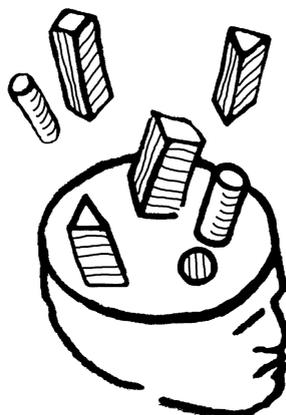


“Democrazie difficili”
in Europa, Asia, Nord Africa
e Medio Oriente:
competizione partitica,
conflitti e democratizzazione
a cura di
Diego Abenante



BIBLIOTECA DELLA SOCIETÀ APERTA
STUDI E RICERCHE 6



BIBLIOTECA DELLA SOCIETÀ APERTA

Studi e ricerche

DIREZIONE EDITORIALE / EDITORS

Diego Abenante, Serena Baldin, Giuseppe Ieraci, Luigi Pellizzoni

COMITATO SCIENTIFICO / SCIENTIFIC BOARD

Matthijs Bogaards (Jacobs University Bremen), Bernardo Cardinale (Università di Teramo), Danica Fink-Hafner (University of Ljubljana), Damian Lajh (University of Ljubljana), Luca Lanzalaco (Università di Macerata), Liborio Mattina (già Università di Trieste), Leonardo Morlino (Luiss Guido Carli Roma), Lucio Pegoraro (Università di Bologna), Guido Samarani (Università Ca' Foscari Venezia), Michelguglielmo Torri (Università di Torino), Luca Verzichelli (Università di Siena)

LOGO DESIGN: Pierax

*Il presente volume è stato pubblicato con il contributo del
Dipartimento di Scienze politiche e sociali dell'Università degli Studi di Trieste
tramite un progetto FRA (Finanziamento di Ateneo per la Ricerca) 2016-2018.*



Opera sottoposta a peer review secondo
il protocollo UPI - University Press Italiane

impaginazione
Gabriella Clabot

© copyright Edizioni Università di Trieste, Trieste 2019.

Proprietà letteraria riservata.
I diritti di traduzione, memorizzazione elettronica, di
riproduzione e di adattamento totale e parziale di questa
pubblicazione, con qualsiasi mezzo (compresi i microfilm,
le fotocopie e altro) sono riservati per tutti i paesi.

ISBN 978-88-5511-074-7 (print)
ISBN 978-88-5511-075-4 (online)

EUT Edizioni Università di Trieste
via Weiss 21, 34128 Trieste
<http://eut.units.it>
<https://www.facebook.com/EUTEdizioniUniversitaTrieste>

“Democrazie difficili”
in Europa, Asia, Nord Africa
e Medio Oriente:
competizione partitica,
conflitti e democratizzazione
a cura di
Diego Abenante

Indice

DIEGO ABENANTE

- 7 Introduzione

Prima sezione – La politica tra le nazioni

ANNA BOSCO

- 15 Dalla stabilità all'epidemia governativa: il caso della Spagna

FABIO FOSSATI

- 39 Obama's and Trump's foreign policies towards "difficult democracies"

CESARE LA MANTIA

- 65 La lotta politica durante la transizione della Polonia da nazione divisa a Stato sovrano

Seconda sezione – Globalizzazione e integrazione sovranazionale

LUCIO FRANZESE

- 101 Su democrazia e diritto nella società globalizzata

ALESSIA VATTA

- 119 La politica commerciale dell'Unione Europea e le "democrazie difficili": riflessioni su tre Stati del Medio Oriente

Terza sezione – I militari e i regimi politici

DIEGO ABENANTE

- 139 Le relazioni civili-militari negli anni formativi dello Stato pakistano: l'influenza dei fattori nazionali e internazionali

FEDERICO BATTERA

- 169 Stabilità, regimi e il fattore militare in Nord Africa

GIUSEPPE IERACI

- 209 Pretorianesimo, patrimonialismo e democrazia. Istituzionalizzazione e persistenza dei regimi politici

Pretorianesimo, patrimonialismo e democrazia. Istituzionalizzazione e persistenza dei regimi politici

GIUSEPPE IERACI

INTRODUZIONE

Nell'epoca della democratizzazione che stiamo attraversando desta ancora molto interesse scientifico il tema dei rapporti tra il potere militare e quello civile, nonché lo studio delle condizioni della persistenza dei regimi politici e del loro cambiamento. Da un lato, le nuove democrazie si dimostrano fragili. Un recente studio mostra che nel periodo 2000-2009 il 46% dei colpi di stato nel mondo hanno riguardato la democrazia, una percentuale che sarebbe doppia rispetto a quella del secolo precedente. Gli autori di questi colpi sono i militari, che sarebbero molto sensibili al livello della spesa per gli armamenti e propensi ad un atteggiamento più neutrale quando questa aumenta oltre i livelli medi (Powell, Faulkner, Dean e Romano 2018). Questa spiegazione è naturalmente troppo semplicistica per essere accolta, perché nasconde il problema della stabilità della democrazia e suppone che il solo variare della spesa possa spiegare l'intervento dei militari in politica. Inoltre, questa interpretazione trascura quella che a ragione è stata definita la "sindrome della democrazia debole" (Haggard e Kaufman 2016).¹

¹ "Il fallimento è molto più spesso attribuibile a ciò che abbiamo chiamato la 'sindrome della democrazia debole': un insieme di fattori economici e politici che includono esperienze di pre-

Dall'altro lato, alcuni autoritarismi mostrano una persistenza sorprendente. Una quindicina di anni fa, un articolo di Eva Bellin avanzava una lettura influente sull'autoritarismo nei paesi del Medio Oriente e del Nord Africa e la difficoltà della democratizzazione in quell'area (Bellin 2004). Bellin sosteneva che "la soluzione al puzzle del Medio Oriente e l'eccezionalità nordafricana risiede meno nei prerequisiti assenti della democratizzazione e più nelle condizioni attuali che promuovono un autoritarismo robusto, in particolare nella presenza di un apparato coercitivo robusto in questi stati. La volontà e la capacità dell'apparato coercitivo dello Stato di sopprimere l'iniziativa democratica hanno inibito la possibilità di transizione" (Bellin 2004: 143). Sebbene in quei paesi non vi fossero le condizioni per la democratizzazione (una società civile forte, un'economia di mercato, livelli adeguati di reddito e alfabetizzazione, paesi vicini democratici e cultura democratica), quegli stati autoritari si sono dimostrati capaci di superare la disaffezione di massa dal regime ricorrendo al potere coercitivo.² Dunque, dopo Theda Skocpol (1979), anche Bellin sostiene che la rarità degli eventi rivoluzionari nel mondo contemporaneo sia dovuta alla capacità dello Stato di ricorrere ai mezzi di coercizione e di mantenere il monopolio su di essi.

L'interesse per questa tesi, come meglio vedremo, sta nelle prospettive che apre sui rapporti tra militari e potere civile, perché il legame tra militari e civili sembra essere favorito nei regimi patrimoniali, cioè laddove l'esercizio del potere è personalistico e avvantaggia determinati gruppi sociali. Questa saldatura tra il potere militare e quello patrimoniale, esercitato da una élite civile sostenuta da gruppi specifici, costituirebbe la condizione della persistenza o stabilità dei regimi non democratici.

Mi propongo nel prosieguo di analizzare criticamente questa tesi e di avanzarne una ad essa alternativa. In primo luogo, affronterò il tema delle relazioni tra civili e militari nei regimi cosiddetti pretoriani. Dirò come il dibattito attorno al pretorianesimo si sia talvolta confuso tra la professionalizzazione del corpo militare e l'istituzionalizzazione politica. Questi due aspetti sono le facce di una stessa medaglia, ma serve tenerli distinti, in quanto la professionalizzazione rimanda al problema organizzativo del corpo militare mentre l'istituzionalizzazione comporta l'analisi delle relazioni con gli altri poteri presenti nel regime,

torianesimo, debole istituzionalizzazione e un rendimento economico scadente, esso stesso un prodotto dello scadimento della governance" (Haggard e Kaufman 2016: 4).

2 Il ruolo centrale dei fattori politici nelle transizioni democratiche è stato recentemente anche richiamato da Haggard e Kaufman (2016, 3): "Sul piano teorico, cerchiamo d'indirizzare la discussione sulle transizioni verso la democrazia e dalla democrazia, spostandola dalle spiegazioni strutturali, che enfatizzano il livello dello sviluppo economico e l'ineguaglianza sociale, nuovamente verso interpretazioni più politiche, basare su fattori quali la natura delle istituzioni autoritarie e democratiche, il rendimento del regime e le capacità di azione collettiva da parte della società civile".

in particolare con il potere civile. La conclusione alla quale tenterò di giungere su questo primo aspetto è che il grado di professionalizzazione del corpo militare non è molto rilevante per spiegare il pretorianesimo, più di quanto lo sia invece l'istituzionalizzazione del regime politico e quindi l'autonomia della sfera politica.

In secondo luogo, discuterò il caso del potere patrimoniale, che nei regimi non-democratici è indubbiamente pervasivo e si serve di canali organizzativi molto efficienti come il partito politico, la burocrazia di stato e gli apparati, infine anche il corpo militare. Tuttavia, se – come vedremo – il patrimonialismo indica un uso “privato” del potere, questo è un fenomeno presente inevitabilmente in ogni regime, anche quello democratico, per quanto varino molto il grado e l'estensione di questo fenomeno. Queste variazioni, come argomenterò, dipendono anche qui dal grado d'istituzionalizzazione del regime, perché il patrimonialismo può essere contenuto se il potere politico è fissato in ruoli e procedure come meglio avviene nelle democrazie se confrontate con le “non-democrazie”.

La tesi centrale di questo scritto è che il potere militare, o comunque il ruolo degli apparati di coercizione e di violenza, e il potere patrimoniale nelle loro manifestazioni sono pervasivi della politica sempre, perché nella prospettiva qui adottata la politica è collegata inevitabilmente all'esercizio della violenza o alla sua minaccia e all'esercizio del potere, cioè alla capacità di far fare qualcosa a qualcuno o ottenere qualcosa da qualcuno. Tuttavia, queste due inclinazioni del potere politico, verso la coercizione e magari la repressione e verso il suo uso privato, possono essere molto limitate se agiscono le istituzioni politiche. Laddove il livello dell'istituzionalizzazione politica è basso, l'opportunità per il potere militare d'invasione la sfera politica è concreta, quando se ne creino le condizioni. Analogamente, l'esercizio “privato” del potere è più facile e più probabile nei regimi a bassa istituzionalizzazione, perché il suo esercizio non è collegato a ruoli e procedure ben definite e controllabili. Il pretorianesimo e il patrimonialismo sono due sindromi dei regimi a bassa istituzionalizzazione politica.

I REGIMI PRETORIANI E LE RELAZIONI CIVILI-MILITARI

Abbiamo accennato alla tesi di Bellin (2004), secondo la quale la sopravvivenza dei regimi autoritari dipende dalla “presenza di un apparato coercitivo robusto”. Ameno quattro variabili inciderebbero sulla “robustezza” dell'apparato coercitivo di un regime: l'efficienza dell'apparato fiscale; il mantenimento di reti di sostegno internazionali; il livello basso d'istituzionalizzazione dell'apparato coercitivo, che resta organizzato in senso patrimoniale; e infine il livello basso di

mobilitazione popolare. Come si vede, Bellin collega esplicitamente il livello basso d'istituzionalizzazione con l'organizzazione di tipo patrimoniale e specifica che sussisterebbe una relazione inversa tra il livello d'istituzionalizzazione e la volontà dei militari di reprimere le iniziative di riforma. "Quanto più l'apparato di sicurezza è istituzionalizzato, più è disposto a disinteressarsi del potere e a favorire il procedere della riforma politica. Viceversa, quanto meno istituzionalizzato esso è, tanto meno sarà incline alla riforma" (Bellin 2004: 145). In questo modo, nei regimi con un apparato coercitivo a base patrimoniale, il livello basso d'istituzionalizzazione di questo costituirà un incentivo a impedire o reprimere ogni tentativo di riforma.

Guardando alle recenti crisi politiche e alle rivolte popolari nei paesi del Medio Oriente e del Nord Africa, in particolare Tunisia, Libia, Egitto e Siria, Bellin ha sostenuto che il livello di istituzionalizzazione degli apparati di sicurezza e il livello di mobilitazione popolare sono stati due fattori decisivi. Di fronte a un livello molto alto di mobilitazione popolare, gli apparati coercitivi scarsamente istituzionalizzati (e quindi organizzati patrimonialmente) di Libia e Siria hanno reagito, reprimendo le iniziative di riforma e trascinando i due paesi in un bagno di sangue, mentre gli apparati coercitivi molto istituzionalizzati di Tunisia ed Egitto hanno raggiunto un accordo con i riformatori e alla fine li hanno sostenuti nella transizione e negli sforzi di canalizzazione pacifica della mobilitazione popolare. Infatti, "laddove l'apparato coercitivo è istituzionalizzato, l'élite degli apparati di sicurezza ha un senso d'identità corporativa separata da quella statale", e "si distingue per l'impegno verso una qualche missione nazionale più ampia e funzionale al bene pubblico" (Bellin 2004: 145-146). La Primavera Araba avrebbe mostrato che: "Se l'apparato coercitivo è organizzato in modo patrimoniale piuttosto che essere istituzionalizzato, è probabile che sia meno ricettivo all'idea di cambiamento perché è più probabile che le riforme si rivelino per esso una 'rovina'" (Bellin 2012: 129).

L'interpretazione di Bellin è paradigmatica dell'approccio corrente al tema del rapporto tra militari e politica, che enfatizza il ruolo delle variabili organizzative interne agli apparati militari e di sicurezza, ciò che è comunemente detto il loro grado d'istituzionalizzazione. Sebbene questa interpretazione sia coerente e focalizzi l'attenzione sul legame stretto tra l'azione politica e il ricorso potenziale ai mezzi di coercizione da parte degli attori che vi prendono parte, non di meno essa è discutibile.

In primo luogo, l'istituzionalizzazione dell'apparato coercitivo non progredisce da sola e separatamente da altri aspetti dell'istituzionalizzazione politica, tra i quali quelli intrinsecamente connessi alle componenti di base di qualsiasi regime come la struttura dell'autorità, le regole e procedure e infine i valori fondanti (Easton 1965). Se vale l'idea che l'istituzionalizzazione degli appa-

ti di coercizione favorisca la loro separazione dalla sfera politica, questa separazione resta comunque condizionata dal livello d'istituzionalizzazione delle strutture di autorità, delle regole e dei valori. In altre parole, gli apparati di coercizione "istituzionalizzati" tendono a non interferire con la sfera politica se anche questa è istituzionalizzata. Laddove l'autorità politica è mal definita e così regole e procedure politiche, non si può escludere che vengano offerte ad altri poteri le opportunità per "invadere" la sfera politica. Nei termini di Huntington (1968a), si può ipotizzare che se le istituzioni politiche non sono generalmente percepite come valide e stabili (cioè, se non sono istituzionalizzate), regole e procedure possono essere manipolate per soddisfare interessi o convenienze, così reprimere brutalmente qualsiasi espressione non autorizzata dell'identità sociale e culturale può risultare agevole facendo appello agli apparati di coercizione che rispondano ad élite politiche facilmente permeabili. Se la sfera politica non è istituzionalizzata, al pari di quella militare-coercitiva, allora questa può "invadere" quella.

In secondo luogo, l'ipotesi di Bellin della "robustezza dell'autoritarismo" (Bellin 2004) e la sua riconsiderazione alla luce degli eventi della cosiddetta Primavera Araba (Bellin 2012) presentano qualche elemento d'incongruenza. Come richiamato più sopra, l'ipotesi suggerisce che sopravvivenza e stabilità degli autoritarismi stiano nella volontà e nella capacità dell'apparato coercitivo dello Stato di sopprimere l'iniziativa democratica. Nei termini degli assiomi di Dahl (1971: 15), in questi regimi i costi della tolleranza superano quelli della repressione e dunque il regime è molto tentato di non tollerare l'opposizione quando questa si manifesta. Senonché nel 2011 gli autoritarismi "robusti" entrano in crisi, ma falliscono i loro tentativi di reprimere i sollevamenti popolari e di salvare il regime. Quale delle due? La "robustezza degli autoritarismi", basata sul controllo patrimoniale degli apparati di coercizione, è la variabile che spiegherebbe la persistenza degli autoritarismi o solo la loro propensione a ricorrere alla repressione? Si tratta di due ipotesi con implicazioni diverse.

La tesi che voglio avanzare può apparire un po' ardita, alla luce delle tendenze molto radicate della letteratura storico-politologica. Ribaltando la prospettiva di Bellin, Stati o regimi che devono la loro sopravvivenza ai loro apparati coercitivi e, in ultimo, alla possibilità di farvi ricorso contro gli oppositori, non sono "robusti" ma invero deboli e suscettibili di cadere, comunque si mantengono in condizione d'instabilità politica endemica (Ieraci 2013a, 2013b). Il grado d'istituzionalizzazione dell'apparato coercitivo (nel modo com'è inteso correntemente) non fa molta differenza circa la propensione di questo a intervenire nella sfera politica, come mostra l'incongruenza del ragionamento della Bellin. Infatti, accanto all'istituzionalizzazione dell'apparato coercitivo occorrerebbe considerare anche il livello dell'istituzionalizzazione politica del regime e la struttura delle oppor-

tunità che si presentano in contesti che vanno incontro a crisi di stabilità. Questa tesi potrebbe essere corroborata da alcuni contro fattuali, come quelli offerti dai casi della Turchia contemporanea, dell'Egitto e del Pakistan, dove la presenza di un apparato coercitivo istituzionalizzato non ha per nulla inibito l'intervento dei militari in politica. In questi casi, l'apparato coercitivo interviene frequentemente in politica, tentando d'inibire, d'interferire o di pilotare i processi riformatori, e si sovrappone e forse coincide con il regime o lo Stato stessi. Esso diventa uno di quei "fattori del regime" (accanto al partito politico, alla burocrazia penetrata dall'élite dominante, all'apparato di polizia leale ed efficiente) che forniscono un argine contro la mobilitazione sociale e politica e anche un canale di accesso della domanda sociale ai regimi non-democratici (Ieraci 2013a). Quando l'istituzionalizzazione politica di un regime è bassa, i "fattori del regime" intervengono in ragione della loro forza, capacità e delle opportunità che si aprono.

Occorre dunque volgere l'attenzione allo svolgimento delle relazioni tra civili e militari nei regimi politici, perché i militari sono proprio uno di quei "fattori del regime" che possono avere un ruolo quando l'istituzionalizzazione politica è carente. Bellin ha affermato che la sua nozione di "istituzionalizzazione dell'apparato coercitivo non dovrebbe essere confusa con la professionalizzazione nel senso di Huntington". Questa, infatti, va piuttosto associata al concetto di burocrazia di Max Weber e alle sue qualità correlate. Bellin sostiene che – nel senso da lei attribuito a tale concetto – "l'istituzionalizzazione non si riferisce alla depoliticizzazione dell'establishment della sicurezza e alla sua subordinazione al controllo civile" (Bellin 2004: 145). In altre parole, Bellin riduce il concetto di *professionalizzazione* di Huntington alla creazione di una burocrazia militare e alla sua "subordinazione al controllo civile". Nondimeno, questa distinzione di Bellin tra la dimensione della professionalizzazione (creazione di una burocrazia militare subordinata al controllo civile) e l'istituzionalizzazione introduce alcune ambiguità e poggia su un'interpretazione discutibile della tesi di Huntington.

In primo luogo, Huntington ha sostenuto che la professionalizzazione dell'esercito è un effetto combinato del processo di differenziazione e modernizzazione della società (Huntington 1957). Lo sviluppo del corpo militare professionale comporta il reclutamento del corpo degli ufficiali secondo requisiti formativi e educativi, un sistema di avanzamento basato sull'esperienza, sull'abilità e sui risultati conseguiti, la creazione di accademie per la promozione dell'educazione militare e l'introduzione di un apparato o di personale specializzato a sostenere la leadership militare nella logistica e nella gestione delle attività in pace e in guerra. Questi requisiti implicano che il corpo militare professionale si trasformi anche in un corpo burocratico. Da questo punto di vista, professionalizzazione e istituzionalizzazione, cioè l'organizzazione burocratica, coincidono o sono due

fenomeni sovrapposti. Entrambi gli effetti dell'istituzionalizzazione sulla vita politica indicati da Bellin coincidono con gli effetti della professionalizzazione secondo Huntington: lo sviluppo di “un senso d'identità di corpo separato dallo stato” e di “un impegno verso una missione nazionale più ampia che serva il bene pubblico, come la difesa nazionale e lo sviluppo economico, piuttosto che il solo accrescimento e arricchimento personale” (Bellin 2004: 145-146). Per accorgersene, basti confrontare la posizione di Bellin con quella di Huntington: “Un corpo di ufficiali [...] è geloso della propria sfera di competenza limitata, ma riconosce la sua incompetenza in questioni che esulano dalla sfera militare professionale e quindi è disposto ad accettare il suo ruolo di strumento subordinato allo stato” (Huntington 1968b: 493).

In secondo luogo, è vero che Huntington sostiene che la professionalizzazione dell'esercito, cioè un grado marcato di differenziazione delle istituzioni militari da altre istituzioni sociali, è la condizione affinché i civili ottengano un elevato grado di controllo sui mezzi di coercizione, ma sottolinea che “le principali cause dell'intervento militare in politica sono la politica, non le forze armate”, e che “quando le istituzioni politiche della società sono deboli e divise, anche in presenza di un establishment militare professionalizzato può verificarsi l'intervento militare” (*ibidem*). Pertanto, la domanda è: cosa rende le istituzioni politiche “deboli e divise”? Nella prospettiva di Huntington, che qui s'intende accogliere, la depoliticizzazione dell'establishment militare e degli apparati di sicurezza e coercizione, nonché la loro subordinazione al controllo civile, non dipendono affatto dal grado di professionalizzazione degli stessi, ma dalla forza delle istituzioni politiche e la loro capacità di adempiere ad alcune funzioni essenziali di garanzia. L'indagine su queste funzioni è quindi un compito preliminare.

PROFESSIONALIZZAZIONE E ISTITUZIONALIZZAZIONE DEL CORPO MILITARE

Gli apparati di coercizione entrano in politica se non vi sono argini che li contengano, qualunque sia il loro grado di professionalizzazione e/o istituzionalizzazione. Sul piano concettuale, tutta questa tematica resta però confusa per due ordini di ragioni: perché si usano due concetti (professionalizzazione e istituzionalizzazione) per significare la stessa cosa; e perché ancora ricorre il concetto di istituzionalizzazione per indicare il processo di separazione delle sfere delle autorità civili e militari, nonché il concetto di istituzione per indicare tutte le organizzazioni (partito politico, burocrazia, un apparato coercitivo leale ed efficiente, naturalmente parlamenti e tribunali) che forniscono un argine di contenimento della mobilitazione sociale e della partecipazione.

Tutta questa confusione concettuale è anche dovuta allo stesso Huntington (1957), che sembra ricondurre entro il concetto di professionismo del corpo militare cose pertinenti a ambiti diversi. Huntington definisce la professionalità come caratterizzata da “competenza” (*expertise*), “responsabilità” e “senso di appartenenza” (*corporateness*) (Huntington 1957, 8-10). La competenza è segnalata dalla conoscenza specialistica e dalle capacità (*skill*) dei militari, che sono divenuti – secondo l’espressione di Lasswell (1941) ripresa da Huntington – degli specialisti nell’impiego della violenza. La responsabilità consiste nella funzione assolta dai militari di “assicurare la sicurezza del suo cliente, cioè la società” (Huntington 1957: 15). Infine, il senso di appartenenza o spirito di corpo discende dalla burocratizzazione della professione e dell’organizzazione entro la quale sono inquadrati i militari e particolarmente il corpo ufficiali (*ibidem*: 16). Queste tre dimensioni della professionalità fanno riferimento a variabili indipendenti. Se conoscenze e appartenenza sono proprietà che una comunità d’individui sviluppa nello svolgimento delle relazioni al suo interno (generare e trasmettere conoscenze tra i membri della comunità; cementare i vincoli di solidarietà e di appartenenza tra i membri della comunità), l’assunzione di responsabilità comporta invece entrare in relazione con altre comunità, per esempio con la “comunità civile”.

Questa duplicazione delle dimensioni d’analisi in Huntington è ancora evidente quando egli affronta in tema del controllo del potere dei militari, che può essere di tipo “soggettivo” (da parte d’istituzioni di governo, come il parlamento o il sovrano nel caso inglese, oppure attraverso la “forma costituzionale”, come nel caso della democrazia contrapposta al totalitarismo) oppure “oggettivo” (attraverso il riconoscimento della professionalità del militare e della sua autonomia, che lo renderebbe “politicamente sterile e neutrale”) (*ibidem*: 83-84). A parte il mancato riconoscimento da parte di Huntington che storicamente l’assoggettamento del potere militare al parlamento e al sovrano e la democratizzazione sono stati le due facce dello stesso processo, anche qui possiamo osservare che con il richiamo alla dimensione soggettiva del controllo dei militari si fa riferimento alle loro relazioni esterne con altre componenti (la società civile), mentre la dimensione oggettiva, collegata all’autonomia della professione militare è tutta interna allo sviluppo del corpo militare e della sua burocrazia.

Nella Figura 1 viene riproposto lo schema di Huntington, riassunto e adattato per rendere espliciti i suoi richiami ed evitare le sovrapposizioni terminologiche e concettuali.

Come lascia intendere Huntington (1957: 80-85), al compimento della democratizzazione fondamentale o della “prima ondata”, come lui l’ha definita altrove (Huntington 1991), il potere militare risulta assoggettato al Parlamento e al sovrano, che lo rendono uno strumento politicamente neutrale. Da qui lo sviluppo

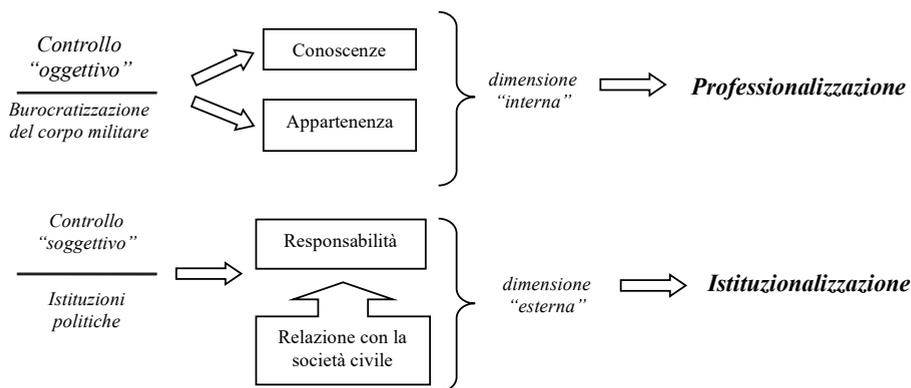


Figura 1
Professionalizzazione e istituzionalizzazione.
Un adattamento dello schema di Huntington (1957)

nel corpo militare del senso di responsabilità prima richiamato. I militari sono posti al servizio della società, alla quale garantiscono sicurezza. In cambio ricevono le risorse necessarie allo sviluppo del loro corpo burocratico e della loro autonomia, cioè si pongono le condizioni della loro professionalizzazione. In altri termini, la democratizzazione rende relativamente autonomo il potere militare, il quale ottenendo risorse per lo sviluppo di un corpo burocratico, accetta di porsi al servizio della società e “razionalizza” questo suo assoggettamento con l’interiorizzazione del senso della “missione nazionale” al quale fa riferimento anche Bellin (2004), come visto. L’interiorizzazione del senso della missione nazionale o del bene pubblico (responsabilità del corpo militare) è evidentemente un meccanismo di falsificazione ideologica, ovvero una falsa coscienza.

In definitiva, i percorsi della democratizzazione sono caratterizzati da una certa stabilizzazione dei rapporti tra militari e società civile, da un vero e proprio “scambio politico”. Da questo punto di vista, la prospettiva di Huntington sopra delineata e quella di Nordlinger (1977), che invece rimarca la propensione dei militari a difendere interessi di corpo e a ingerirsi in politica quando questi sono minacciati, non sono incompatibili ma complementari. I militari offrono sicurezza e ottengono in cambio risorse per costituirsi come corpo e “specialisti della violenza” (Lasswell 1941). La società civile, o meglio sarebbe dire la “comunità politica”, offre le risorse necessarie al nascente corpo burocratico militare e ricevono in cambio la garanzia della sicurezza. Questa prospettiva presuppone in qualche misura una lettura macro sociologica dei rapporti tra gli attori politico-

sociali, in base alla quale – seguendo ad esempio Michael Mann – si interpretino questi stessi come “reti di potere” e li si riconducano alle relazioni tra quattro fonti distinte di “potere sociale”: l’ideologia, l’economia, la *forza militare* e la politica (Mann 1986: 1-2). Quando i rapporti tra questi poteri sociali si strutturano o, come si suole dire, si istituzionalizzano, i regimi politici tendono alla stabilità, ma è evidente che questa stabilizzazione dipende tanto dal controllo esercitato entro ciascuna sfera (dimensione “oggettiva”: sviluppo di aspetti organizzativi interni a ciascuna sfera) che dal controllo reciproco, di una sfera sull’altra (dimensione “soggettiva”: sviluppo di poteri di “intercetto” o di “interferenza” di una sfera sull’altra).

I REGIMI PATRIMONIALI. POTERE PERSONALE E DEMOCRAZIA

Abbiamo argomentato che il potere militare stabilisce relazioni di non interferenza con il potere politico quando questo secondo s’istituzionalizza e, a sua volta, quando il corpo militare si professionalizza (vedi *supra* Fig. 1). Possiamo osservare che quando questo processo d’istituzionalizzazione del potere politico si è compiuto, il potere militare non tracima e le relazioni di scambio con la società civile si stabilizzano. Il processo d’istituzionalizzazione del potere politico comporta la sua universalizzazione, cioè il fatto che il potere agisca come mezzo generalizzato degli scambi politici, così diventando lo strumento della “capacità generalizzata di assicurare la prestazione delle obbligazioni vincolanti da parte delle unità” (Parsons 1963: 237). In questo modo ancora, la politica si trasforma nella sfera delle relazioni garantire dal potere (Stoppino 2001).

L’opposto del “potere generalizzato” è il “potere patrimoniale”, dove l’esercizio non è generalizzato ma “privato”. L’interesse per questo tema in collegamento con quello dei rapporti tra società civile e corpo militare consiste nel fatto che sovente quest’ultimo è descritto proprio come un potere patrimoniale (Bellin 2004), cioè un potere che serve interessi privati. Dobbiamo chiederci quali siano le condizioni che limitano l’esercizio patrimoniale (privato) del potere, perché se si danno delle condizioni generali di questa limitazione, esse devono valere anche per l’azione del corpo militare.

Come noto, in un’accezione concettuale che parte da Weber, il potere è definito come la capacità o possibilità di far valere la propria volontà entro una relazione sociale (Weber 1980, I: 51) e questi aspetti relazionali opportunamente enfatizzati (Lasswell e Kaplan 1950) rivelano il carattere intenzionale e/o interessato del potere e la possibilità di una sua stabilizzazione nel tempo (Stoppino 2001, 35-63). Negli studi sullo sviluppo politico e la democratizzazione fondamentale si è spesso discusso sulla forma che le relazioni di potere possono prendere, an-

che restando dentro la tripartizione weberiana del potere tradizionale, carismatico e razionale-legale. Al punto conclusivo dello sviluppo è normalmente posto il potere razionale-legale delle società moderne industrializzate, così il problema posto resta quello della transizione da forme di potere pre-moderne a quello razionale-legale e degli eventuali “residui” delle forme pre-moderne del potere nei regimi politici contemporanei.

Naturalmente, chiunque conosca il metodo della formazione dei concetti per via dei “tipi ideali” o “puri” sa che questi “non si presentano, in questa forma assolutamente e idealmente pura, forse più di quanto nella realtà si presenti una reazione fisica calcolata in base al presupposto di uno spazio assolutamente vuoto” (Weber 1980, I: 18). Dunque: “Il medesimo fenomeno storico può, ad esempio, configurarsi in una parte dei suoi elementi come fenomeno ‘feudale’, in un’altra come fenomeno ‘patrimoniale’, in un’altra ancora come fenomeno ‘burocratico’ oppure ‘patrimoniale’” (*ibidem*). Tuttavia, sovente la letteratura ha trascurato questa declinazione storica dei tipi ideali e ha ragionato per contrapposizioni forzate che hanno inoltre oscurato gli aspetti dinamici delle relazioni sociali e politiche. Un esempio in tal senso è offerto dall’impiego del concetto di patrimonialismo nella sociologia del potere politico degli Stati che stanno affrontando i primi stadi della democratizzazione. Questi esempi sono interessanti, in quanto mostrano nuovamente (come nel caso dei rapporti tra militari e società civile sopra affrontato) la difficoltà a trattare le “reti del potere” e le relazioni tra i “poteri sociali”.

Per Weber il patrimonialismo è una specie del potere tradizionale, in base al quale “si obbedisce in virtù della dignità personale attribuita dalla tradizione” (Weber 1980, I: 221). Il potere tradizionale, dunque, presenta un elemento di “personalizzazione”, poiché “non si ubbidisce a statuizioni ma alla ‘persona’ a ciò designata dalla tradizione o dal signore determinato tradizionalmente”. Questa legittimità può presentarsi in due modalità, a seconda che “l’attività del signore sia vincolata alla tradizione”, oppure che sia “libera materialmente dalla tradizione”. Nel primo caso, il contenuto delle prescrizioni sono determinate univocamente dalla tradizione; nel secondo caso, il contenuto delle prescrizioni è soggetto al “libero arbitrio del signore, al quale la tradizione attribuisce un certo ambito in proposito” (*ibidem*). Il patrimonialismo è quel potere tradizionale esercitato mediante un *apparato amministrativo personale* e quindi in virtù di un *assoluto diritto personale* (Weber 1980, I: 226). In alcuni casi, “determinati poteri di signoria [...] sono appropriati da una parte dell’apparato amministrativo”, come “un gruppo sociale o una categoria di persone”, oppure “singoli individui” (Weber 1980, I: 227). Si parla qui del *potere di ceto*. Infine, va richiamato che secondo Weber non solo ogni potere tradizionale inclina verso il patrimonialismo, ma ampliandosi la sfera del potere esercitato esso può trasformarsi in sultanismo, che è un pote-

re patrimoniale “che si muove principalmente nella sfera dell’arbitrio svincolato dalla tradizione” (Weber 1980, I: 226 e 227).³

Queste nozioni sono sembrate evocative di certe situazioni di potere in contesti di prima democratizzazione, dove restano gravi i conflitti per l’attribuzione delle giurisdizioni e delle risorse. In tali contesti, anche chi ha vinto la competizione democratica e occupa il potere può ricorrere ad “appropriazioni” nel senso indicato da Weber, cioè ad attribuzione di competenze, poteri sociali e risorse come agisse in base ad un acquisito “diritto personale”, a vantaggio di gruppi sociali o individui vicini o graditi. Dunque, anche il potere democratico può diventare un potere patrimoniale o di ceto, nei termini di Weber.

Tuttavia, Roth (1968; 1987) ha giustamente argomentato che, una volta privato della legittimazione tradizionalistica, come nel patrimonialismo storico concepito da Weber, in ottica contemporanea il patrimonialismo diventa “un rapporto di fedeltà, basato su interessi ideali e materiali, tra un ‘padrone’ e il suo apparato o il suo seguito personali” (Roth 1987: 6). In questo modo, il patrimonialismo diventa un concetto per individuare gli usi personalistici del potere politico, che sono presenti tanto in democrazia e in regime di pluralismo che nei regimi non-democratici, spaziando da quelli autoritari ai totalitarismi. Roth suggerisce di chiamare il patrimonialismo in ambito democratico “personalismo universalistico”, perché resta valido il principio normativo legale, mentre in ambito non-democratico si avrebbe un “personalismo particolaristico”, dove “la professione di fede (la fedeltà ideologica al regime) è decisiva per l’assunzione pubblica” (*ibidem*).

Roth dunque sostiene, in primo luogo, che nell’esercizio del potere, qualunque sia la sua forma di legittimazione o anche quando questa sia assente, sono possibili scelte “personalistiche” in misura diversa a seconda dei casi. Naturalmente, “vi è una notevole differenza tra una situazione in cui un governo legale [...] governa con l’aiuto del suo apparato personale [...], una in cui le strategie personalistiche di una élite di partito minacciano di avere il sopravvento, e infine una in cui un governante senza legittimazione legale, tradizionale o carismatica esercita il potere su un intero paese con l’aiuto del suo apparato” (Roth 1987: 7). L’aspetto interessante, che Roth non rimarca a sufficienza, è che in ambito democratico, o nei suoi termini in situazione di legittimazione razionale-legale del potere, anche questi usi discrezionali del potere risultano sufficientemente contenuti e definiti. Per esempio, un presidente di governo o di Stato può nominare un corpo di consiglieri “personali” e affidarsi a loro nelle scelte, ma è probabile che le risorse a disposizione per queste nomine siano definite così come gli ambiti di azione. Questo è il caso che Roth chiama del personalismo universalistico.

³ Per un approfondimento sul concetto di potere patrimoniale, il rinvio classico è al lavoro di Eisenstadt (1973).

All'opposto, nei casi di personalismo particolarista possono non sussistere limiti di alcun genere e anche quelli indicati da Roth (vedi *supra*), quali la fedeltà a un'ideologia o a un partito, sono suscettibili di un trattamento discrezionale massimo. In altri termini, l'aspetto simbolico della legittimazione (se razionale-legale, carismatica o tradizionale) poco importa se non si considerano anche i suoi aspetti "materiali" (organizzazioni, apparati e istituzioni collegati a quella particolare forma di legittimazione), come del resto fatto da Max Weber. La conclusione molto importante di Roth circa il legale tra patrimonialismo, oltretutto particolarismo, e tipologie dei regimi politici è che "non è opportuno equiparare neopatrimoniale e autoritario. 'Autoritario' è un concetto utile all'interno di un continuum che va dalla democrazia pluralistica al totalitarismo. 'Neopatrimoniale', invece, rientra in una tipologia di mentalità e prassi organizzativa personalistica riscontrabile in qualsiasi punto di questo continuum" (Roth 1987: 8).

Dunque qualsiasi regime o tipologia può presentare tratti di personalismo. Roth, in secondo luogo, sostiene che il carattere privato o personalistico dell'esercizio del potere può essere contenuto dalla "matrice istituzionale" che caratterizza alcuni regimi: "Il dominio personalistico [...] è una componente non sradicabile delle burocrazie pubbliche e private dei paesi altamente industrializzati; alcuni degli stati di più recente costituzione sono carenti della matrice istituzionale (sia pluralista o totalitaria) dei paesi industrializzati, in un grado tale che il dominio personalistico diviene la forma dominante di governo" (Roth 1968: 196). Va sottolineato che Roth ammette un campo di variazione molto ampio della cosiddetta matrice istituzionale, spaziando dal pluralismo al totalitarismo.

Queste due posizioni espresse da Roth (il patrimonialismo, in quanto uso discrezionale o privato del potere è sempre presente in politica; tuttavia, un suo contenimento è possibile con una matrice istituzionale) sono di grande interesse e costituiscono punti di partenza per la riflessione. Innanzitutto, come già richiamato e in definitiva implicitamente ammesso dallo stesso Roth, la forma della legittimazione da sola non basta a spiegare il patrimonialismo. Questo, si è detto (vedi *supra*) è più probabile nei regimi di potere basati sulla tradizione perché in questi casi, seguendo Weber, l'obbedienza si deve a una persona, ancorché "designata dalla tradizione". Nella misura in cui questa persona rispetta la tradizione, cioè da essa è vincolata, il suo esercizio di potere trova nella tradizione stessa la matrice istituzionale che può contenere i suoi usi personali. Si tratta di un fenomeno già noto ai teorici del potere assoluto del monarca del XVI secolo (per esempio Bodin 1988), i quali sottolineavano che l'espressione *legibus solutus* non scioglieva affatto il sovrano dal vincolo del rispetto della tradizione. Il problema, dunque, non è il tipo di credenza nella legittimazione, ma il sistema dei vincoli che sono dati; ciò che conta è dunque il regime materiale. Se il potere tradizio-

nale più facilmente inclina verso il patrimonialismo (potere personale) è perché lì i vincoli sono culturali e ideali, e di essi si fa depositaria la persona stessa che detiene il potere. Nel potere razionale-legale, questi vincoli invece si oggettivano, si separano dalle persone che esercitano il potere. Qui, infatti, i vincoli sono codificati in procedure riconoscibili e controllabili e sono sottoposti alla gestione di organizzazioni (burocrazie, agenzie, apparati) tendenzialmente autonomi dai titolari del potere. Nei termini di Roth (1968), è la *matrice istituzionale* di un regime che può contenere il patrimonialismo, non la forma di legittimazione.

In secondo luogo, Roth sostiene che tanto il pluralismo che il totalitarismo siano due matrici istituzionali efficaci a contenere il patrimonialismo. Analogamente a quanto fa Huntington (1968a), Roth pone democrazia e totalitarismo (meglio sarebbe dire, “regime a partito unico”) nel campo dei regimi “forti” o a elevata istituzionalizzazione politica. Roth tuttavia trascura che se nella democrazia la matrice istituzionale, come già detto, è “oggettivata” e separata dalle persone che esercitano il potere, nel totalitarismo (e in genere nei regimi non-democratici retti da partiti politici o coalizioni di potere) la matrice istituzionale è fornita dal partito unico controllato dal titolare stesso del potere e dall’ideologia ufficiale, della quale il titolare del potere è l’interprete esclusivo e ultimo.

Infine, se il punto cruciale è la matrice istituzionale che limita le tendenze all’uso personale (patrimoniale) del potere, occorrerebbe proprio in una prospettiva weberiana indagare sulla sua *genesì*, le sue *funzioni* e la sua *struttura*. Tralasciando l’indagine sulla genesi delle matrici istituzionali che possono limitare l’uso del potere a fini personali, perché è un compito immane, qualcosa però è possibile dire sulla funzioni e indirettamente sulle strutture di queste matrici, perché ci sono note e osservabili. Già Roth (1968; 1987) lascia intendere che il contenimento del potere patrimoniale/personalistico è più probabile nei contesti del potere razionale-legale, ma poi non avanza una spiegazione esaustiva del collegamento tra potere razionale-legale e uso “universalistico” del potere e inoltre indica “pluralismo” e “totalitarismo” come possibili soluzioni effettive contro il patrimonialismo. Questa tesi mi pare molto opinabile e credo si possa argomentare contro di essa proprio analizzando le funzioni che un’effettiva matrice istituzionale di contenimento del potere personale adempie nello svolgimento del processo politico. Per far ciò, occorrerà tracciare un confronto tra il pluralismo, ovvero la democrazia, e il totalitarismo, o meglio la “non-democrazia”, per mostrare che solo i primi (pluralismo e democrazia) offrono qualche garanzia contro il patrimonialismo/personalismo e non i secondi (totalitarismo e “non-democrazia” in genere).

Possiamo ora finalmente avanzare i nostri quesiti principali, perché tanto il pretorianesimo che il patrimonialismo pongono un problema analogo, vale a dire il fenomeno dell'uso “privato” o “personalistico” del potere. Quale matrice istituzionale argina meglio il potere patrimoniale e il potere militare? In che modo ciò avviene? Anticipo che la risposta argomentata sarà: la democrazia e il pluralismo, attraverso la competizione aperta per il potere politico. Ci sono due ragioni per cui oggi questa risposta potrebbe essere non soddisfacente in partenza. La prima è legata alla produzione e diffusione di dati sempre più esaustivi sui livelli di corruzione nelle democrazie contemporanee, nell'assunto che proprio l'uso del potere a fini privati anche in democrazia genera quel tipo di fenomeno. Non affronterò questo tema, ma si possono portare due argomenti contro la vulgata che la democrazia sia un regime corrotto al pari di altri. Innanzitutto, come mostrano gli stessi “indici di corruzione politica”, le democrazie restano comunque regimi meno corrotti di altri. Inoltre, proprio per l'effetto della percezione del fenomeno più che della sua reale portata, l'opinione pubblica democratica sconta un deficit conoscitivo molto profondo. Insomma, non abbiamo coscienza effettiva di quanto corrotti e corruttibili siano i politici nelle non-democrazie e nei regimi non modernizzati, di quanto personalistico risulti sovente l'uso del potere in questi contesti, per le ragioni che vedremo.

La seconda ragione dell'enfasi oggi sulla presunta corruzione della democrazia sta per paradosso nell'aver spinto i processi decisionali in democrazia verso un livello parossistico di trasparenza e di correttezza formale-procedurale. Parlo di parossismo, perché “normando” e costringendo a “legalità” qualsiasi relazione sociale, pena la nullità o la non-liceità di quelle relazioni, la legittimità di tipo legale-razionale finisce per proiettare un velo di illiceità su qualsiasi comportamento che non rientri nella sfera delle condotte normate e prescritte. Così, una moltitudine di comportamenti e relazioni sociali, poiché non prescritti, sono interpretati alla stregua di comportamenti finalizzati all'interesse personale, questo stesso è demonizzato e perseguito giuridicamente.⁴ In altri termini, se in ambito razionale-legale ogni relazione sociale dovesse essere normata proceduralmente, da un lato si eserciterebbe un controllo oppressivo e invasivo in tutte le sfere dell'agire sociale, e questo controllo potrebbe generare un potere politico leviatanico; dall'altro lato qualsiasi comportamento, tra gli infiniti comportamenti entro le infinite relazioni sociali, che non rientrasse tra quelli normati e prescritti rischierebbe di essere denunciato come “illegale” e “illegittimo”. Da qui

4 Quanto dico è forse in linea con la critica liberale all'espansione del diritto amministrativo nella gestione delle relazioni sociali, denunciata già molti anni fa da Leoni (1995, ma 1961).

l'impressione distorta – e anche conduttiva a forme di controllo giudiziale esasperato e anti-liberale – che l'opinione pubblica ha di una corruzione pervasiva del processo decisionale anche in ambito democratico.

Torniamo a ragionare sulla contrapposizione tra democrazia e pluralismo, da un lato, e non-democrazia dall'altro, così spingendoci a ricomprendere in un unico tipo l'autoritarismo e il totalitarismo in tutte le loro varianti. Vogliamo individuare la funzionalità di questi regimi rispetto all'esercizio del potere e della lotta politica.⁵ Non si può negare che i regimi non democratici si presentino in così tante forme che resta problematico ricondurli ad unità.⁶ Seguendo Linz (1964), Morlino (2008: 174) suggerisce di analizzare i «regimi autoritari» in base a cinque dimensioni: grado di pluralismo politico, giustificazione ideologica del regime, grado di mobilitazione politica, composizione del gruppo al potere, presenza di un quadro normativo. Queste dimensioni rendono possibile l'individuazione del totalitarismo, dell'autoritarismo, del post-totalitarismo, del sultanismo (Grilli di Cortona 2009: 31), del personalismo, del patrimonialismo e del neo-patrimonialismo (Roth 1968; Guliyev 2011). Tuttavia, per evitare di restare invischiati in un dibattito tuttora aperto, possiamo soffermarci su un tratto che accomuna i regimi non democratici e sul quale tutti gli studiosi concordano. In tali regimi, il *pluralismo politico* è assente o fortemente manipolato dalla struttura del potere vigente.⁷ Del resto, come abbiamo visto, anche Roth (1987) contrappone il pluralismo al totalitarismo e pone l'autoritarismo come un regime sta in qualche punto di un ipotetico continuum “pluralismo-totalitarismo”.

La proprietà fondamentale della democrazia è l'*istituzionalizzazione della responsabilità politica* (Ieraci 2003). In democrazia, non solo si compete per il potere politico, ma il suo esercizio è associato al controllo *pro tempore* di ruoli, ai quali sono collegate risorse di carattere normativo e procedurale, con una gamma di soluzioni e di architetture che è impossibile sintetizzare in questa sede. Queste soluzioni costituiscono in definitiva la gamma delle strutture che la matrice istituzionale della democrazia può prendere.⁸ Proviamo a riflettere sulle implicazioni di questo principio. Tutti i regimi politici si fondano su una costellazione di ruoli formalizzati in vari gradi, dai quali promanano gradi anch'essi variabili di capacità di potere e influenza. Quanto più questa capacità

5 Riprendo qua le considerazioni svolte in Ieraci (2013a).

6 Per una classificazione dei regimi non-democratici, Morlino (2003).

7 Schwarz (2008) sottolinea come la liberalizzazione di un regime autoritario (intesa come apertura politica, parziale e controllata) non implichi necessariamente la democratizzazione dello stesso, attraverso istituzioni democratiche che garantiscano la competizione politica la partecipazione. Sul tema, si veda anche Schlumberger (2008).

8 Questa gamma di soluzioni è stata analizzata in Ieraci (2003).

è circoscritta, *limitata* e dunque prevedibile, tanto più è facilmente trasferibile da un soggetto a un altro che sia chiamato a svolgere, in un dato momento, quel certo ruolo. Viceversa, se le capacità del potere sono indefinite o discrezionali, *illimitate* o tendenzialmente tali, il loro trasferimento sarà difficile, se non addirittura impossibile, poiché comporta delle conseguenze non prevedibili. In altri termini, nel primo caso il potere è astrattamente agganciato al ruolo e alle funzioni limitate e prevedibili che un determinato soggetto si troverà a ricoprire, dunque esso si *pubblicizza*. Nel secondo caso, invece, il potere e le capacità si personalizzano, nel senso precipuo che diventano una riserva personale e tendono a *privatizzarsi*, perché non si conoscono i loro limiti di applicazione, quindi esse diventano discrezionali e, appunto, personali. Qui si creano le condizioni del potere patrimoniale.

Se accogliamo questo punto di vista, allora ne possiamo derivare la conclusione che la democrazia poggia, almeno tendenzialmente, sul potere pubblico del primo tipo, collegato a ruoli e funzioni altamente formalizzati, cioè a *istituzioni*; la “non-democrazia” invece poggia sul potere privato del secondo tipo, collegato a persone e soggetti che lo esercitano discrezionalmente. In democrazia ci si può sbarazzare facilmente di chi svolge quelle funzioni e ricopre quei ruoli, perché le capacità e i poteri *istituzionali* restano intatte e conosciute una volta rimosso il soggetto che le esercitava. In altre parole, la *probabilità del trasferimento del potere* in democrazia è elevata e i costi implicati da tale trasferimento sono contenuti, perché sono ragionevolmente prevedibili e anticipabili i limiti dell’azione del potere. All’opposto, i regimi non democratici sono de-istituzionalizzati per definizione, o a bassa e precaria istituzionalizzazione, e non risulta così semplice sbarazzarsi dei soggetti che esercitano potere e capacità, in quanto la loro rimozione comporta la cancellazione di tutto o buona parte della capacità di potere esistente in quel regime. Potere e capacità non sono pienamente associati a ruoli e funzioni e non possono essere rigenerati facilmente una volta venuto meno il soggetto che ne era titolare. Qui la probabilità del trasferimento del potere è molto bassa, mentre sono incerti i costi inerenti di un suo eventuale trasferimento, perché non sono prevedibili i limiti dell’azione del potere.

Qualcosa di simile intendeva Friedrich (1950: 176) facendo riferimento al “governo costituzionale”, cioè democratico, come caratterizzato, 1), “(dalla) istituzione e (dal) mantenimento di limitazioni efficaci all’azione politica e più specialmente a quella governativa” e, 2), dalla regolarizzazione di tali limitazioni. Su queste basi, Friedrich distingueva i “governi costituzionali” nei riguardi dei quali agiscono forti limitazioni, da quelli incostituzionali, o illimitati. Così, se i regimi democratici sono caratterizzati da governi costituzionali o limitati, nei regimi non democratici troviamo invece governi incostituzionali o illimitati.

La probabilità del trasferimento del potere è una dimensione che discrimina i governi democratici e limitati rispetto a quelli non democratici e illimitati. Un altro aspetto importante è come si raccordano i comportamenti della classe politica e delle classi sociali nei due tipi. Diremo, in sintesi, che in democrazia il modello prevalente è l'*integrazione* della classe politica e delle classi sociali, mentre nelle non-democrazie vigono sistemi di *cooptazione*.

In democrazia, l'influenza guadagnata dai leader e dalle loro organizzazioni dipende in larga misura dai flussi di scambio (politiche per sostegno) con gli attori sociali e la pubblica opinione.⁹ Questi flussi sono instabili perché, da un lato, i valori attesi si possono modificare così come la composizione delle forze sociali che le ricercano; dall'altro lato, i leader politici devono ampliare quanto più possibile l'offerta dei valori, così da incrociare quote sempre crescenti di domanda da essere vincenti nella lotta politica. Ne discende che i legami tra forze politiche e forze sociali restano flessibili e negoziabili, le prime hanno un interesse ad allargare sempre più il loro campo sociale di riferimento, mentre le seconde possono rivolgersi in alternativa alle varie componenti politiche per vedere soddisfatti i loro valori e interessi. Questo insieme d'interazioni favorisce l'*integrazione* fra classe politica e classi sociali, attraverso il meccanismo della competizione elettorale e i canali della rappresentanza (parlamento, partiti politici, gruppi sociali), che diventano i contenitori istituzionali delle condotte delle due componenti, uniformandole e omogeneizzandone le attitudini. Integrazione qui significa l'affermazione di modelli di comportamento condivisi.

Al contrario, nelle non-democrazie chi esercita il potere e ne detiene il monopolio è portato ad allacciare legami diretti ed esclusivi con i gruppi sociali, che sono costantemente mobilitati in funzione di appoggio. Questa propensione può essere assecondata mediante un sistema fitto di relazioni clientelari che leghi in modo diretto, esclusivo e stabilizzato alcuni gruppi sociali al potere. Molto spesso nelle non-democrazie, i legami e gli scambi clientelari sono garantiti da un partito unico o da un partito in posizione di monopolio la cui organizzazione è ramificata nella società e può essere chiamata a svolgere funzioni statuali elementari (di protezione e/o di garanzia sociale) nei riguardi dei gruppi clienti, per sopperire alle inefficienze della macchina statale o semplicemente per erogare privilegi. Ne consegue che i flussi di scambio tra il potere e i gruppi sociali e le frazioni dell'opinione pubblica sono rigidi e non negoziabili, almeno fintantoché il regime si mantiene. Quanto più i canali di accesso al po-

9 Questa prospettiva si ritrova in molte teorie sociali basate sulla nozione di scambio, a partire dal lavoro di Blau (1964).

tere politico sono ostruiti, tanto più i gruppi sociali cercheranno di rafforzare i loro legami con la fazione politica (oppure il partito o i partiti) in posizione dominante, cercando di rendere questi loro legami tendenzialmente esclusivi. A differenza della democrazia, qui i comportamenti della classe politica e delle classi sociali non sono caratterizzati dalla contrattazione e dallo scambio diffuso di politiche per sostegno, non s'istituzionalizzano canali che possano favorire tali contrattazioni e scambi, e per conseguenza alcune frazioni della classe politica e alcuni gruppi restano ai margini del potere, permanentemente esclusi. L'occlusione dell'accesso al potere di governo e i legami molto esclusivi tra il gruppo politico dominante e alcuni gruppi sociali privilegiati producono disomogeneità delle attitudini e possono esprimersi attraverso le cosiddette sottoculture (di tipo politico-ideologico, etnico-linguistico, religioso, tribale), che i vari gruppi sviluppano l'una in contrapposizione all'altra. La rigenerazione del consenso non è facile in questi regimi e tuttavia, in alcune circostanze, la classe di governo può ricercare il sostegno aggiuntivo di nuovi gruppi sociali, promettendo loro i favori e i privilegi già accordati ad altri, mediante forme di *cooptazione*, cioè attraverso una selezione mirata e discriminante di nuovi beneficiari, sia pure alterando l'equilibrio del regime e mettendone a repentaglio la stabilità.

CONCLUSIONI

Se due problemi cruciali della politica nei secoli sono stati come sbarazzarsi dei governanti, quando troppo a lungo al potere, e impedire che non compiano troppi danni nella sua gestione, la democrazia è il regime politico che meglio ha fin qua soddisfatto entrambe le necessità. Il potere in democrazia è detenuto per un lasso di tempo certo e sono chiare le procedure per il ricambio dello stesso. Inoltre, l'esercizio del potere nel lasso di tempo dato è tendenzialmente definito nei suoi limiti e nei suoi scopi. In una democrazia la trasmissione del potere è una questione di tempo ed è pacifica, senza conseguenze per chi è sconfitto. All'opposto nei regimi non-democratici non esistono scadenze temporali che regolino la trasmissione del potere, in molti casi chi risulti sconfitto nella lotta per il potere rischia tutto, persino la propria vita. Non è così invece in democrazia, dove il potere non appartiene ai titolari come una riserva personale, ma è "agganciato" ad alcuni ruoli istituzionalizzati di autorità con attribuzioni formali e procedurali. In un regime non-democratico, viceversa, il potere diventa una "riserva personale" dei detentori, tende cioè a trasformarsi in un potere patrimoniale, perché funzioni, giurisdizioni e risorse dei ruoli da cui è esercitato non sono formalmente definite. Infine, il potere e le relative capacità esercitate in ambito

democratico tendono a diventare pubblici, perché “appartengono” a un “ufficio” definito formalmente, e non alla persona.

Questi tratti connotativi della democrazia, nella sua forma tipico-ideale, sono altrettanti indicatori del suo grado d’istituzionalizzazione, che in definitiva è caratterizzabile per (Ieraci 2003: 57):

- Definizione e attribuzione dei ruoli dell’autorità, del loro mandato e delle procedure per il ricambio dei titolari;
- Assegnazione delle risorse potestative, ovvero definizione del raggio d’azione ammesso di ciascun ruolo sulla base di alcune risorse procedurali ad esse collegate;
- Relazioni tra i ruoli entro arene del confronto inter-istituzionale e sulla base delle risorse potestative assegnate.

Secondo queste qualità distintive delle istituzioni democratiche, l’esercizio del potere risulta dal collegamento delle risorse potestative ai *ruoli* formali dell’autorità, anziché alle *persone* che li stanno occupando. Ciò non esclude che forme di potere patrimoniale o personale siano esercitate anche in democrazia, giacché queste forme esistono sempre in politica, ma il grado elevato d’istituzionalizzazione della democrazia circoscrive in massimo grado le loro manifestazioni.

Se la dicotomia “democrazia-non democrazia” fosse trattata ricorrendo a una serie di variabili continue (come in definitiva suggerisce di fare Roth 1978, vedi *supra*), ma lungo le tre dimensioni dell’istituzionalità sopra elencate, ne risulterebbe una distribuzione costantemente polarizzata dei casi estratti. In una democrazia, la distribuzione dei ruoli è fissa e orizzontale, l’allocazione delle risorse potestative è stabile e conosciuta, il confronto politico avviene in arene istituzionali altamente formalizzate nelle quali entrano in gioco prevalentemente le risorse potestative. Queste proprietà rendono la trasmissione del potere attraverso la competizione aperta sostenibile, cioè rendono tollerabile il pluralismo politico. Al contrario, in una “non democrazia” la distribuzione dei ruoli è discrezionale e gerarchica, l’allocazione delle risorse è variabile e non ci sono arene formalmente definite di confronto istituzionale tra i ruoli, o esse sono mal definite. Di conseguenza, la trasmissione del potere non può essere aperta e avviene attraverso meccanismi di cooptazione chiusa.

Tuttavia questa debolezza costitutiva delle “non democrazie”, non implica una vittoria futura e inevitabile per la democrazia. Come molti studi hanno dimostrato, i regimi autoritari sono in grado di sopravvivere per decenni e le loro élite dominanti riescono spesso a garantire la continuità del regime attraverso il

meccanismo della cooptazione politica. Nondimeno, i regimi autoritari affrontano ricorrenti crisi o esplosioni di violenta ribellione e sono permanentemente sull'orlo del collasso. La loro capacità di reprimere l'opposizione è indubbiamente uno dei fattori chiave della loro sopravvivenza, ma non dovrebbe essere confusa con un segno di stabilità o forza. Huntington ha sostenuto che la ricorrente crisi di partecipazione e mobilitazione nelle società che attraversano il cambiamento può essere superata se le loro istituzioni politiche sono forti, cioè se l'istituzionalizzazione politica del sistema è elevata. Huntington, com'è noto, chiama "istituzione politica" tutto ciò che serve a canalizzare la partecipazione politica e distingue le "società pretoriane" dalle "società civili" (Huntington 1968a, tr. it. 2012: 102-103). Mentre queste ultime presentano un grado elevato d'istituzionalizzazione politica, che gli consente di affrontare efficacemente le ricorrenti crisi di partecipazione politica, le prime sono potenzialmente instabili, un poco istituzionalizzate e in grado di mantenersi fin tanto che la partecipazione politica è limitata. In altre parole, più una società è istituzionalizzata, più sarà governabile. Il punto cruciale in questa prospettiva sono i fattori che contribuiscono ad accrescere la "governabilità" di una società o di un regime politico, strutturando la partecipazione politica. Huntington ritiene che in questo senso agiscano varie istituzioni, tra le quali attribuisce un peso predominante ai partiti politici: "il partito politico è l'organizzazione caratteristica della politica moderna [...]. La funzione del partito è di organizzare la partecipazione, di aggregare gli interessi, di fungere da collegamento tra le forze sociali e il governo" (Huntington 1968a, tr. it. 2012: 119). Ora, assunto questo punto di vista che tende a un po' a confondere nella classica "notte in cui tutte le vacche sono nere" funzioni di rappresentazione degli interessi e funzioni istituzionali del governo, non sorprende che Huntington disponga nella stessa casella tipologica le democrazie liberali occidentali, come quella inglese e americana, e il regime comunista sovietico, in quanto società civili ad elevata istituzionalizzazione politica.

Estendendo così la tesi di Huntington alle "non democrazie", e tralasciando il suo trattamento insoddisfacente e fuorviante del concetto d'istituzione politica, si potrebbe dedurre che queste possono sopravvivere, anche se solo in modo precario, finché alcune organizzazioni di regime riescono a incanalare la partecipazione di massa alla politica (Ieraci 2013a). Tali organizzazioni di regime possono essere un partito politico, una burocrazia penetrata dall'élite dominante o un apparato coercitivo leale ed efficiente, come le organizzazioni di polizia e militari, che riescono ad arginare la mobilitazione sociale e politica contro i detentori del potere. Nondimeno, e contrariamente a quanto sostenuto da Huntington, è importante sottolineare che nella prospettiva qui avanzata tali organizzazioni di regime non sono veramente istituzionali. Un partito politico, e persino la burocrazia statale e il corpo militare possono "colonizzare" il potere politico e l'éli-

te dominante li utilizzerà come strutture di opportunità per distribuire uffici e privilegi ai membri dei gruppi che sostengono il regime. Tali organizzazioni di regime non soddisfano nessuna delle tre condizioni dell'istituzionalità sopra menzionate e non promuovono un meccanismo per la trasmissione aperta del potere o un processo flessibile di scambio politico tra i detentori del potere politico e i gruppi sociali. In poche parole, queste organizzazioni tendono a essere non-istituzionali o pre-istituzionali e il mancato riconoscimento della loro vera natura è una delle principali insidie dell'istituzionalismo di Huntington. Sono "fattori del regime" di carattere non istituzionale perché non forniscono garanzie generalizzate per entrambe le parti coinvolte nella lotta per il potere (detentori del potere e sfidanti), ma possono essere efficaci come strumenti di controllo del conflitto e della mobilitazione popolare attraverso la coercizione e la manipolazione (Ieraci 2013a).

Il fallimento è inerente ai regimi debolmente istituzionalizzati (Ieraci 2013b). Il potere militare e il potere patrimoniale si manifestano in politica quando questa non dispone di argini sufficienti a contenerli e a difendere la sua autonomia. Questi argini sono dati dai tratti d'istituzionalità sopra richiamati, che in senso lato si possono ricondurre alle procedure razionali-legali e che in definitiva sgan- ciano l'esercizio del potere dalla persona e lo collegano astrattamente a ruoli e funzioni. Quando manca, o è debole, questa "matrice istituzionale" (per dirla con le parole di Roth 1968, già richiamate), alcuni "fattori del regime" con le loro élite (un partito, una burocrazia chiusa, il corpo militare e gli apparati della violenza), in varia combinazione nei casi concreti, riempiono il vuoto di potere e possono avere successo nello stabilizzare un regime politico. Ma questa stabilizzazione è precaria, ed è miope scambiare la "forza" o la "robustezza" dei "fattori del regime", perché nel medio-lungo periodo l'uso o la minaccia della violenza e i legami privilegiati delle élite del potere con alcuni "clienti" crea disaffezione e rabbia negli esclusi, ponendo le condizioni persino della ribellione.

BIBLIOGRAFIA

Bellin E.

2004 'The Robustness of Authoritarianism in the Middle East. Exceptionalism in Comparative Perspective', *Comparative Politics*, 36 (January), pp. 139-157.

2012 'Reconsidering the ROA in the Middle East', *Comparative Politics*, 44 (January), pp. 127-149.

Blau P.M.

1964 *Exchange and Power in Social Life*, New York, Wiley.

Bodin J.

1988 *I sei libri dello Stato*, 3 voll., Torino, UTET (ed. or. francese 1576).

Dahl R. A.

1971 *Poliarchy. Participation and Opposition in Democracy*, New Haven, Yale University Press.

Easton D.

1965 *A framework for political Analysis*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall.

Eisenstadt S.N.

1973 *Traditional Patrimonialism and Modern Neopatrimonialism*, Londra, Sage Publication.

Friedrich C.J.

1950 *Constitutional Government and Democracy*, Boston, Ginn & Co. (tr. it. *Governo costituzionale e democrazia*, Vicenza, Neri Pozza, s.d.).

Grilli di Cortona P.

2009 *Come gli stati diventano democratici*, Roma, Laterza.

Guliyev F.

2011 'Personal Rule, Neopatrimonialism, and Regime Typologies: Integrating Dahlian and Weberian Approaches to Regime Studies', *Democratization*, 3, 18, pp. 575-601.

Haggard S., Kaufman R. R.

2016 *Dictators and Democrats. Masses, Elites, and Regime Change*, Princeton, Princeton University Press.

Huntington S. P.

1957 *The Soldier and the State. The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.

1968a *Political Order in Changing Societies*, New Haven and London, Yale University Press (tr. it. *Ordine politico e cambiamento sociale*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 2012).

1968b 'Civil-Military Relations', in David L. Sills (ed.), *International Encyclopedia of the Social Sciences*, New York, The Mcmillan Company & The Free Press.

1991 *The Third Wave. Democratization in the Late Twentieth Century*, Norman, University of Oklahoma Press.

Ieraci G.

2003 *Teoria dei governi e democrazia. Ruoli, risorse e arene istituzionali*, Bologna, Il Mulino.

2013a 'Il crollo dei regimi non democratici. Stabilità politica e crisi di regime in Tunisia, Libia ed Egitto', *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 43, 1, pp. 3-28.

2013b *Fallen Idols. State Failure and the Weakness of Authoritarianism*, DiSPeS Working Papers, 3, EUT, Trieste, https://www.openstarts.units.it/bitstream/10077/8880/1/WP__DISPES%20__3__2013.pdf.

Lasswell H.D.

1941 'The Garrison State', *American Journal of Sociology*, 46, 4, pp. 455-468.

Lasswell H. D., Kaplan A.

1950 *Power and Society. A Framework for Political Inquiry*, New Haven, Yale University Press (tr. it. *Potere e società. Uno schema concettuale per la ricerca politica*, Milano, Etas Libri, 1969).

Leoni B.

1995 *La libertà e la legge*, Liberilibri, Macerata (ed. or. *Freedom and the Law*, Van Nostrand, Princeton, 1961).

Linz J. J.

1964 'An Authoritarian Regime: the Case of Spain', in E. Allardt e Y. Littunen (eds.), *Cleavages, Ideologies and Party Systems*, Helsinki, Westermarck Society, 291-342.

Mann M.

1986 *The Sources of Social Power*, vol. I, Cambridge University Press, Cambridge.

Morlino L.

2003 *Democrazia e democratizzazioni*, Bologna, Il Mulino.

2008 'Regimi ibridi o regimi in transizione?', in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 37, 2, pp. 169-189.

Nordlinger E. A.

1977 *Soldiers in Politics. Military Coups and Governments*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall.

Parsons T.

1963 'On the Concept of Political Power', *Proceedings of the American Philosophical Society*, 107, 3, pp. 232-262.

Powell J., Faulkner C., Dean W., Romano K.

2018 'Give them toys? Military allocations and regime stability in transitional democracies', *Democratization*, 25, 7, pp. 1153-1172.

Roth G.

1968 'Personal Rulership. Patrimonialism, and Empire-Building in the New States', *World Politics*, 20, 2, pp. 194-206.

1987 *Potere personale e clientelismo*, Torino, Einaudi.

Schlumberger O.

2008 'Structural Reform, Economic Order, and Development: Patrimonial Capitalism', *Review of International Political Economy*, 15, 4, pp. 622-649.

Schwarz R.

2008 'The political economy of state-formation in the Arab Middle East: Rentier states, economic reform, and democratization', *Review of International Political Economy*, 15, 4, pp. 599-621.

Skocpol T.

1979 *States and Social Revolutions*, New York, Cambridge University Press.

Stoppino M.

2001 *Potere e teoria politica*, Milano, Giuffrè.

Weber M.

1980 *Economia e società*, voll. I-V, Milano, Edizioni di Comunità.