle politiche, e dell'economia in particolare. Se non avete presente questo contrasto vi sfugge il senso e le caratteristiche del 'miracolo italiano'. Com'è possibile che cambi la politica, cambino i partiti eppure si riesca ad aderire all'euro, oltretutto con condizioni economiche assai deboli; che ci sia instabilità governativa eppure si ha un risultato, diciamo, politico così forte come l'entrata nella moneta unica? Che cosa c'è dietro? Dietro vi è appunto un parziale disancoraggio, che riguarda il *gatekeeping*, le organizzazioni partitiche ed anche il clientelismo, ma contemporaneamente la formazione di una nuova ancora che può essere anche molto forte, quella neo-corporativa. E che questa ancora oggi venga messa in dubbio dopo le elezioni del 2001, mentre

torna a rafforzarsi l'ancora partitica è anch'esso un ulteriore fatto significativo anche per capire la politica italiana di questi anni. Ovviamente non stiamo parlando di crisi a proposito di questi anni. Questo è più che ovvio. Sto implicitamente sottolineando come i processi d'ancoraggio siano, comunque, fondamentali per una più accurata spiegazione del funzionamento di una democrazia.

Dunque, lo sviluppo di forme più o meno accentuate di ancoraggio è un aspetto che può essere considerato ricorrente anche in democrazie consolidate e, dunque, stabili, in quanto l'ancoraggio rimane a livello politico l'effetto, magari collaterale, dell'esistenza di quei meccanismi psicologici di fondo sopra accennati e che sono alla base dei cosiddetti *heuristics*. Tuttavia, ormai è difficile che una volta scomparse in parte o del tutto o, comunque, indebolite le àncore tradizionali si possano riformare. Se si pensa alla riorganizzazione dei partiti come è effettivamente avvenuta in Italia nel corso degli anni novanta, vi è stato anche molto spazio all'innovazione organizzativa attraverso il ricorso ai media e il vecchio partito di massa è ormai un ricordo lontano. Sono in larga parte scomparse anche quelle diffuse forme clientelari collegate a un mondo tradizionale e povero e in realtà possibile grazie all'esistenza di un ampio settore pubblico da cui i politici potevano attingere le risorse da distribuire selettivamente. Anche il ruolo partitico di *gatekeeper* si è inevitabilmente attenuato o definitivamente scomparso quando il livello europeo ha modificato i processi decisionali e gli stessi partiti o meglio i loro leaders non avevano più il controllo dell'agenda, la possibilità di imporre priorità o di influenzare le decisioni. Delle vecchie àncore solo quella neo-corporative ha dimostrato capacità di continuare ad esistere e riprodursi nel tempo.

Se così è, ci si può chiedere se non esistano altre modalità di ancoraggio ovvero, più semplicemente, altre àncore. Inevitabilmente la risposta è positiva. Il ruolo integrativo, se non di controllo, delle àncore continua ad esserci. E nel quadro appena delineato di scomparsa o forte indebolimento delle àncore tradizionali, altre àncore possono emergere. Ad esempio, anche un quotidiano o un periodico a larga diffusione indipendente dai partiti ovvero un canale televisivo possono benissimo svolgere funzioni di ancoraggio o più esplicitamente fare da àncore rispetto a settori dei cittadini.

In questa prospettiva ci si potrebbe chiedere se non possano essere le stesse istituzioni e le regole più o meno formalizzate in una certa democrazia a svolgere una funzione di ancoraggio, soprattutto ove vi fosse già un'ampia legittimazione. Anche a questo proposito la risposta è positiva purché sia fatta qualche precisazione. Un'articolata combinazione di regole stabilizzate, dalla legge elettorale a quelle che fissano i rapporti tra governo e parlamento, ai regolamenti parlamentari, alle regole che disciplinano i rapporti tra centro e periferia, e di una stabile strutturazione intermedia in cui sistema partitico e sistema degli interessi siano

fissati in una fitta rete di rapporti interni e sovranazionali, può svolgere di fatto un ruolo di ancoraggio della società civile.

Vale ribadire che un'ipotesi del genere comporta una piena accettazione delle regole democratiche e, dunque, uno spazio centrale è assunto dalla *appropriateness*, una nozione che sviluppano March e Olsen in un loro libro alla fine degli anni ottanta (1989). In base a questa nozione una volta che è emanata una certa regola il problema concreto che si pongono gli individui toccati da quella norma o regola è quali siano le azioni conformi o più 'appropriate' per applicarla, ovviamente cercando di tutelare o realizzare i propri interessi. La regola non viene messa in discussione; viene semplicemente accettata, ma appunto questo comporta una piena legittimazione delle istituzioni di governo da parte degli individui. In un certo senso, il problema della legittimazione è superato: non si vedono alternative parziali o totali all'assetto istituzionale esistente.

Possiamo ripetere gli stessi ragionamenti sull'ancoraggio per l'America Latina? L'analisi fin qui proposta si riferisce ad alcuni paesi specifici del Sud Europa, e oltretutto privilegia il caso italiano. Per l'America Latina si possono trovare alcune àncore simili in certi paesi, clientelismo e *gatekeeping*, ma a parte il Cile e l'Uruguay assai meno rilevante è l'ancoraggio partitico e limitato il ruolo dei sindacati che sono alla base di assetti neo-corporativi. Più evidenti certe modalità di ancoraggio a partire dai media o dalle regole esistenti.

L'allargamento dell'orizzonte geopolitico, se non di quello temporale, che può rimanere limitato al secondo dopoguerra, porta a chiedersi se veramente l'ancoraggio sia ineluttabile, come sembra affermare sopra quando ne richiamo le basi psicologiche. Nell'ipotesi più ottimistica riferita al mondo occidentale non è, invece, probabile che si formi un'opinione pubblica politicamente informata ed abbastanza consapevole che nel complesso non ha bisogno di àncore e non sente più il bisogno di una visione semplificata della realtà politica? O al contrario nella visione più pessimistica suggerita dall'osservazione di altre parti del mondo, in cui vi sono crisi democratiche o in cui il consolidamento non ha successo, quali la stessa America Latina per certi paesi o l'Africa per la grande maggioranza dei paesi o ancora l'Asia, in realtà le àncore non possono formarsi e l'ancoraggio non si realizza?

L'ipotesi che chiamo 'ottimistica' indubbiamente porta a non considerare decisivo lo sviluppo delle àncore per il consolidamento. Lo dirò più diffusamente dopo. Qui si tratta di precisare che il processo di ancoraggio ha le basi psicologiche che sostengo che abbia, le àncore non sono decisive per il consolidamento, ma restano una modalità caratterizzante dell'avvicinarsi alla politica degli individui, per i quali la stabilizzazione è principalmente il risultato del pieno, diffuso riconoscimento degli assetti democratici e rispetto ai quali il problema è diventato quello dell'*appropriateness*, come dicevo prima. Ovviamente, pensare che anche

laddove vi sia piena legittimazione e attenzione all'*appropriateness* via siano anche cittadini consapevoli ed informati è una nobile utopia. Tutti i dati empirici a disposizione sulle diverse forme di partecipazione nelle democrazie occidentali concordano nell'evidenziare un cittadino distante e poco interessato alla politica. La ripresa di interesse coincide con una più alta conflittualità interna alle democrazie o anche esterna, ma tuttavia nelle situazioni in cui il pubblico percepisce pericoli alla propria sicurezza personale o anche economica. Dunque, quei meccanismi psicologici sembrano esistere e l'ancoraggio rimane un modo di porsi in relazione con le istituzioni democratiche che non può essere scartato così sbrigativamente.

L'ipotesi che ho chiamato 'pessimista' nasce da una banale osservazione: se l'ancoraggio avesse basi psicologiche comuni a tutti gli uomini, allora sarebbe un processo che avverrebbe sempre e, dunque, verrebbe esclusa la possibilità dell'insuccesso del consolidamento e della crisi. Sappiamo, invece, che l'insuccesso è una possibilità assai concreta e che la crisi può seguire a un consolidamento che abbia avuto successo. Poiché dei tentativi di formare e sviluppare delle àncore si osservano empiricamente anche nei casi e nelle aree in cui, poi, non si ha consolidamento, la connessione dell'ancoraggio con meccanismi psicologici di fondo viene confermata.

Il quesito che l'ipotesi pessimistica spinge a porre è, in realtà, un altro: quali sono le condizioni che consentono la formazione e lo sviluppo di istituzioni o modalità ricorrenti di ancoraggio. Proprio l'America Latina sembra suggerire *a contrario* certe condizioni soprattutto se quella realtà è vista insieme alla letteratura classica sulle condizioni che favoriscono la stabilità democratica. Innanzi tutto, si deve menzionare l'esistenza di un ambiente internazionale relativamente ben definito e stabile entro cui si inserisce il paese o l'area considerata. Se si ricorda l'ormai documentato impegno statunitense nell'influenzare la crisi cilena nei primi anni settanta si comprende anche meglio il punto. Inoltre, se, come effettivamente è, l'ancoraggio investe la società civile, allora una società stabile, non travolta da problemi economici rilevanti, è un'altra condizione importante. A questo proposito si possono solo rapidamente ricordare gli studi di Mancur Olson nei primi anni sessanta (1963) a proposito dell'impatto negativo della rapida crescita economica. Terzo, si possono ricordare alcune tradizioni culturali del paese considerato. A esempio, quello che chiamo *statismo*, che è la convinzione della necessità dell'intervento statale per risolvere tutti i problemi presenti in una società insieme alla credenza fatalistica e passiva dell'impossibilità di risolvere autonomamente quei problemi.

LE IPOTESI PIÙ RILEVANTI

Conclusa questa rapida analisi sull'ancoraggio, passiamo alle ipotesi teoriche principali. La tabella 2, che vi mostravo prima, presenta due punti centrali. Il primo riguarda il consolidamento ed è: per avere consolidamento, in presenza di una legittimazione esclusiva e una conseguente legittimità limitata occorrono àncore sviluppate. Cioè l'aspetto fondamentale su cui riflettere è la connessione tra legittimazione ed ancoraggio, cioè tra il processo dal basso in alto e il processo dall'alto in basso. Questi due processi in termini di risultati vanno collegati. Come abbiamo fatto sin qui, li possiamo vedere analiticamente in maniera distinta, però, poi vanno connessi. Il secondo riguarda la crisi che viene così teorizzata nelle ultime tre proposizioni della tabella 2:

– La crisi è connessa al precedente processo di consolidamento ed è il risultato di interazioni che modificano le àncore esistenti in diversi modi e gradi.

– A livello di massa, atteggiamenti e percezioni di inefficienza e reazioni negative verso le politiche sono gli aspetti principali utili per analizzare la crisi.

– La crisi è principalmente spiegata sia dalla scomparsa o indebolimento delle àncore, che di alcuni condizionamenti insieme all'emergere di incentivi al mutamento.

Senza soffermarmi sull'illustrazione e sulla giustificazione dettagliata di queste tre ipotesi, che peraltro dovrebbero essere abbastanza chiare a questo punto, preferisco passare alla loro illustrazione nel caso italiano.

Il consolidamento italiano lascia un'eredità politica che è caratterizzata da forti e ramificate organizzazioni partitiche, da un notevole ruolo di *gatekeeping* partitico e, dunque, di controllo degli interessi, da accentuato clientelismo in varie zone del paese, insieme alla legittimazione limitata ed esclusiva rispetto a una parte rilevante dell'estrema sinistra e una parte, pure importante, ma elettoralmente più contenuta, dell'estrema destra.

Nei decenni successivi le àncore si modificano più o meno profondamente, ma soprattutto si allarga la legittimazione, prima attraverso quell'integrazione negativa di cui si diceva, poi con una piena legittimazione che diviene ampia e totale al di là di ogni dubbio per tutti, soprattutto gli avversari, dopo la caduta del muro di Berlino. Contemporaneamente, le àncore si indeboliscono: le organizzazioni partitiche non possono essere più le stesse, la crescita economica e sociale insieme alla dimensione europea limitano enormemente il ruolo *gatekeeping*, la crisi economica della fine degli anni ottanta e lo stesso programma obbligato di privatizzazioni restringono fortemente le possibilità clientelari.

Insieme alla trasformazione delle àncore, ormai inutili dopo la legittimazione inclusiva della democrazia, scomparivano condizionamenti politico-culturali importanti per la democrazia italiana durante il consolidamento e dopo. Innanzi tutto, la memoria del fascismo non era più il tratto unificante dei partiti democratici: era un tempo e un'esperienza passata che rimaneva solo nelle menti di pochi sopravvissuti. Inoltre, l'anticomunismo che faceva da collante per la Democrazia Cristiana e i suoi alleati non aveva più senso dopo l'integrazione della sinistra e soprattutto, come vi ho ricordato un momento fa, dopo la caduta del muro di Berlino nel novembre 1989.

Vi è, dunque, disancoraggio, scomparsa di condizionamenti culturali, ma poi anche emergono alcuni incentivi che fanno capire come mai la crisi avvenga nei primi anni novanta e non dopo o prima. Preciso che gli incentivi da soli hanno scarse conseguenze e vanno visti in presenza del disancoraggio appena ricordato e la scomparsa di condizionamenti culturali. Così, ad esempio, il primo degli incentivi da citare è la scoperta di un sistema generalizzato di corruzione politica, rappresentato soprattutto dall'inchiesta 'Mani Pulite'. Già in passato vi erano stati diversi scandali e relativi processi per corruzione, insieme alle relative condanne in molti casi, ma presto scandali e processi erano stati dimenticati e erano rimasti senza conseguenze. La ragione è evidente: qualunque effetto era contrastato dall'esistenza delle àncore sopra dette e dalla limitata legittimità, che tenevano tutto 'ingessato' per paura di conseguenze nefaste per la democrazia italiana. Quando l'ancoraggio si indebolisce e quella paura non ha più senso l'inchiesta e il processo 'Mani Pulite' dispiegano i loro effetti delegittimanti per le istituzioni democratiche vigenti, ma non per la democrazia *tout court*, che rimane ben solida.

Anche il referendum dell'aprile 1993, che riguarda il sistema elettorale del Senato, ma che porta a modificare in senso parzialmente maggioritario anche le regole elettorali della Camera, è un incentivo alla crisi, partitica in specie, ma è al tempo stesso un indicatore di una crisi già esistente e diffusa che porta a delegittimare la principale 'regola del gioco' di una democrazia, il sistema elettorale. Il referendum è, dunque, anch'esso un incentivo alla crisi in quanto i partiti tradizionali non hanno più senso con regole che spingono alla coalizione e alla bipolarizzazione. Erano quelli soprattutto partiti espressi da un sistema elettorale altamente proporzionale.

Un terzo incentivo con caratteristiche delegittimanti e spinta al cambiamento proviene dalla stessa crisi economica, che è anche alla base dell'indebolimento dell'àncora clientelare, ma che qui nuovamente agisce per le politiche di restrizione che comporta, per il senso di inefficienza che ne viene fuori in forma più forte ed evidente. Anche a questo proposito permettetemi di ricordarvi che una crisi economica ha scarsi effetti politici, e al massimo risultati elettorali contrari

ai partiti al governo, se il contesto democratico è caratterizzato da àncore solide ed ampia legittimità.

Dunque, la crisi italiana è il risultato di questo complesso processo: disincoraggiamento, scomparsa di aspetti culturali condizionanti, emergere di incentivi. Ma questo processo può essere visto anche in altri casi, purché siano fatti tutti i cambiamenti nell'analisi che vengono suggeriti dalle diversità presentate dai casi a cui siamo interessati.

DALLA CRISI ALLA QUALITÀ DEMOCRATICA

Quali sono le conclusioni che posso proporre all'intera riflessione sulla crisi nella democrazia con attenzione particolare a quanto emerge dal caso italiano? Mi limito a due osservazioni per concludere con ottimismo. La prima riguarda il periodo post-crisi. Una democrazia che si riconsolidata su basi diverse ormai più attente alla qualità della democrazia stessa in termini di diritti, politici, civili e sociali, ma anche in termini di responsabilità che i cittadini possano far valere contro governanti corrotti o inefficienti. L'indebolimento delle àncore può avere come effetto positivo il contare su una legittimità derivante dagli *outputs* ovvero dal comportamento concreto a livello di decisioni e realizzazione delle decisioni dei governanti. Quale sarà, però, l'effetto reale sul caso italiano è tutto da vedere anche in base a quanto avverrà nei prossimi anni, ma le opportunità per una 'buona democrazia' sembrano esserci. Andrà visto se verranno colte o no.

La seconda osservazione è anch'essa di fondo e si collega con la precedente. In politica vi è dagli inizi della civiltà umana uno spazio enorme per l'invenzione. La stessa liberal-democrazia di massa, cioè l'insieme di assetti politico-istituzionali in cui stiamo vivendo, è una di queste invenzioni e, come numerose invenzioni, è il prodotto congiunto del caso e di élites. Pochi l'hanno davvero pensata, voluta o consapevolmente cercata e nessuno nei termini in cui si è, poi, concretamente realizzata. Per capirci, qui l'esempio più significativo resta quello svedese, dove esisteva un voto censitario alla fine del XIX secolo e, dunque, un regime oligarchico competitivo, ma dove lo sviluppo economico ha fatto superare la soglia di voto a buona parte della popolazione maschile attiva. Dunque, quel paese si è trovato ad avere una democrazia di massa senza che le élites politiche svedesi ne abbiano avuto, all'inizio, consapevolezza. Un secondo esempio riguarda il caso in cui la democrazia di massa sia in realtà il prodotto di élites e appunto la massa se la ritrova 'calata dall'alto'. In un certo senso, quella italiana è una democrazia che si consolida grazie, innanzi tutto, all'azione di élites oppure quella spagnola dopo Franco è ancora una democrazia in cui le élites sono riuscite a consolidare

quell'assetto politico grazie alla combinazione tra la loro azione, certe regole istituzionali e un'ampia passività-accettazione della gente che pur in buona misura continuava ad avere una valutazione positiva del passato franchista.

L'invenzione può, però, cambiare ancora una volta non solo caratteristiche ed eventuali processi di ancoraggio, come già dicevamo prima, ma anche la stessa democrazia in cui viviamo ora. In realtà, forse senza averne ancora piena consapevolezza, con un modo incrementale si sta costruendo un assetto democratico che innova profondamente rispetto a una delle caratteristiche essenziali di tutte le attuali democrazie, l'essere legata a una dimensione sostanzialmente nazionale: Italia, Spagna, Germania, Regno Unito e così dicendo. Sta lentamente emergendo sotto i nostri occhi una democrazia sovra-nazionale, sia pure limitata all'Europa, sia pure caratterizzata da incongruità, problemi e forte complessità.

Dunque, il tema stesso della qualità democratica deve essere riconsiderato in questo ambito sovra-nazionale. Di conseguenza, la cittadinanza basata sui diritti politici, civili e sociali, la responsabilità dei governanti e, poi, la stessa nozione di rappresentanza, un aspetto fondante per qualsiasi democrazia, saranno da ripensare, magari quando essendosi ormai l'innovazione prodotta le riusciremo a vedere *ex post* quando ormai saranno entrate a fare parte della nostra realtà politica.