

DISEGNO E CONSOLIDAMENTO. ISTITUZIONALE. TEORIE E IPOTESI TRATTE DALL'ESPERIENZA DEI PAESI DELL'EUROPA ORIENTALE

Giuseppe Ieraci

Premessa

Non si potrà certo negare alla scienza politica contemporanea una spiccata prontezza di riflessi, se si considera l'effluvio di pubblicazioni, studi e ricerche che in questi anni novanta sono stati dedicati ai paesi dell'Est europeo e alla loro transizione verso la democrazia e il mercato. Tuttavia, proprio di un movimento "riflesso" si è trattato, giacché non si può altresì nascondere che gli eventi del 1989 e degli anni immediatamente successivi hanno in gran parte colto alla sprovvista gli scienziati sociali. Il mio scopo è pertanto di illustrare questa reazione intellettuale, i rapporti a due temi: il disegno istituzionale, limitatamente alla configurazione dei rapporti tra le istituzioni politiche di vertice, cioè quelle che non senza enfasi – ma efficacemente – sono state chiamate le componenti del "triangolo del grande potere" (Ågh 1998: 87);¹ e il consolidamento istituzionale, che – come argomenterò – può essere considerato una sottospecie del più generale consolidamento democratico. Questa impostazione ha il vantaggio di suscitare immediatamente due problemi qui affrontati e di circoscrivere senza ambiguità i limiti di questo sforzo. In primo luogo, in che modo si giunge a un disegno istituzionale, cioè a una configurazione istituzionale di partenza? In secondo luogo, quanto parte del successo della democrazia nei paesi dell'Europa Orientale passa attraverso il consolidamento di questa originaria configurazione istituzionale?

Questi due quesiti non possono certo esaurire gli scopi dell'investigazione, ché anzi ne suscitano ulteriori. Come si giunge, dal disegno di partenza - cioè dalla configurazione formale originaria - alla effettiva strutturazione dei rapporti tra le istituzioni politiche di vertice? Queste ultime sono davvero nei

¹ Si tratta, ovviamente, del parlamento, della presidenza e del governo. Ågh contrappone al "triangolo del grande potere" (*Big Power Triangle*) il "il triangolo del piccolo potere" (*Small Power Triangle*), costituito dagli apparati del governo centrale, dalle agenzie governative e dai governi locali.

paesi dell'Europa Orientale i luoghi del "grande potere"? In che misura il buon funzionamento della democrazia in quei paesi dipende dal consolidamento istituzionale? Questo secondo insieme di interrogativi - che qui scelgo di eludere, data la loro complessità - è forse in assoluto il più controverso, in quanto ambisce a stabilire se le configurazioni istituzionali abbiano un qualche impatto sui comportamenti degli attori politici e sociali. Questi interrogativi concernono in ultima istanza il tema del "rendimento politico" delle forme di governo, vale a dire dell'impatto di queste ultime sulla competizione democratica o sulle fratture socio-politiche.² In altri termini, se si ammette che le costituzioni siano un "tentativo di stabilire certi modelli fondamentali di comportamento e di limitarne altri" (Friedrich 1974: 3), non sempre è chiaro fino a che punto questo tentativo riesca.³

Ma vi sono alcune insidie anche nel confrontarsi con i primi due quesiti, ed esse risiedono nel trattamento che viene convenzionalmente riservato tanto al disegno istituzionale che al consolidamento istituzionale. Il primo, se si escludono gli esempi che ci sono forniti dall'accostamento del costituzionalista puro,⁴ raramente viene studiato analiticamente, in quanto fattore relativamente autonomo all'interno dei processi di democratizzazione nell'Est Europeo. In parte ciò può dipendere dalla difficoltà che lo scienziato politico incontra nell'accordare uno *status* autonomo alle variabili istituzionali e costituzionali, senza far vacillare il suo "credo" comportamentista; e in altra parte dalla difficoltà della quale si diceva all'inizio, vale a dire dalla scarsità di paradigmi interpretativi delle trasformazioni dell'Est europeo. Qualunque sia la causa della povera considerazione del disegno istituzionale *per sé*, dobbiamo comunque rimarcare come la sua incidenza venga invariabilmente combinata con quella del sistema dei partiti, della costellazione dei gruppi di interesse, del sistema elettorale e del sistema delle relazioni internazionali, anche in questo caso nel quadro del più generale fenomeno del *consolidamento democratico*.⁵ A sua volta, il consolidamento istituzionale viene comunemente confuso con il più fondamentale tema del consolidamento democratico - ma su questo mi soffermerò a lungo nel terzo e quarto paragrafo.

2 Il tema è stato direttamente affrontato da Lijphart - Rogowski - Weaver (1993).

3 Sulla tematica del costituzionalismo come vincolo e risorsa dell'agire politico, cfr. Holmes (1998).

4 Cito, tra i costituzionalisti italiani che si sono occupati della transizione dei paesi dell'Europa Centro Orientale, Bartole (1993) e De Vergottini (1998).

5 L'approccio più esaustivo al consolidamento democratico ci viene da Morlino (1998a).

Ciononostante, un'analisi relativamente autonoma del disegno istituzionale e del consolidamento istituzionale e si giustifica. Nella transizione verso regimi democratici, le élites politiche e sociali dell'Europa Orientale sono state per lunghi tratti impegnate nel "disegno istituzionale" e nella "costruzione" delle istituzioni dei loro paesi (*institutional design* e *institution building*). Talvolta, anzi, tale questione ha assunto toni fortemente conflittuali e ha minacciato di arrestare il processo di democratizzazione in corso - è il caso della Polonia. Le varie frazioni delle élites politiche e sociali sono infatti portatrici di preferenze ben caratterizzate, che si esprimono in "modelli costituzionali" antagonisti.⁶ La posta in gioco, in questi conflitti, sono essenzialmente - anche se non esclusivamente - le distribuzioni relative di poteri potestative tra le istituzioni politiche di vertice.⁷ Evidentemente, possiamo inferire, le preferenze (cioè i modelli costituzionali) circa la dislocazione dei poteri tra le istituzioni politiche di vertice sono fortemente sentite dagli attori della transizione. Che rapporto c'è tra queste preferenze e gli assetti istituzionali che sono scaturiti? Che rapporto c'è tra il consolidamento democratico in generale e il fenomeno più circoscritto del consolidamento delle istituzioni politiche?

Nel prossimo paragrafo (*Disegno istituzionale e costruzione delle istituzioni politiche*) mi occuperò degli aspetti di disegno e costruzione delle istituzioni politiche, limitatamente alle istituzioni politiche di vertice. Quindi (*Che cosa è il consolidamento democratico*) presenterò i principali contributi allo studio del consolidamento democratico, mostrando alcuni problemi teorici e metodologici. In assenza, come più sopra detto, di un paradigma che analiticamente si occupi del consolidamento *istituzionale* delle nuove democrazie, dobbiamo andare altrove alla ricerca di elementi interpretativi, e la letteratura sul consolidamento democratico offre buoni spunti. Su queste basi, cercherò nel paragrafo successivo (*Il consolidamento istituzionale come sottospecie del consolidamento democratico*) di argomentare criticamente la relativa autonomia degli assetti istituzionali all'interno dei processi di consolidamento democratico e di mostrare come sia possibile concettualizzare questa autonomia. Ancora più avanti, e infine, nelle *Conclusioni* svolgerò qualche considerazione sulle configurazioni dei rapporti tra le istituzioni politiche di vertice, vale a dire sulle forme di governo come esse si esplicano concretamente nei paesi dell'Europa Orientale.

6 Per un impiego più rigoroso della nozione di modello costituzionale rinvio, tra gli altri, a Rinella (1997).

7 E' ovvio che c'è anche dell'altro: per esempio, la definizione dei diritti individuali e la definizione degli assetti socio-economici postcomunisti.

Disegno istituzionale e costruzione delle istituzioni politiche

La transizione dell'Est europeo si compie nella fase terminale della cosiddetta "terza ondata" di democratizzazione (Huntington 1991). Il tema della transizione e del consolidamento democratico ad essa connesso, che si sviluppa nella scienza politica a partire dagli anni settanta e nel corso degli anni ottanta (Linz – Stepan 1978; Morlino 1986; O'Donnell – Schmitter 1986; O'Donnell – Schmitter – Whitehead 1986), non può che essere pertanto centrato sull'esperienza di quelle democrazie e delle transizioni dei paesi latino americani, anch'esse in svolgimento. In questa fase, l'attenzione degli studiosi è principalmente indirizzata al fenomeno della democratizzazione nella sua globalità e gli accostamenti "sociocentrici" sono prevalenti.⁸ Inoltre, se si esclude il contributo di Morlino,⁹ l'intero processo di trasformazione sistemica nelle nuove democrazie è concepito come un flusso continuo nel quale i passaggi tendono a sfumare l'uno nell'altro e le varie fasi a confondersi. Entrambi questi presupposti della teoria della transizione e del consolidamento democratico (la priorità delle variabili "sociocentriche" e la fluidità del processo di democratizzazione) sono fortemente revocati in dubbio dall'esperienza della trasformazione dei regimi ex comunisti dell'Est europeo. Per un verso, infatti, gli eventi del 1989 e degli anni successivi si manifestano improvvisi e scuotono il convincimento che in assenza di una premobilizzazione dei gruppi sociali non si potesse innescare il processo di democratizzazione. Ovunque nell'Europa Orientale (con l'esclusione della Romania), il trapasso ai regimi democratici avviene in modo non conflittuale. Per un altro verso, le élites politiche e sociali coinvolte sono immediatamente impegnate a definire le regole del gioco democratico, attraverso l'organizzazione delle cosiddette "tavole rotonde" (Elster 1996) che hanno per oggetto essenzialmente le *istituzioni politiche* dei nuovi regimi. Prima le istituzioni politiche, dunque, poi la società civile.¹⁰ Non sorprende, pertanto,

8 Con l'espressione accostamenti "sociocentrici", in quanto contrapposti a quelli neoistituzionalisti o "stato-centrici", intendo quegli studi che privilegiano le variabili socio-economiche, rispetto a quelle istituzionali, e che adottano la prospettiva delle strategie degli attori e dei gruppi organizzati nell'esplicazione della democratizzazione. Secondo Beyme (1994), gli accostamenti allo studio del cambiamento sistemico centrati sull'analisi delle strategie degli attori possono essere di tipo descrittivo, basati su tipologie degli attori (p.e. O'Donnell – Stepan 1986, Huntington 1991 e Schmitter 1992), oppure di tipo esplicativo, basati su modelli di scelta razionale (p.e. Przeworski 1991).

9 Il quale, come è noto, distingue le seguenti fasi della democratizzazione: transizione, instaurazione, consolidamento/crisi. Cfr. Morlino (1986 e 1998a).

10 Secondo Offe (1994: 93) questa peculiarità della democratizzazione nell'Est europeo rappresenta al tempo stesso un'insidia per la stabilizzazione della democrazia. Considerata la tur-

che l'accostamento al consolidamento democratico, alle prese con l'Est europeo, in questi ultimi anni si sia riorientato.¹¹ In particolare, i fattori istituzionali sono stati gradualmente (re)introdotti e, anche nei modelli esplicativi che mantengono un impianto sostanzialmente sociocentrico, la loro crucialità restaurata. Ma questo tema sarà l'oggetto del prossimo paragrafo.

Il disegno istituzionale e la costruzione delle istituzioni politiche ha assunto dunque una posizione centrale nella democratizzazione dei paesi dell'Europa Orientale. Infatti, disegnare e costruire le istituzioni politiche di una democrazia - e in particolare, disegnare e costruire le istituzioni politiche di vertice - implica in prima istanza definire la distribuzione delle risorse potestative delle quali si avvarranno i vincenti di domani (coloro che occuperanno le posizioni di potere dalle quali si controllano quelle risorse) e che - all'opposto - dovranno subire i futuri perdenti (coloro che sono esclusi da quelle stesse posizioni). E' noto che il disegno istituzionale si manifesta principalmente nella stesura di una carta costituzionale. In questa prospettiva, le costituzioni sono niente più che un tentativo di fissare tale distribuzione delle risorse potestative e di tracciare, per conseguenza, i limiti delle sfere di potere di ciascuna istituzione politica, e in special modo di quelle che concentrano maggiormente potere di governo. Inoltre, le costituzioni mirano a definire un quadro certo e duraturo di tali distribuzioni, che gli attori si impegnano a rispettare. Per i democratizzatori, disegnare e costruire le istituzioni politiche di vertice sono pertanto attività cariche di tensione e di conflitto, che tendono ad aumentare quanto più crescono l'incertezza circa gli esiti della competizione politica più immediata e gli esiti delle competizioni future.

Per chiarire questo aspetto, può essere sufficiente limitarsi a notare che l'istituzionalità del metodo democratico consiste quanto meno in due differen-

bolenta trasformazione economica dei paesi dell'Est europeo, la stabilizzazione dei loro assetti politico-istituzionali liberaldemocratici potrà compiersi soltanto quando sarà conseguita un'analoga istituzionalizzazione dei diritti e della sicurezza sociale. Faccio notare che significativamente Offe intitola il suo libro *Der Tunnel am Ende des Lichts* (Il tunnel alla fine della luce)!

11 Schmitter e Karl elencano quattro "originalità" della democratizzazione dell'Est europeo rispetto ai paesi latino-americani: una struttura socio-economica relativamente amorfa - se si esclude l'Ungheria, dove era emerso un sistema economico parallelo a quello di stato; la imprevedibilità del cambio di regime; il ruolo cruciale di fattori esterni, anziché domestici, nel determinarlo - il crollo dell'Unione Sovietica e il fenomeno del "contagio" tra i processi di uscita dal socialismo nei vari paesi; la assoluta peculiarità della sequenza delle trasformazioni, caratterizzata dal fatto che il cambiamento di regime dall'autocrazia alla democrazia si verifica "in completo isolamento rispetto alle trasformazioni necessarie in campo sociale, economico, militare e amministrativo" (Schmitter - Karl 1994: 183. Sottolineatura mia).

ti cose.¹² Da un lato, vi sono alcune procedure che essenzialmente regolano l'accesso alla competizione democratica e il suo svolgimento (diritti di voto, di associazione ed espressione, sistemi elettorali). Ma dall'altro lato, vi è il meccanismo che premia i vincenti della competizione democratica a scapito dei perdenti, assegnando ai primi il potere di governo. Una simile dislocazione asimmetrica di potere la si ritrova in democrazia nelle strutture d'autorità, nella loro disposizione gerarchica e nella regolazione dei loro rapporti formali. Sorge però la difficoltà di stabilire quali siano le strutture d'autorità che meglio indicano tali rapporti. La scelta delle istituzioni politiche di vertice (*parlamento, governo, presidenza*) può essere difesa sulla base di quattro considerazioni di mero senso comune. A) Ciascuna democrazia ha quanto meno un organo rappresentativo (monocamerale o bicamerale) e un esecutivo. In alcuni casi può anche avere un Presidente o Capo di Stato, che estende le sue prerogative in misura variabile tanto sull'organo rappresentativo che sull'esecutivo. B) Queste tre istituzioni stanno tra loro in rapporti molto stretti, formalmente definiti in carte costituzionali che aspirano a regolarne in modo certo le relazioni e a disporle in senso gerarchico. C) Qualunque sia il rilievo effettivo di queste istituzioni nel processo decisionale, è certo che un qualche posto esse lo occupino, vuoi sotto forma di mera salienza procedurale o di pura e semplice ratifica, vuoi sotto forma di poteri di veto o di intervento diretto. Si tratta comunque di autorità potestative salienti per il regime, che fanno parte di un "circuito istituzionale" preposto alla formazione delle decisioni politiche.¹³ D) Gli attori politici competono in modo strenuo per ottenere il controllo di questi luoghi potestativi del potere e i gruppi sociali vi indirizzano – per quanto non necessariamente in modo prioritario – la loro pressione.

Per un verso, dunque, i democratizzatori si trovano alle prese con il complesso problema del disegno istituzionale (non solo quali istituzioni politiche di vertice dare alla neonata democrazia, ma soprattutto quale allocazione di risorse potestative favorire una volta selezionate certe istituzioni); per un altro verso, i democratizzatori sono anche implicati nella lotta per il potere e possono sperare di poter contare su quelle risorse potestative per perseguire i propri fini, o temere di doverle subire. Questa tensione è variamente risolta, semplificando e stilizzando molto, in due approcci antitetici al disegno istituzionale e alla costruzione delle istituzioni politiche. Nella visione del giurista

12 Per uno sviluppo di questo argomento, cfr. Ieraci (1999).

13 Per uno sviluppo di questo argomento, cfr. Ieraci (1994).

(Rinella 1997: 47-55; De Vergottini 1998: 13-14), il disegno istituzionale nelle nuove democrazie avviene attraverso il trasferimento o il trapianto di modelli costituzionali già esistenti e "circolanti". Ovviamente, questa assunzione di modelli circolanti da parte dei costituenti dell'Europa Orientale è tutto fuorché una pedissequa copiatura di assetti istituzionali già esistenti,¹⁴ e ciò per una serie di ragioni. Innanzitutto, nella fase costituente si confrontano posizioni molto accese in favore delle varie soluzioni e dei vari modelli e – come accennato – lo strumento delle "tavole rotonde" serve a conseguire dei compromessi. In questi incontri, gli attori limano le loro proposte, criticano quelle altrui ed eventualmente raggiungono degli accordi, pertanto immaginare una semplice "copiatura" di modelli istituzionali altrui sarebbe altamente fuorviante. In secondo luogo, il giurista sottolinea con profondità un aspetto talvolta sottovalutato dal politologo, che consiste nella tradizione giuridica dei vari paesi dell'Est europeo. Alcuni di questi, avevano del resto sperimentato la democrazia nel periodo tra le due guerre e possono trarre da quella esperienza notevoli impulsi nel processo di costituzionalizzazione dei loro nuovi regimi democratici. Infine, sul processo costituente incidono in maniera variabile situazioni contingenti quali l'effettiva distribuzione di forza tra gli attori costituenti, l'incidenza di alcuni fattori interni (conflitti socio-economici) e di fattori esterni (pressioni internazionali). Ne risulta un *adattamento* o modellamento di forme di governo esistenti o circolanti alla specifica situazione.

Un secondo accostamento, per la verità poco univoco al suo interno, si connette al paradigma della scelta razionale. Qui la prospettiva cambia radicalmente, in quanto gli esiti del processo costituente vengono fatti dipendere dalle strategie degli attori in esso implicati e dall'interazione tra queste strategie. Gli attori possono cercare di anticipare gli esiti della competizione elettorale imminente e sposare l'una piuttosto che l'altra soluzione costituzionale, a seconda che prevedano di vincere o di perdere tale competizione. Coloro che si reputano potenziali vincenti potranno spingere per una soluzione che assicuri forti poteri all'esecutivo, fiduciosi che saranno essi e non altri a occupare i luoghi potestativi del potere; all'opposto, coloro che temono di essere sconfitti punteranno su soluzioni che li salvaguardino in futuro da un potere di governo troppo esteso o incontrollato (Elster 1993). Tuttavia, questi calcoli si rivelano nella maggioranza dei casi sbagliati, anche per l'intervento di

14 Questo aspetto è particolarmente sottolineato da Bartole (1993: 89-104).

variabili esterne non controllabili,¹⁵ e gli esiti che ne conseguono sono perciò non intenzionali e diversi dalle aspettative degli attori (Elster 1996a). Elster considera la costituzione “un documento scritto che svolge tre funzioni interrelate: definisce e protegge i diritti dei cittadini, stabilisce la macchina del governo e regola i cambiamenti della stessa costituzione” (Elster 1991: 465), e sostiene che il processo di formazione delle costituzioni nell’Est europeo è un “miscuglio di argomentazione e negoziazione, di minacce e avvertimenti, di richiami alla tradizione, di acquisizioni dall’estero e di influenza di fattori extra costituzionali” (Elster 1991: 449). In quanto nel processo costituzionale intervengono ragione, passione e interessi, l’argomentazione (cioè la comunicazione fondata su argomenti razionali volti a *persuadere* l’opponente ad accogliere il proprio punto di vista) e la negoziazione (cioè la comunicazione volta a *forzare* o costringere qualcuno ad accettare il proprio punto di vista) si intersecano con *imparzialità* e *interesse*, dando luogo a quattro combinazioni (argomentazione imparziale e argomentazione interessata, negoziazione imparziale e negoziazione interessata) (Elster 1991: 473-482; 1995: 376-396).¹⁶ Ma mentre l’argomentazione, basandosi sulla ragione, risponde al criterio della validità, la negoziazione, che si fonda su minacce e promesse, rinvia al criterio della credibilità (Elster 1994: 210-211).¹⁷

E’ evidente che per Elster, per quanto egli si muova con molta circospezione e cautela, l’intergioco di questi fattori, interesse, passione e ragione da un lato, argomentazione e negoziazione dall’altro lato, è tutt’altro che erratico. L’attore costituente è concepito come razionale e motivato dal perseguimento, appunto “razionale”, dei suoi interessi, siano essi concepiti come individuali o “di gruppo”. Elster chiama questo secondo tipo di interesse, altro rispetto all’interesse individuale, *interesse istituzionale* (Elster 1995: 380-382) e ne motiva il ricorso sostenendo che “occorre spiegare in che modo gli individui sottoposti a sfida siano spinti a promuovere la fortuna politica del gruppo o dell’istituzione alla quale appartengono” (Elster 1996b: 63). Questo esigenza è risolta presentando alcune implicazioni circa gli effetti dell’interesse istituzionale sulle condotte degli attori costituenti,¹⁸ tutte sostanzialmente riducibili alla

15 Per esempio, nel caso della transizione dei paesi dell’Europa Centro Orientale, vi era incertezza tra gli attori circa le possibili reazioni dell’Unione Sovietica, dati i precedenti del 1956 e del 1968 (Elster 1996a).

16 Per una sintesi delle posizioni di Elster, cfr. Elster (1996b).

17 Elster ammette una terza modalità del “discorso” costituzionale, accanto all’argomentazione razionale e alla negoziazione basata su minacce/promesse, vale a dire la *dichiarazione retorica*, per quanto non le dedichi una trattazione sistematica (cfr. Elster 1994: 210, nota 1).

18 Che un’assemblea costituente che operi simultaneamente come assemblea legislativa ordinaria favorirà un disegno istituzionale centrato sui poteri del parlamento a spese di quelli

constatazione che nei processi di formazione delle costituzioni si scontrano interessi costituiti e che questi conflitti vengono neutralizzati attraverso complessi meccanismi interattivi basati su negoziazione e argomentazione.

Le preferenze costituzionali sono, pertanto, solo incidentalmente condizionate da fattori giuridici puri, come ad esempio la circolazione di certi modelli costituzionali piuttosto che altri, e il peso della dottrina giuridica in quanto tale risulta alquanto ridotto. In alcune ipotesi, i fattori giuridici scompaiono addirittura dall'orizzonte esplicativo. Shugart assume che le "scelte costituzionali" siano compiute in una sorta di stato di natura, "nel quale gli attori politici di un'assemblea legislativa sono liberi tanto dai vincoli generati da una qualche leadership partitica che da un esecutivo" (Shugart 1998: 7). Attribuendo un ruolo centrale alla legge elettorale e alle norme che conferiscono autorità all'esecutivo sul legislativo, Shugart ipotizza che si instauri una relazione inversa tra la forza dei partiti e quella accordata agli esecutivi.¹⁹ Partiti ed esecutivi sono infatti concepiti come "mezzi alternativi in grado di fornire una struttura al processo di formazione delle politiche, il quale in uno "stato di natura" sarebbe altrimenti così incline all'instabilità che gli attori politici non potrebbero realizzare alcunché" (Shugart 1998: 1). In altri termini, i politici devono servirsi di qualche struttura decisionale se vogliono rendere efficace la propria azione, e questa struttura può essere fornita dai partiti oppure dagli esecutivi. Si produce, in questo modo, una dicotomia di situazioni. In un primo caso, se i membri elettivi di una assemblea costituente controllavano già posizioni elettive nel regime semicompetitivo preesistente ed erano già riconosciuti come esponenti di certi interessi locali, le loro scelte costituzionali favoriranno esecutivi forti a scapito dei partiti. Ciò si spiega in quanto politici che debbano difendere una reputazione personale e posizioni di potere, in qualche misura già consolidate nel precedente regime, non sono disposti a cedere quote dello stesso ai nuovi partiti politici e, pertanto, contrasteranno la crescita di questi ultimi con scelte costituzionali fortemente sbilanciate in favore dell'esecutivo. Nel secondo caso, che si verifica laddove la transizione è stata improvvisa – senza interludi di regimi semicompetitivi – e i rappresentanti eletti nell'assemblea costituente non hanno avuto l'opportu-

dell'esecutivo; che un'assemblea costituente promuoverà assetti unicamerale piuttosto che bicamerale a seconda che sia essa stessa unicamerale o bicamerale; che qualora nel processo costituente sia implicato anche il Presidente questi favorirà una soluzione con poteri presidenziali forti; infine, che i parlamenti impegnati nel processo di formazione della costituzione attribuiranno a se stessi ampi poteri di emendamento della costituzione stessa (Elster 1995: 380-381; Elster 1996b).

¹⁹ Una ipotesi analoga è sposata da Geddes (1996).

nità di allacciare legami significativi con la costellazione degli interessi sociali, i costituenti hanno un diverso incentivo. Infatti, la loro carriera politica futura dipende dalla loro abilità a ricercare posizioni di vantaggio all'interno del sistema dei partiti appena costituito. Pertanto, "essi delegano i poteri di definizione delle politiche ai loro leaders di partito e attribuiscono all'esecutivo un potenziale inferiore di esercitare un'autorità indipendente sulle politiche" (Shugart 1998: 2). In entrambe le situazioni, i costituenti sono essenzialmente motivati da preoccupazioni relative al loro status presente e futuro – sono cioè fortemente autointeressati; ma mentre nel primo caso i loro legami con la costellazione degli interessi trasforma i nuovi partiti in una minaccia potenziale al loro status e l'esecutivo viceversa in una garanzia dello stesso, nel secondo caso l'assenza di legami con la costellazione degli interessi fa dipendere il loro status dall'affermazione del sistema partitico e fa dell'esecutivo un possibile ostacolo a tale affermazione. Ne conseguiranno, in questa seconda particolare combinazione di incentivi individuali, scelte costituzionali, siano esse di tipo parlamentare che presidenziale, nelle quali l'esecutivo dispone di scarsi poteri autonomi rispetto al legislativo (Shugart 1998: 2).

Entrambi gli accostamenti sono preziosi per comprendere il disegno istituzionale e la costruzione delle istituzioni. Ma entrambi presentano debolezze. Il punto di forza della interpretazione del giurista risiede nell'idea che nelle loro scelte costituenti i democratizzatori siano fortemente influenzati dai modelli istituzionali che sono "circolanti" e che offrono un ventaglio di soluzioni istituzionali forti, deboli o intermedie. Le forme del governo democratico non sono innumerevoli e gli attori politici sono guidati nelle loro opzioni da ciò che il "mercato delle idee costituzionali" – se mi si concede questa espressione – offre qui e ora. D'altra parte, però il processo attraverso cui si giunge al modello finale è scarsamente indagato, per cui se ne ricava l'impressione che il punto di partenza (il modello imitato o trapiantato) sia più cruciale del punto di arrivo (il nuovo modello costituzionale). In altre parole, il giurista tende a sottovalutare gli aspetti di *crafting* (Di Palma 1990) implicati nel disegno istituzionale e nella costruzione delle istituzioni, vale a dire le negoziazioni e le reciproche concessioni tra gli attori coinvolti e gli esiti alcune volte imprevedibili del processo stesso.

I teorici della scelta razionale colgono bene invece questa componente, ma la loro impostazione sconta altri limiti. Il più evidente, che ben evidenzia il confronto con l'approccio giuridico, è il loro pressoché totale disinteresse per i modelli e le forme del governo democratico.²⁰ A parte la possibilità che il

²⁰ Rispetto ai teorici della scelta razionale, i giuristi pongono la ben nota classificazione delle forme del governo democratico in presidenziali, semipresidenziali e parlamentari. Si tratta di

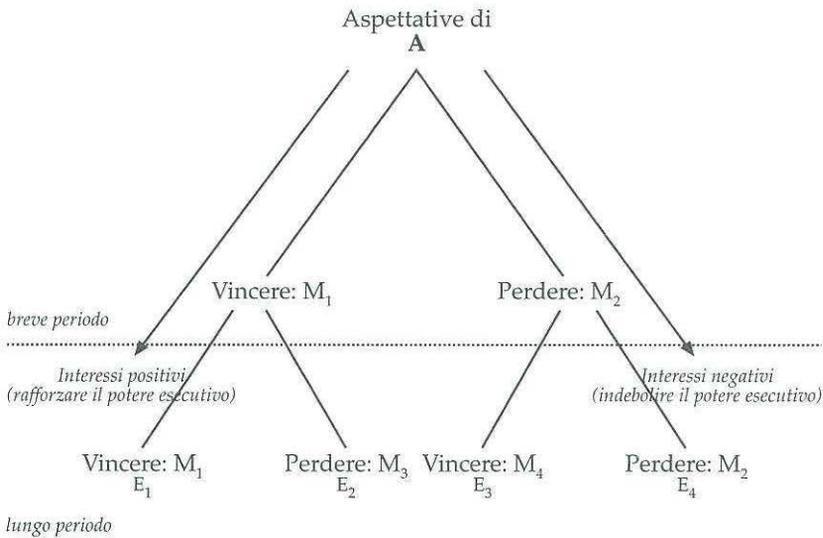
processo costituente sia influenzato da certi modelli ritenuti particolarmente preferibili (pensiamo al caso della diffusione nell'Est europeo del semipresidenzialismo), l'analisi astratta delle forme di governo può servire allo scopo di definire il ventaglio delle preferenze rispetto alle quali si orientano gli attori razionali. Sappiamo che questi ordinano transitivamente le proprie opzioni, ma quali sono le opzioni in oggetto? Limitarsi alla dicotomia tra soluzioni forti (o sbilanciate a favore dell'esecutivo) e soluzioni deboli (o sbilanciate a favore del legislativo) è ancora un'indicazione troppo vaga. E' vero che nelle percezioni e negli stati della mente degli attori costituenti le varie soluzioni possono presentarsi come forti e deboli, e che le loro scelte possono essere influenzate da questi stati della mente, ma così le loro motivazioni sono troppo drasticamente semplificate. Infatti, in quanto attiene a una *valutazione* sulle forme di governo, la dicotomia forte/debole di per se stessa non ci dice a quali concreti costrutti istituzionali esse siano associate, cioè non chiarisce in che modo tale valutazione si connette alla dimensione *cognitiva* degli stati della mente degli attori costituenti. In altre parole, l'attribuzione della qualificazione forte/debole (dimensione valutativa) da parte di ciascun attore costituente alle alternative in discussione è successiva e secondaria – per quanto, ovviamente, niente affatto accessoria – rispetto all'osservazione dell'universo delle forme di governo (dimensione cognitiva) da questi stessi effettuata.

Si aggiunga che le prospettive degli attori in gioco sembrano essere semplicemente quelle di breve periodo (assicurarsi quanto più potere qui e ora, oppure difendersi quanto meglio possibile qui e ora dal potere). Ma all'attore razionale, per quanto non socializzato alla democrazia, non può sfuggire che il gioco democratico è per sua natura reiterativo e che le posizioni vincenti e perdenti si possono scambiare. Pertanto, l'aspettativa di vincere nel breve periodo deve fare i conti con l'incertezza nel lungo periodo circa gli esiti della competizione politica e l'attore che spinga per una soluzione costituzionale centrata su un qualche potere forte, sperando così magari di annichilire i suoi avversari, non può ignorare del tutto il rischio che quegli stessi poteri gli siano in futuro usati contro dai perdenti di oggi. Si delinea così nei democratizzatori una tensione tra gli interessi di breve periodo e gli interessi

un punto di partenza essenziale, nonostante i problemi che esso comunque solleva. Infatti, è oggetto di controversia se le forme di governo misto siano in definitiva un *genus* omogeneo o meno. Cfr. Ieraci (1996b), (1998a), (1998b). In quanto del semipresidenzialismo – su questo c'è accordo – esistono comunque molte varianti, utilizzerò più avanti la nozione neutra di *forme di governo misto*.

di lungo periodo, che possono essere *positivi* (accrescere quanto più il potere di governo) se l'aspettativa è vincere o stare al potere; oppure *negativi* (limitare quanto più il potere di governo) se l'aspettativa è perdere o essere scalzati dal potere.

Tavola 1: *Disegno istituzionale e scelte costituzionali. Un modello razionale di scelta e i suoi possibili esiti.*



Nel modello di Tav. 1 si tenta di dar conto di queste prospettive di breve e lungo periodo, considerando le possibili opzioni tra vari modelli costituzionali (M_1, M_2, M_3, M_4) di un ipotetico attore razionale A che sia preoccupato anche dei risultati della competizione politica nel lungo periodo.²¹ La combinazione delle scelte, sulla base delle aspettative dell'attore di vittoria o di sconfitta, produce quattro esiti tipici:

- 1) E_1 : l'aspettativa di A è di vincere e di restare vincente nel lungo periodo. Prevalgono gli interessi positivi al rafforzamento del potere esecutivo. A

²¹ Per evitare la battuta sarcastica di qualche keynesiano che notasse, comunque sia, che "Nel lungo periodo saremo tutti morti!", vorrei sottolineare che la previsione di lungo periodo alla quale qui ci si riferisce è quella che sposta il raggio di visuale dell'attore razionale dalle elezioni che si svolgeranno il prossimo mese, una volta chiusa la "tavola rotonda", a quelle che ci saranno tra quattro anni e poi tra otto anni e così via. Si tratta di una prospettiva di incertezza quindi molto realistica e non immaginifica, che sta - sperabilmente - entro le aspettative di vita anche del più cinico degli attori razionali.

spingerà per l'adozione di modelli ad esecutivo forte (M_1), con basso controllo dell'opposizione sull'esecutivo stesso (per esempio: presidenzialismo o semipresidenzialismo con poteri d'eccezionalità). Inoltre, A sarà molto poco propenso al compromesso e alle concessioni nei confronti del modello alternativo proposto (M_2).

- 2) E_2, E_3 : qualunque sia l'aspettativa di A nel breve periodo (vincere o perdere), essa è contrastata dall'aspettativa opposta di lungo periodo. Interessi positivi e negativi si contrastano. A spingerà per modelli bilanciati (M_3, M_4), nel quale il potere esecutivo sia effettivo e l'esercizio del controllo da parte dell'opposizione non sia negata (per esempio, premierato o forme di parlamentarismo razionalizzato, semipresidenzialismo temperato o semiparlamentarismo). M_3, M_4 possono emergere come soluzioni di compromesso rispetto agli iniziali M_1, M_2 .
- 3) E_4 : l'aspettativa di A è di perdere e di restare perdente nel lungo periodo. Prevalgono gli interessi negativi all'indebolimento del potere esecutivo. A spingerà per l'adozione di modelli ad esecutivo debole (M_2), con elevato controllo dell'opposizione sull'esecutivo stesso (per esempio: parlamentarismo puro, iperparlamentarismo o presidenzialismo "di facciata" o nominale). Anche in questo caso, la propensione al compromesso da parte di A non è spiccata.

Questo modello semplifica anch'esso probabilmente troppo, non tenendo per esempio conto di possibili altri fattori che intervengono nel processo costituente, quali ad esempio quelli già evocati della effettiva distribuzione di forze tra gli attori costituenti (sostegno popolare, forza numerica) o del ruolo dei condizionamenti esterni (arena internazionale), oppure ancora ignorando le difficoltà della implementazione del disegno istituzionale (Morlino 1998b), ma voleva servire semplicemente a mostrare una possibile soluzione per combinare due approcci di successo come quelli del giurista e del teorico della scelta razionale.

Che cosa è il consolidamento democratico

Una volta ultimato il disegno istituzionale, si apre una fase talvolta molto turbolenta nel corso della quale le nuove istituzioni devono – per dirla con Huntington (1975) – acquisire "stabilità" e "validità". Ed è probabile, per le ragioni sopra esposte, che questa acrimonia riguardi le disposizioni degli attori politici e sociali nei confronti delle istituzioni politiche di vertice (gover-

no, presidenza, parlamento) nelle quali si concentrano in massimo grado le risorse potestative utilizzabili nella lotta per il potere. Si è già detto che negli studi sull'Est europeo ai fattori istituzionali, in quanto tali, non viene riservato un trattamento autonomo, non ostante la loro centralità. Inoltre, l'attenzione degli studiosi è prevalentemente indirizzata al fenomeno generale del consolidamento democratico, così che la sfera delle istituzioni politiche costituisce semmai una sua sotto dimensione, in base ad una concezione "olistica" che orienta la ricerca alla disamina di una molteplicità di variabili esplicative. Per orientare il nostro percorso argomentativo occorre quindi volgere l'attenzione a questo complesso dibattito. Ne discende, però, una difficoltà notevole. Infatti, "l'intero processo di consolidamento costituisce in ciascun paese una combinazione di fattori parzialmente differenti" (Morlino 1998a: 249).²²

Questa affermazione è difficilmente contestabile sul piano empirico, specialmente se si consideri la straordinaria mutevolezza di situazioni e contesti del consolidamento democratico, nonché la varietà di oggetti ai quali esso si applica.²³ Tuttavia, viene spontaneo chiedersi se questo scoglio non sia metodologicamente aggirabile scegliendo una prospettiva analitica, piuttosto che sintetica, selezionando un solo ambito di osservazione e accontentandosi pertanto di individuare alcuni – ma solo alcuni – tratti ubiqui del consolidamento in quell'ambito. Avremo in questo modo un quadro sicuramente parziale, ma in grado di suggerirci qualche regolarità dei processi di consolidamento democratico. Cioè se il consolidamento "è il processo sfaccettato attraverso il quale le strutture democratiche, le norme e le relazioni tra società civile e regime sono stabilite in modo fermo" (Morlino 1998a: 14), e se questo processo data la sua complessità è multivariato e non riconducibile a uniformità, suggerisco semplicemente di restringere il campo dei fenomeni osservati e di

22 In una nota Morlino, riallacciandosi a Huntington (1991), rafforza ancor più questa sua posizione: "(1) Nessun singolo fattore è sufficiente a spiegare il consolidamento in tutti i paesi o in un solo paese. (2) Il consolidamento in ciascun paese è il risultato di una combinazione di cause. (3) Tale combinazione di cause varia da paese a paese. (4) Le cause responsabili dell'instaurazione democratica non sono le stesse responsabili del consolidamento" (Morlino 1998a: 249, n.1).

23 Schedler (1998: 91-92), che condivide questa preoccupazione, sottolinea come gli oggetti del consolidamento democratico includano: la legittimazione popolare, la diffusione di valori democratici, la neutralizzazione degli attori antisistema, la supremazia dei civili sui militari, l'eliminazione delle sacche di autoritarismo, la costruzione dei partiti, l'organizzazione degli interessi funzionali, la normalizzazione della politica, il decentramento dei poteri dello stato, l'introduzione di meccanismi di democrazia diretta, la riforma del potere giudiziario, l'alleviamento delle condizioni di povertà e la stabilizzazione economica.

limitarci a considerare diversi stati di consolidamento nei diversi ambiti di osservazione.²⁴

Ma che cos'è dunque il consolidamento democratico? Servendoci della definizione di Morlino possiamo catturare due aspetti, inerenti al consolidamento come *processo* e come *stato*. Come processo, il consolidamento si registra negli "anni che seguono l'instaurazione della democrazia, quando tutte le istituzioni rilevanti sono state impiantate". Inoltre, in quanto l'instaurazione democratica può essere graduale e aver luogo a varie velocità, anche "[...] il consolidamento potrebbe non avviarsi contemporaneamente nelle varie componenti del regime" (Morlino 1998a: 13).²⁵ Dunque, il consolidamento come processo non può che succedere alla fase dell'instaurazione, quando il regime democratico viene installato; e d'altro canto, il processo può avere una durata indefinita ed essere tutt'altro che lineare, nonostante gli anni immediatamente successivi all'instaurazione siano cruciali. A sua volta, interpretato come stato, il consolidamento democratico riguarda le componenti della struttura d'autorità, delle norme e dei rapporti tra il regime e la società civile.

Altri autori si pongono su questa lunghezza d'onda, adottando cioè una definizione multifattoriale del consolidamento democratico, per quanto siano di volta in volta enfatizzati aspetti differenti. Secondo O'Donnell (1992: 21-22), il consolidamento democratico ha a che fare con la diffusione di pratiche democratiche tra gli attori politici e sociali e tra le varie componenti del nuovo regime, in modo tale che aumentino gli attori che adottano tali pratiche e diminuiscano gli attori ancora legati a pratiche autoritarie.²⁶ Alla "prima transizione" (dall'autoritarismo al governo democratico) succede la "seconda transizione", cioè "il consolidamento di istituzioni specifiche della democrazia". Tale consolidamento corrisponde a "l'emergere di pratiche regolarizzate e prevedibili, che sono generalmente e abitualmente rispettate, che sono incorporate in organizzazioni pubbliche capaci di processare le domande dei settori politicamente attivi della società provocando rotture o violenza minime, e che sono in linea con le regole del gioco competitivo che proibisce la soppressione della competizione stessa" (O'Donnell 1992: 45-46). Anche in

24 Come dirò più avanti, questo punto è stato prontamente catturato da Schmitter (1992).

25 Il regime è definito in termini eastoniani come struttura d'autorità, norme e rapporti con la società civile.

26 O'Donnell impiega il termine *pratiche* per indicare che, per quanto preferibile, non è necessario che gli attori si convertano genuinamente alla democrazia, quanto che ne accettino appunto le pratiche e si conformino ad esse (cfr. O'Donnell 1992: 21).

questo caso, dunque, più di un elemento: pratiche regolari e prevedibili, organizzazioni pubbliche, efficacia della risposta politica, assenza di violenza o conflitto, mantenimento del gioco democratico.²⁷

A una dimensione attitudinale sembra far riferimento Nelson in questa ulteriore definizione combinatoria: "Il consolidamento democratico necessita che i più importanti gruppi percepiscano le istituzioni rappresentative e le procedure come il loro principale canale di accesso per avanzare richieste allo stato. Per far ciò, essi devono accettare la incertezza inerente della competizione democratica, che garantisce procedure ma non esiti. Il consolidamento inoltre richiede che la maggior parte dei (preferibilmente tutti i) principali gruppi sociali siano sufficientemente rappresentati, mediante il sistema partitico e altri canali di comunicazione tra lo Stato e la Società, e che i partiti politici e i gruppi di interesse si accettino reciprocamente come contendenti legittimi" (Nelson 1994: 5-6). Qui troviamo: attitudini, stabilizzazione delle procedure, rappresentanza, articolazione del sistema partitico, sviluppo di canali di comunicazione tra Stato e Società, legittimazione reciproca tra gli attori.

Prendendo in considerazione tre dimensioni o livelli d'analisi, quello comportamentale, quello attitudinale e quello costituzionale, Linz e Stepan (1996a, 1996b)²⁸ individuano tre condizioni minime del consolidamento democratico: la presenza di un monopolio legittimo della forza, cioè della "statualità" (*stateness*) ovvero dello stato; il completamento del processo di transizione; un governo rispettoso dei principi democratici. Su queste basi, viene formulata la seguente definizione di "democrazia consolidata": "un regime politico nel quale la democrazia, in quanto sistema complesso di istituzioni, di regole e di incentivi e disincentivi strutturati, è divenuta, in una battuta, "il solo gioco in giro"" (Linz – Stepan 1996a: 15). A livello *comportamentale*, la democrazia diviene il solo gioco disponibile quando nessun gruppo politico significativo cerca di abbatterla. Dal punto di vista *attitudinale*, occorre che la stragrande maggioranza degli individui ritenga indispensabile il rispetto delle procedure democratiche sempre, anche in presenza di crisi allarmanti. Infine, dal punto di vista *costituzionale*, la democrazia diviene il solo gioco a disposizione quando "tutti gli attori del regime si abituano al

27 Più recentemente O'Donnell ha sostenuto la necessità di rafforzare la "responsabilità orizzontale" (*horizontal accountability*) delle nuove democrazie, cioè la presenza di organizzazioni e agenzie statali, dotate di poteri legali, preposte al controllo dei funzionari e delle organizzazioni statali. La responsabilità orizzontale sarebbe in questo modo un complemento della "responsabilità verticale" (*vertical accountability*), basata sulle elezioni politiche. (Cfr. O'Donnell 1998). Vedi anche più sotto la nota 29.

28 Si veda in merito la recensione di Schmitter (1997). Cfr. anche Linz – Stepan – Gunther (1995).

fatto che il conflitto politico all'interno dello stato dovrà essere risolto secondo le norme stabilite e quando le violazioni di queste norme tendono a essere sia inefficaci che costose" (Linz – Stepan 1996a: 15-16). In questo modo, la democrazia viene "internalizzata" socialmente, istituzionalmente e psicologicamente e, al pari di Morlino, Linz e Stepan ammettono che il consolidamento democratico non è necessariamente irreversibile e che le tipologie del consolidamento possono essere molteplici.

Un ulteriore esempio. Per Dawisha: "Una democrazia consolidata è una democrazia nella quale i più importanti gruppi sociali si attendono che i leaders di governo siano scelti mediante elezioni competitive e considerano le istituzioni rappresentative e le procedure i principali canali di trasmissione delle loro richieste allo stato" (Dawisha 1997: 43). Qui troviamo: ancora una volta attitudini, poi elezioni competitive, istituzioni rappresentative, procedure, efficacia della trasmissione della domanda.

Schmitter, a sua volta, considera la democrazia un sistema basato sulla "incertezza limitata" e sul "consenso contingente" degli attori nei confronti dei risultati che essa produce (Schmitter – Karl 1991), e fornisce la seguente definizione del consolidamento democratico: "[...] il processo di trasformazione degli accomodamenti accidentali, delle norme prudenziali e delle soluzioni contingenti, che sono emerse durante la transizione, in relazioni di cooperazione e competizione che sono conosciute in modo attendibile, praticate regolarmente e accettate volontariamente da quelle persone o collettività (p.e., i politici e i cittadini) che prendono parte al governo democratico" (Schmitter 1992: 158). Più avanti è precisato che: "Il nucleo del dilemma del consolidamento consiste nell'emergere di un insieme di istituzioni sulle quali i politici possano accordarsi e che i cittadini siano disposti a sostenere" (Schmitter 1992: 159. La sottolineatura è dell'Autore). In quanto l'accordo sulle istituzioni può rivelarsi molto conflittuale e data la rilevanza che hanno i gruppi di interesse e i movimenti sociali nel processo di consolidamento, è probabile che la democrazia che ne risulta debba essere definita più "un composto di regimi parziali" che "un regime" vero e proprio. Naturalmente, le costituzioni (il "regime costituzionale") sono "un tentativo di stabilire un singolo insieme di "metaregole" che raccordino tutti questi regimi parziali e li rendano coerenti, assegnando a ciascuno di essi dei compiti specifici e imponendo una qualche relazione gerarchica tra loro, ma questi documenti formali raramente hanno successo nel delineare e controllare tutte queste relazioni" (Schmitter 1992: 161). Accanto al "regime costituzionale" abbiamo, quindi, il "regime della concertazione", il "regime dell'esercizio della pressione", il "regime della rap-

presentanza", il "regime elettorale" e il "regime clientelistico". Ciascuno di questi regimi riguarda un "dominio istituzionale" differente e coinvolge risorse e gruppi diversi. Questo accostamento ha delle conseguenze molto rilevanti anche sul piano metodologico e teorico: "Se la democrazia politica non è un regime ma un composto di regimi, allora la strategia appropriata di studio del suo consolidamento dovrebbe essere la disaggregazione. Non solo questo è teoricamente desiderabile, ma rende anche il tentativo empiricamente più fattibile" (Schmitter 1992: 162. La sottolineatura è mia).

Insomma, a meno di non accogliere il rilievo un po' brusco di Schedler circa la sostanziale inutilità del concetto di consolidamento democratico così come lo si ritrova in letteratura²⁹, ci restano aperte apparentemente due strade. La prima è quella che ci suggerisce Morlino (1998a), cioè l'opzione per una definizione molto generale o, altrimenti detto, molto "estensiva", del consolidamento democratico, problematizzandone molto l'uso e accettando anche il suo scetticismo.³⁰ Come si ricorderà, la definizione di Morlino (1998a) ha il pregio di ancorare bene la nozione di consolidamento democratico a quella di regime politico, riferendola ad esso. La seconda è ancora più drastica e ci porta ad abbandonare definitivamente l'uso della nozione di consolidamento democratico o dei suoi derivati. Rose, Mishler e Haerpfer (1998: 14) seguono questa strada, preferendo far riferimento alla nozione di "completamento" delle nuove democrazie come quello stato nel quale "le domande popolari di riforma volte al miglioramento del regime sono soddisfatte dalla élite politica", cosicché si realizza una situazione di "equilibrio positivo" nella quale la democrazia è "stabile" o "stabilizzata".³¹ Tuttavia, entrambe queste soluzioni

29 "[Gli studiosi del consolidamento democratico] tendono a ignorare la vaghezza e l'inconsistenza dell'impiego del termine. Tutti usano il termine nel modo che meglio si confà ai propri scopi di ricerca, scovando necessità e reclamizzando strategie, mentre l'utilizzo dello stesso termine chiave conserva l'illusione che vi sia una impresa teorica comune, uno scopo comune, un linguaggio comune, una "variabile dipendente" comune" (Schedler 1998: 102). Una opinione analoga, sia pure meno caustica, è espressa da O'Donnell: "[...] chiamare alcune poliarchie "consolidate" o "altamente istituzionalizzate" può significare niente più che esse sono istituzionalizzate nel modo in cui ci si aspetta e si approva che lo siano. Senza una teoria di come e perché ciò si verifichi, è nella migliore delle ipotesi prematuro attendersi che le poliarchie più recenti divengano o debbano divenire "consolidate" o "altamente istituzionalizzate"" (O'Donnell 1996a: 39. La sottolineatura è mia). O'Donnell sostiene la possibilità di una istituzionalizzazione di pratiche informali della poliarchia, quali ad esempio il "particolarismo" e il "clientelismo". Queste posizioni hanno acceso un dibattito. Cfr.: Gunther, Diamandourous, Puhle (1996), O'Donnell (1996b).

30 Vedi supra n. 22 e relativa discussione.

31 Rose, Mishler e Haerpfer (1998: 15), riprendendo Karl (1990), chiamano "fallacia dell'elettoralismo" la tendenza a ridurre la democrazia alla sola componente delle elezioni politiche,

sono difficilmente percorribili. Da un lato, una definizione molto estensiva del concetto di consolidamento democratico, non diversamente da quelle che abbiamo scartato, è difficilmente operazionalizzabile e quindi impiegabile nella ricerca empirica. Lo stesso Morlino, del resto, scompone la sua nozione generale a seconda delle dimensioni del regime politico alla quale essa si riconnette, analizzando empiricamente il consolidamento del sistema dei partiti, della costellazione degli interessi organizzati, della società civile e del sistema istituzionale, e mostra in che misura la combinazione di vari gradi di consolidamento in questi ambiti produce molteplici "modelli di consolidamento democratico" (Morlino 1992, 1998a).³² Dall'altro lato, la definizione di Rose, Mishler e Haerpfer (1998) è, non diversamente da quelle prese in rassegna, quanto meno tautologica: ci dice, infatti, che se una democrazia è stabile o stabilizzata, cioè non ha più bisogno di essere riformata perché soddisfa tutti i requisiti di democraticità, allora è consolidata!

Vi sarebbe in realtà una terza possibilità, che è quella prospettata da Schmitter e all'inizio di questo paragrafo, vale a dire l'abbandono della pretesa di fornire una valutazione complessiva del consolidamento democratico - l'abbandono della concezione olistica del consolidamento - e l'adozione di una strategia "a spizzico" o di disaggregazione delle sue varie componenti. Procedendo in questo modo e tralasciando la questione del carattere continuo o discontinuo del consolidamento democratico come "processo", mi occuperò pertanto del solo consolidamento in ambito istituzionale.

Il consolidamento istituzionale come sottospecie del consolidamento democratico

Il nostro metodo consiste pertanto nell'estrapolare dai contenuti della teoria del consolidamento democratico ciò che riguarda il consolidamento delle istituzioni politiche di vertice (*consolidamento istituzionale*), plausibilmente attendendosi la scoperta di qualche uniformità. Partendo dalla precedente ricognizione sulla letteratura, non possiamo non osservare che tutti gli autori introducono nel trattamento del consolidamento democratico come stato elementi chiaramente istituzionali (cfr. Tab. 1). Strutture d'autorità, organiz-

ignorando gli elementi dello "stato di diritto" (*rule of law*) e delle "istituzioni libere della società civile" (*free institutions of civil society*).

³² Si tratta del "consolidamento partitico", "consolidamento dello stato", "consolidamento delle élites" e del "consolidamento societario" (Morlino 1998a: 250-257).

zazioni pubbliche, procedure, istituzioni rappresentative, regime costituzionale: alcuni elementi istituzionali della politica sono presenti in tutti gli accostamenti, talché, quanto meno, *il consolidamento democratico avrebbe come condizione necessaria il consolidamento istituzionale*. Una democrazia nella quale ci sia conflitto sulle istituzioni politiche, siano esse intese come strutture d'autorità, come strutture di rappresentanza, come assetti costituzionali o ancora come canale d'accesso degli interessi organizzati o più semplicemente come procedure, non può che funzionare in modo asfittico. In questa relativa salienza *per sé* nella democrazia delle istituzioni politiche latamente intese consiste la loro specifica autonomia. Tuttavia, come abbiamo visto, ciascun autore interpreta diversamente il concetto di istituzione, il cui campo semantico e di significato varia ampiamente da quello di normazione e/o procedura a quello di struttura d'autorità, regime, stato.

Tabella 1: *Alcuni accostamenti allo studio del consolidamento democratico*

	<i>Il consolidamento democratico come processo è:</i>	<i>Il consolidamento democratico come stato riguarda:</i>
Dawisha (1997)	Continuo: Transizione → Consolidamento	Attitudini, elezioni competitive, istituzioni rappresentative, procedure, trasmissione della domanda sociale
Linz – Stepan (1996a, 1996b)	Discontinuo: Transizione → Consolidamento	<i>Stateness</i> , completamento della transizione, democraticità del governo, "internalizzazione" della democrazia.
Morlino (1998a)	Discontinuo: Transizione → Instaurazione → Consolidamento	Strutture d'autorità, norme, rapporti con la società civile
Nelson (1994)	Continuo: Transizione → Consolidamento	Attitudini, stabilizzazione delle procedure, rappresentanza, articolazione del sistema partitico, sviluppo di canali di comunicazione Stato-Società, legittimazione reciproca tra gli attori
O'Donnell (1992)	Continuo: Transizione → Consolidamento	Pratiche o comportamenti, organizzazioni pubbliche, risposta politica, assenza di violenza o conflitto, gioco della competizione democratica
Schmitter (1992)	Discontinuo: Transizione → Consolidamento	Regimi parziali, costituzioni, relazioni di cooperazione e competizione tra gli attori, pratiche regolari, attitudini diffuse, partecipazione al governo democratico

Il consolidamento istituzionale può essere pertanto inteso come una componente del più generale fenomeno del consolidamento democratico e indicare il consolidamento all'interno di uno specifico "regime parziale": per esempio, quello delle relazioni tra legislativo, esecutivo e presidenza. Tuttavia, occorre guardarsi da un'insidia. Alcuni autori incorrono in una "falacia del riduzionismo", che consiste nel ricondurre tutto il consolidamento democratico al consolidamento istituzionale. Per esempio, Schedler (1998: 100-101) tratta il consolidamento come sinonimo di costruzione delle istituzioni (*institution building*), salvo poi considerare "istituzioni" un po' tutto: partiti e sistemi di partito, corpi legislativi, burocrazie statali, sistemi giudiziari, e sistemi dell'intermediazione degli interessi.³³ In questo modo, l'approccio al consolidamento istituzionale finisce anch'esso per avere le pretese olistiche dell'approccio al consolidamento democratico *tout court*. Allo stesso modo, la nozione di istituzionalizzazione politica che risale a Huntington (1975), giusta la critica di Morlino (1998a: 23-24), trascura le componenti non-istituzionali della politica, quando non li riduce a meri aspetti istituzionali esse stesse.³⁴

Il consolidamento democratico è considerato equivalente al consolidamento istituzionale anche da Elster, Offe e Preuss (1998), per quanto in un'accezione più circostanziata che presenta diversi punti di interessi per un'analisi delle istituzioni politiche. Secondo Elster, Offe e Preuss (1998: 28): "Un ordinamento sociale propriamente istituzionalizzato è quello nel quale le norme (contingenti, "non naturali") in base alle quali sono gestiti i conflitti politici e distributivi sono relativamente immuni dal divenire esse stesse l'oggetto del conflitto". L'istituzionalizzazione diviene pertanto un "meccanismo quasi automatico di accettazione delle regole", nel quale c'è "uno iato consistente tra regole e decisioni, o regime ed élite: i decisori accettano le regole come valide e, anche nei rari casi in cui ciò non avviene, sono quanto meno disposti ad accettare le norme di convalidazione e di interpretazione normativa (per es., fornite dalle corti)". Ma nei regimi non consolidati, e perciò nei nuovi regimi dell'Est europeo, questo iato non si è ancora prodotto, perché vi è stata una rapida e talvolta affrettata adozione di nuove regole, perché esse lasciano trasparire la loro origine, perché non sono state ancora sufficientemente sottoposte a prova, e perché, infine, l'inibizione a rimettere in discussione le stesse

33 Altrettanto inaccurato è l'uso della nozione di istituzionalizzazione che si ritrova in Hill (1990).

34 Non va dimenticato che per Huntington l'istituzione politica più importante della politica in epoca moderna sarebbe il partito politico. Cfr. Huntington (1975).

regole è piuttosto debole, specialmente se coloro che le contestano si attendono consistenti "guadagni" politici o economici dalla loro ridefinizione. Ne risulta che "i "nuovi" regimi tendono a essere coinvolti in un processo senza fine di formazione e revisione delle norme che non raggiunge mai una condizione di stabilità" (Elster - Offe - Preuss 1998: 29). Si assiste quindi a una situazione di "fluidità della formazione delle norme" che contrasta con i casi delle democrazie consolidate, dove "la presenza di un considerevole iato tra norme e decisioni significa che virtualmente tutte le decisioni sono prese "sulla base" delle norme accettate e compatibilmente con le sfere d'azione assegnate agli attori privati e pubblici da tali norme" (Elster - Offe - Preuss 1998: 29). L'istituzionalizzazione presenta pertanto una dimensione "verticale", che attiene alla disposizione gerarchica delle norme e che consente la soluzione dei conflitti tra di esse e una dimensione "orizzontale", che riguarda i rapporti tra le sfere istituzionali. La dimensione verticale segnala il grado in cui "la formazione di decisioni da parte di ciascun attore è vincolata da norme di ordine superiore che la concernono, cioè di norme che non sono a disposizione dell'attore stesso ma alle quali egli può fare riferimento per giustificare o legittimare le sue stesse decisioni", mentre la dimensione orizzontale riguarda "il grado di separatezza delle sfere istituzionali tra di loro e l'attribuzione di una convertibilità limitata di status fra una sfera e l'altra" (Elster - Offe - Preuss 1998: 30-31). L'istituzionalizzazione (o il consolidamento) di una "agenzia" poggia pertanto su tre condizioni: un complesso insieme di *norme* legali, che chiariscano chi ha accesso a una certa posizione e come sono svolte le attività legate a quella posizione; delle *risorse* materiali, di informazioni e umane; infine, un grado di *riconoscimento* delle posizioni e delle attività svolte dagli attori coinvolti nella vita di una data agenzia (Elster - Offe - Preuss 1998: 32).

Questa impostazione, ignorando le riserve che suscita l'equazione "istituzionalizzazione = consolidamento democratico", ha il pregio di individuare due componenti dei processi che conducono le istituzioni politiche ad acquisire – per dirla ancora una volta con Huntington (1975) – stabilità e validità. In primo luogo, vi è una certa distribuzione di risorse procedurali, contenute nelle norme, che consentono una differenziazione gerarchica tra le istituzioni politiche. Chi conta - e quanto conta ciascun "chi" – nel processo politico e decisionale lo stabiliscono le norme e le loro specificazioni procedurali, che contribuiscono a disporre gerarchicamente gli "attori istituzionali". Tuttavia, e in secondo luogo, procedure e norme – come avverte il realismo giuridico³⁵

35 Ho in mente in particolare le posizioni di Hart e Ross.

- sono poste in esistenza o rivelate dai comportamenti degli individui che le hanno interiorizzate o riconosciute. E' l'interiorizzazione/riconoscimento delle norme che connette queste ultime in modo significativo alle condotte concrete degli attori.³⁶

Su queste basi, possiamo ricavare alcune indicazioni per il trattamento del nostro problema, cioè del consolidamento istituzionale nell'ambito dei rapporti tra le istituzioni politiche di vertice. Se queste ultime si dispongono in base a una distribuzione asimmetrica di risorse potestative, il loro consolidamento riguarda due aspetti distinti: da un lato, il modo come effettivamente si distribuiscono le risorse potestative tra di loro e come si strutturano, in conseguenza di ciò, le loro relazioni;³⁷ dall'altro lato, il grado di interiorizzazione e di accettazione tra gli attori del gioco democratico di queste distribuzioni e strutturazioni.³⁸ Suggestisco di designare proprio queste due dimensioni le componenti del consolidamento delle istituzioni politiche di vertice, per cui si dice che queste sono consolidate *se si registrano gradi elevati di strutturazione*

36 Val forse la pena di chiarire che questa posizione non equivale a ridurre le norme ai comportamenti prescritti. Infatti, le norme interiorizzate agiscono sui comportamenti in due diversi modi, a seconda che si guardi al loro contenuto prescrittivo esplicito oppure alla struttura di opportunità e di vincoli che esse configurano. Per chiarire questa distinzione ricorro ad un esempio. Prendiamo in considerazione la norma *n*, che si ritrova nei regimi politici parlamentari, in base alla quale il governo deve ottenere la fiducia del parlamento. *A* è il primo ministro di un governo prossimo all'investitura e *B* è il leader di un partito della maggioranza di governo. Data *n*, *A* si presenta al Parlamento con il suo discorso di investitura e *B* si appresta ad ascoltarlo e a votare in un certo modo. Questi comportamenti (recarsi in Parlamento e tenervi un discorso; ascoltare il medesimo e votare) sono prescritti in modo esplicito da *n*. Tuttavia, vi sono una serie di altri comportamenti che possono essere generati da *n* in modo non-esplicito, ovvero sia che sono iscritti nella struttura delle opportunità e dei vincoli che *n* - probabilmente, insieme ad altre norme - ha concorso a determinare. Per esempio, la sera precedente il suo discorso di investitura, *A* ha telefonato a *B*, per accertarsi del suo voto favorevole. Oppure, *B* ha contattato *A* per chiarire che il suo voto è subordinato solo a certi contenuti delle sue dichiarazioni. Oppure ancora, non vi è stato nessun contatto tra i due, ma *B* conosce le difficoltà di *A* e vuole sfruttare *n*, che obbliga questi a chiedere voti al parlamento, per accentuarle e trarne vantaggi (contenuti di future decisioni, prestigio presso l'opinione pubblica, ecc.). Queste tre situazioni non dipendono esplicitamente da *n* - che non prescrive che *A* e *B* debbano consultarsi prima di mettere in atto le procedure, o che *B* possa sfruttare a fini tattici le procedure stesse per perseguire un interesse proprio. In altre parole, questi comportamenti sono resi possibili da *n*, dall'opportunità che tale norma offre a *B* di condizionare *A* e dal vincolo che quest'ultimo subisce.

37 Per un tentativo in questa direzione, cfr. Ieraci (1994).

38 La dimensione dell'accettazione e dell'interiorizzazione degli assetti istituzionali, in riferimento ai parlamenti, come componente del consolidamento è sottolineata da Remington (1994). Plasser, Ulram e Walrauch (1997: 33-37) sottolineano anch'essi questa componente dell'interiorizzazione.

della distribuzione delle risorse potestative tra di esse e gradi parimenti elevati di accettazione/interiorizzazione di questa distribuzione negli attori politici. Ancora: se la distribuzione/strutturazione delle risorse del potere potestativo concerne le forme del governo democratico che si affermano nei vari contesti (per esempio, se parlamentare, parlamentare razionalizzata, presidenziale, o mista), l'accettazione/interiorizzazione di queste ultime implica anche il riconoscimento dei meccanismi che designano vincenti e perdenti del gioco democratico e l'assegnazione ai primi delle risorse del potere potestativo. Questa dimensione è riconducibile alla più familiare nozione schumpeteriana dell'autocontrollo democratico come una delle condizioni del funzionamento del metodo democratico stesso (Schumpeter 1977). Anche in democrazia, infatti, la lotta per il potere *esclude* alcuni attori – sia pure temporaneamente – dai luoghi del comando mentre *include* altri, e gli esclusi possono mettere gravemente a repentaglio il metodo democratico se non sono disposti ad accettare l'autorità dei primi.³⁹ Questo meccanismo di inclusione ed esclusione lo si ritrova proprio nelle configurazioni istituzionali, ovverosia nelle forme di governo, che delimitano in modo variabile il lato dell'esercizio del comando (inclusione nei luoghi del potere) e il lato dell'obbedienza ad esso (esclusione dai luoghi del potere).⁴⁰

39 Per un approfondimento cfr. Ieraci (1999).

40 Dal punto di vista dell'operazionalizzazione di queste due dimensioni – che comunque qui è un aspetto secondario –, ritengo che per ciò che attiene alla prima (strutturazione della distribuzione delle risorse potestative) occorrerebbe guardare al modo in cui le distribuzioni *formali* delle risorse potestative, vale a dire la distribuzione come emerge dalla carta costituzionale, si modellano nel corso del tempo. E' ipotizzabile, infatti, che certe risorse formali distribuite inizialmente, in un ipotetico tempo t_1 , possano essere modificate, integrate o addirittura sostituite nel tempo t_2 , t_3 ecc. Tutto questo rende molto complesso lo studio di questa dimensione del consolidamento istituzionale nelle nuove democrazie dell'Europa Centro Orientale, dato l'arco di tempo relativamente breve da esse ancora percorso. Elster (1997: 226-227), riferendosi agli indici costruiti da Shugart e Carey (1995) e McGregor (1994), contesta questo modo di procedere, sulla base della considerazione che i poteri "conferiti dalla" costituzione alla presidenza eccedono quelli semplicemente "elencati nella" costituzione stessa. L'operazionalizzazione della seconda dimensione (accettazione/interiorizzazione della distribuzione delle risorse potestative) presuppone, invece, lo studio delle attitudini diffuse tra le élites politiche, nonché la verifica del test huntingtoniano del *turn-over* al potere (Huntington 1991). E' evidente che le due dimensioni sono strettamente connesse, nel senso che non vi può essere strutturazione compiuta della distribuzione delle risorse potestative se queste non sono accettate e interiorizzate, ma allo stesso tempo la loro accettazione e interiorizzazione è precaria se la strutturazione è ancora fortemente incerta.

Conclusioni

Le forme del governo, dunque, contano qualcosa e loro manifestazioni nell'Europa Orientale sono realmente molto eterogenee (si veda la Tab. 2). Ricontriamo "forme miste di governo" (Polonia, Romania e Croazia), che si caratterizzano in vario modo se esaminiamo la dislocazione dei poteri potestativi lungo le tre dimensioni dei rapporti tra le istituzioni politiche di vertice considerate - governo-parlamento, parlamento-presidenza, presidenza-governo (Ieraci 1994, 1998b) -, e che è pertanto problematico ricondurre ad un tipo omogeneo. Ma si rintraccia anche la forma parlamentare (Repubblica Ceca, Slovacchia, Ungheria, Bulgaria, Slovenia), in versioni più o meno "pure".

Tabella 2: *Alcune proprietà istituzionali delle forme di governo nei paesi dell'Europa Orientale*

	Rep. Ceca	Slovacchia	Polonia	Ungheria	Romania	Bulgaria	Slovenia	Croazia
Costituzione nuova	16.12.92	1.9.92	(1)	(2)	21.11.91 8.12.91	12.6.91	1991	22.12.90
Forma semi-presidenziale con elezione diretta del Presidente			Art. 29.1		Art. 81.1	Art. 93.1	Art. 103	Art. 95
Forma parlamentare con elezione parlamentare del Presidente	Art. 54.2	Art. 101.2		19 K, 29 K		Art 1		
Voto di sfiducia costruttivo	Artt. 72, 68.2, 71	Artt. 88, 144, 113	Artt. 25, 64, 66, 57	Art. 39.1	Artt. 85, 102, 108, 112	Art. 89	Art. 116	Artt. 104, 112, 113
Diritto di scioglimento del parlamento da parte del Presidente	Artt. 25, 62.2	Art. 102.d	Artt. 44, 62, 43	Artt. 27, 29.3-6	Art. 89	Art. 99.5		Artt. 73, 77, 104
Corte Costituzionale	Art. 83	Art. 124		Art. 32a	Art. 140	Art. 147	Artt. 160, 167	Artt. 122, 127
FORMA DI GOVERNO	p	p	M	p	M	p	p	M

(1) Costituzione provvisoria del 17.10.92; (2) Costituzione socialista emendata.

Legenda: p: parlamentare; M: mista.

[Fonte: adattamento da Beyme (1994: 274-275)]

Secondo Glæßner, tra i due tipi estremi del presidenzialismo puro, che si rintraccia in Russia e in Serbia, e del parlamentarismo puro, nella Repubblica Ceca, in Slovacchia e in Ungheria, gli altri casi dell'Europa Orientale si dispongono in posizioni intermedie.⁴¹ La Romania è classificata da Glæßner come un sistema presidenziale con un Premier forte; Croazia e Polonia sono semipresidenzialismi nei quali a una presidenza e a un parlamento forti fa riscontro un governo debole; la Bulgaria e la Slovenia sono invece dei parlamentarismi nei quali si elegge direttamente un presidente privo però di poteri effettivi (Glæßner 1994: 247-251). Merkel, che segue Shugart e Carey (1992)⁴², colloca le tre forme miste della Croazia, della Polonia e della Romania nella classe dei sistemi parlamentari con presidente, come analoghi quindi del semipresidenzialismo francese (Merkel 1996: 77-80).

All'interno delle forme parlamentari, la principale distinzione corre tra quelle configurazioni istituzionali che pongono il Premier in posizione prominente e quelle che invece lo subordinano all'arena parlamentare. La fase iniziale della democratizzazione nell'Europa Orientale è stata contraddistinta da una tendenza alla "sovraparlamentarizzazione dei sistemi politici" (Ågh 1994a, 1998), che non ha però impedito ad alcuni di questi di evolvere verso forme di parlamentarismo razionalizzato (Ceccanti 1997),⁴³ come mostrato dalla previsione in tutti i paesi dell'Europa Orientale qui considerati del voto di sfiducia costruttivo (cfr. Tab. 2). Tra le varie ragioni che possono spiegare questa preminenza della forma parlamentare, accanto al retaggio della tradizione di democrazia parlamentare che in alcuni di questi paesi risale all'esperienza della democratizzazione tra le due guerre, vanno sicuramente annoverati il ruolo costituente del quale sono stati investiti i primi parlamenti all'indomani del crollo dei sistemi comunisti e l'azione di riforma socio-economica, che essi hanno dovuto avviare accanto allo svolgimento delle normali funzioni legislative (Judge 1994). Non stupisce, quindi, che da un lato le arene parlamentari siano divenute il luogo centrale del confronto e del conflitto tra le parti, determinando in qualche misura un sovraccarico di attività; e che, dall'altro lato, ciò abbia finito per ritardare lo sviluppo della loro organizzazione e delle loro procedure interne. Sotto questo profilo, Ågh individua una doppia carenza dei parlamenti dell'Europa Orientale (e balca-

41 Per le varianti del presidenzialismo nella Confederazione degli Stati Indipendenti, si può vedere il contributo di Cossutta (1999) in questo stesso volume.

42 Per un'analisi critica della tipologia di Shugart e Carey, cfr. Jeraci (1996b), (1998b).

43 Merkel (1996: 97), per esempio, rimarca come la costituzione ungherese disegni un esecutivo forte e un parlamento debole. Cfr. anche Olson e Norton (1996).

nica): una di tipo istituzionale, dovuta alla presenza di “partiti immaturi” e alla debole articolazione delle strutture e delle procedure interne; e una di tipo culturale, che si manifesta nel comportamento arrogante delle élites parlamentari e nella contrapposizione che si va delineando tra queste ultime e le masse (Ågh 1998: 90; 1994b). Analogamente, Olson (1997) indica sei paradossi dello sviluppo istituzionale dei nuovi parlamenti democratici dell’Europa Orientale: i nuovi parlamenti dispongono di strutture inadeguate per svolgere i loro compiti; da sistemi monopartitici si passa a sistemi multipartitici; i nuovi conflitti sono affrontati sulla base delle vecchie regole; le commissioni divengono strutture di potere; i rapporti tra presidente, governo e parlamento si presentano come un “rompicapo esecutivo”; infine, parlamenti molto attivi devono fare i conti con una opinione pubblica scettica. (Vedi Tabelle 3 e 4).

Tabella 3: *Il legislativo nei paesi dell’Europa Orientale*

	Rep. Ceca	Slovacchia	Polonia	Ungheria	Romania	Bulgaria	Slovenia	Croazia
Struttura	Bicam.	Unicam.	Bicam.	Unicam.	Bicam.	Unicam.	Unicam.	Bicam.
Numero dei membri	C. bassa: 200 C. alta: 81	150	C. bassa: 460 C. alta: 100	386	C. bassa: 343 C. alta: 143	240	90	C. bassa: 127 C. alta: 68
Durata della legislazione	C. bassa: 4 a. C. alta: 6 a.	4 anni	4 anni	4 anni	4 anni	4 anni	4 anni	4 anni
Elezione dei membri	Diretta	Diretta (1/3 dei membri eletti ogni 2 anni)	Diretta	Diretta	Diretta	Diretta	Diretta	Diretta - alla camera alta 5 di nomina presidenziale
Presenza di commissioni permanenti	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si	Si
Data delle ultime elezioni legislative	19/20.6.98 13/21.11.98	25/26.9.98	21.9.97	10/24.5.98	3.11.96	19.4.97	10.11.96	29.10.95 13.4.97

[Fonti: Inter Parliamentary Union, Olson (1997), Lesage (1995), Tsebelis – Money (1997)]

Tabella 4: *Il processo legislativo nei paesi dell'Europa Orientale con struttura legislativa bicamerale*

	Rep. Ceca	Polonia	Romania	Croazia
Introduzione della legislazione ordinaria	Camera bassa	Camera bassa	Entrambe le camere	Camera bassa
Numero di passaggi (1)	1	1	3/2	1
Procedura legislativa di approvazione della legislazione in caso di conflitto tra le camere	Navetta, decisiva la camera bassa	Navetta, decisiva la camera bassa	Navetta, commissione paritaria, seduta comune	Navetta, decisiva la camera bassa
Contingentamento tempi	Si: 30 gg. per la revisione da parte della camera alta	Si: 30 gg. per la revisione da parte della camera alta	No: la camera alta può per due volte opporre veto alla legislazione proveniente dalla camera bassa	Si: 15 gg. per la revisione da parte della camera alta. Se gli emendamenti sono proposti dalla camera alta a maggioranza dei 2/3, la stessa maggioranza è richiesta alla camera bassa per respingerli

(1) Un passaggio è conteggiato ogni volta che una proposta di legge torna alla camera di origine.

[Fonte: Tsebelis – Money (1997)]

Disponiamo ormai di una massa considerevole di informazioni sugli assetti istituzionali dell'Europa Orientale, per quanto la loro raccolta sia poco sistematica e raramente ispirata da qualche criterio teorico di orientamento. Vorrei, pertanto, limitarmi a sottolineare due potenziali insidie della ricerca futura. Tralasciando la forma di governo presidenziale, che non si rintraccia tra i casi qui esaminati, in primo luogo la semplice dicotomia parlamentarismo-semipresidenzialismo è tutt'altro che risolutiva (Ieraci 1998b). I modelli parlamentari spaziano tra gli estremi del parlamentarismo puro, caratterizzato dalla subordinazione dell'esecutivo all'arena parlamentare, e del "premierato", nel quale l'esecutivo esercita un ruolo egemone nell'arena parlamenta-

re, e queste proprietà relazionali delle due istituzioni (parlamento e governo) generano effetti di prima importanza sul rendimento dell'esecutivo (Ieraci 1996a). Ciò che è altamente insufficiente, a questo riguardo, sono le mappe delle risorse procedurali che strutturano l'arena parlamentare. Com'è che l'esecutivo contrasta i poteri del legislativo? In che misura è in grado di un'azione relativamente autonoma? In genere questi interrogativi sono elusi o semplicemente non posti, vuoi perché l'oggetto di studio sono essenzialmente le carte costituzionali piuttosto che i regolamenti parlamentari, vuoi per il fatto che fermarsi a una investigazione formale – che trascuri le modificazioni contestuale delle forme legali – rischia di condurre alla tracciatura di mappe delle risorse procedurali nelle quali compaiono le grandi vie d'accesso ma non le scorciatoie o i raccordi. Il semipresidenzialismo, o più in generale la forma mista di governo, suscita difficoltà perfino maggiori, giacché la triangolazione presidenza-governo-parlamento – con le variabili distribuzioni di risorse procedurali che può suggerire – da adito a una pluralità di forme, che non sono sempre agevolmente riconducibili a un tipo omogeneo. In definitiva, tanto nel caso delle forme parlamentari che di quelle miste, le varianti emerse sono davvero molte (Lanchester 1998).

In secondo luogo, si presenta il problema dell'effettivo grado di consolidamento dei rapporti tra queste istituzioni di vertice, cioè – come si ricorderà – il problema della strutturazione della distribuzione delle risorse potestative tra di esse e dell'accettazione/interiorizzazione di questa distribuzione negli attori politici. Lungo entrambe le dimensioni, le istituzioni politiche di vertice nei paesi Centro Orientali appaiono tutt'altro che consolidate. Per restare a soli due esempi, i casi delle crisi dei rapporti tra legislativo ed esecutivo in Polonia (Wiatr 1996) e nella Cecoslovacchia, poi Repubblica Ceca (Belohradsky 1999), sono noti nelle loro linee essenziali: non solo gli attori politici sono ancora impegnati nel definire in via definitiva la strutturazione delle risorse potestative tra le istituzioni politiche di vertice, come testimoniano in tutti i casi il forte attivismo delle Corti Costituzionali e le frequenti revisioni costituzionali, ma questi stessi conflitti testimoniano come gli stessi attori politici siano ancora lungi dall'aver accettato e interiorizzato le forme di governo disegnate per i loro paesi e le procedure che esse recano. Ma quando possiamo considerare fissate e accettate le distribuzioni delle risorse potestative nei vari contesti?

Ho inteso presentare alcuni questioni ancora aperte nello studio delle istituzioni politiche di vertice, nella fase del consolidamento democratico dei paesi dell'Europa Orientale. Un primo disagio è costituito proprio dall'uso di

questa nozione generale di consolidamento democratico in uno studio delle istituzioni politiche. La contraddittorietà della stessa nozione e la molteplicità degli oggetti ai quali essa è riferita ne hanno suggerito un accantonamento, a favore di un concetto molto più modesto che espliciti senza ambiguità innanzitutto gli oggetti ai quali si applica (le istituzioni politiche di vertice) e le dimensioni lungo le quali esso varia. Il consolidamento delle istituzioni politiche di vertice (in quanto consolidamento istituzionale) è stato perciò inteso come una misura del grado di strutturazione della distribuzione delle risorse potestative tra di esse e del grado di accettazione / interiorizzazione di questa distribuzione negli attori politici. Un secondo disagio riguarda l'interpretazione del modo come si giunge a tali distribuzioni. Infatti, gli attori politici e sociali della transizione dai regimi comunisti alla democrazia ripongono un'attenzione massima a come vengono distribuite *formalmente* tali risorse (disegno istituzionale), in quanto da questa distribuzione dipende la loro futura capacità di azione politica siano essi vincenti o perdenti nella competizione democratica. Si può perciò supporre che il disegno istituzionale sia marcatamente condizionato dalle aspettative degli attori in gioco circa i risultati della competizione politica democratica (essere vincenti piuttosto che perdenti, o viceversa), e che perciò essi punteranno su modelli costituzionali che favoriscono la distribuzione di risorse potestative più vantaggiosa stante le loro aspettative. Quindi, l'interazione tra le strategie degli attori politici e sociali nelle "tavole rotonde" o in contesti equivalenti (ad esempio le assemblee costituenti) può sortire esiti multiformi, cioè molteplici forme di governo. Ma tutto ciò alimenta ulteriori disagi nello studioso. Per un verso, le mappe delle forme di governo delle democrazie dell'Europa Orientale sono ancora imprecise, mancando in esse molti dettagli importanti, e per un altro verso renderle più accurate è un'impresa per nulla agevole stante la loro scarsa strutturazione e la loro precaria accettazione da parte degli attori politici e sociali.

BIBLIOGRAFIA

- A. ÁGH (1994a), 'The Europeanization of East Central European Politics and Emergence of the New Democratic Parliaments', in A. ÁGH (a cura di), *The Emergence of East Central European Parliaments: The First Step*, Budapest, Hungarian Centre of Democratic Studies, pp. 9-21.
- A. ÁGH (1994b), 'The Premature Senility of the Young Democracies: The Central European Experience', in D. SEGERT (a cura di), *Konfliktregulierung durch Parteien*

- und politische Stabilität in Ostmitteleuropa*, Frankfurt am Main, Peter Lang, pp. 205-221.
- A. ÁGH (1998), *The Politics of Central Europe*, London, Sage Publications Ltd.
- S. BARTOLE (1993), *Riforme costituzionali nell'Europa Centro Orientale. Da satelliti comunisti a democrazie sovrane*, Bologna, Il Mulino.
- V. BELOHRADSKY (1999), 'Il conflitto presidente-sistema dei partiti nel consolidamento della democrazia ceca', *Studi Politici*, n. 3, pp. 71-92 (in questo numero).
- K. von BEYME (1994), *Systemwechseln in Osteuropa*, Frankfurt am Main, Suhrkamp Verlag.
- S. CECCANTI (1997), *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Bologna, Il Mulino.
- K. DAWISHA (1997), 'Democratization and Political Participation: Research Concepts and Methodologies', in K. DAWISHA, B. PARROTT (a cura di), *The Consolidation of Democracy in East-Central Europe*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 40-65.
- G. DE VERGOTTINI (1998), *Le transizioni costituzionali. Sviluppi e crisi del costituzionalismo alla fine del XX secolo*, Bologna, Il Mulino.
- G. DI PALMA (1990), *To Craft Democracy. An Essay on Democratic Transition*, Berkeley, California University Press.
- J. ELSTER (1991), 'Constitutionalism in Eastern Europe: An Introduction', *University of Chicago Law Review*, 58, pp. 447-482.
- J. ELSTER (1993), 'Rebuilding the Boat in the Open Sea: Constitution-Making in Eastern Europe', *Public Administration*, 71, pp. 169-217.
- J. ELSTER (1994), 'Argumenter et négociier dans deux assemblées constituantes', *Revue Française de Science Politique*, 44, pp. 187-256.
- J. ELSTER (1995), 'Forces and Mechanisms in the Constitution-making Process', *Duke Law Journal*, 45, pp. 364-396.
- J. ELSTER (a cura di) (1996a), *The Round Table Talks and the Breakdown of Communism*, Chicago, University of Chicago Press.
- J. ELSTER (1996b), 'The Role of Institutional Interest in East European Constitution-Making', *East European Constitutional Review*, 5, pp. 63-65.
- J. ELSTER (1997), 'Afterword: the Making of Postcommunist Presidencies', in R. Taras, a cura di, *Postcommunist Presidents*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 225-237.
- J. ELSTER., C. OFFE, U.K. PREUSS (1998), *Institutional Design in Post-communist Societies. Rebuilding the Ship at Sea*, Cambridge, Cambridge University Press.
- C.J. FRIEDRICH (1974), *Limited Government. A Comparison*, Englewood Cliffs (NJ), Prentice-Hall, Inc.
- B. GEDDES (1996), 'Initiation of New Democratic Institutions in Eastern Europe and Latin America', in A. LIJPHART, C. H. WAISMAN (a cura di), *Institutional Design in New Democracies. Eastern Europe and Latin America*, Boulder (Colorado), Westview Press, pp. 15-41.
- G.J. GLAEBNER (1994), *Demokratie nach dem Ende des Kommunismus. Regimewechsel, Transition und demokratisierung im Postkommunismus*, Opladen, Westdeutscher Verlag.
- R. GUNTHER, P.N. DIAMANDOUROS, H.J. PUHLE (1996), 'O'Donnell's "Illusions": A Rejoinder', *Journal of Democracy*, Vol. 7, pp. 151-159.

- R.J. HILL (1990), 'The Institutionalization of Reform', in R.J. HILL, J. ZIELONKA (a cura di), *Restructuring Eastern Europe. Towards a New European Order*, Aldershot, Edward Elgar Pub.
- S. HOLMES (1998), *Passioni e vincoli. I fondamenti della democrazia liberale*, Milano, Comunità.
- S.P. HUNTINGTON (1975), *Ordinamento politico e mutamento sociale. Analisi dei fattori di crisi del sistema e delle soluzioni possibili*, Milano, Angeli (ed. or. 1968).
- S.P. HUNTINGTON (1991), *La terza ondata. I processi di democratizzazione alla fine del XX secolo*, Bologna, Il Mulino (ed. or. 1990).
- G. IERACI (1994), 'Presidenzialismo e parlamentarismo nelle "democrazie difficili"', *Quaderni di Scienza Politica*, I, pp. 35-90.
- G. IERACI (1996a), 'Perché cadono i governi? La stabilità di governo nelle democrazie parlamentari dell'Europa Occidentale (1945-1995)', *Quaderni di Scienza Politica*, III, pp. 43-82.
- G. IERACI (1996b), 'Governi, presidenti, parlamenti: configurazioni istituzionali e competizione politica', *Quaderni di Scienza Politica*, III, pp. 511-526.
- G. IERACI (1998a), 'Governi, presidenti, parlamenti: il semipresidenzialismo e oltre', *Quaderni di Scienza Politica*, V, pp. 293-305.
- G. IERACI (1998b), *Towards a Typology of Democratic Government. Methods and Research Perspectives*, paper presentato al Convegno SISP, Milano 17-18 Giugno 1998.
- G. IERACI (1999), *Democrazie difficili. Competizione politica e istituzioni nelle democrazie instabili*, Roma, Armando.
- D. JUDGE (1994), 'East Central European Parliaments: The First Steps', in A. ÁGH (a cura di), *The Emergence of East Central European Parliaments: The First Step*, Budapest, Hungarian Centre of Democratic Studies, pp. 22-36.
- T.L. KARL (1990), 'Dilemmas of Democratization in Latin America', *Comparative Politics*, 23, pp. 1-21.
- F. LANCHESTER (1998), 'La forma di governo parlamentare nell'Europa Centro Orientale: prime considerazioni', in S. BARTOLE, P. GRILLI DI CORTONA (a cura di), *Transizione e consolidamento democratico nell'Europa Centro Orientale*, Torino, Giappichelli, pp. 73-91.
- M. LESAGE (a cura di) (1995), *Constitutions d'Europe Centrale, Orientale et Balte*, La Documentation Française, Parigi.
- J.J. LINZ, A. STEPAN (1978), *The Breakdown of Democratic Regimes*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- J.J. LINZ, A. STEPAN (1995), 'Democratic Transition and Consolidation in Southern Europe, with Reflections on Latin America and Eastern Europe', in R. GUNTHER, P.N. DIAMANDOUROS, H.J. PUHLE, *The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- J.J. LINZ, A. STEPAN (1996a), 'Toward Consolidated Democracies', *Journal of Democracy*, Vol. 7, pp. 14-33.
- J.J. LINZ, A. STEPAN (1996b), *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-communist Europe*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- A. LIJPHART, R. ROGOWSKI, R.K. WEAVER (1993), 'Separation of Powers and Cleavage Management', in R. K. WEAVER, B. A. ROCKMAN (a cura di), *Do*

- Institutions Matter? Government Capabilities in the United States and Abroad*, Washington (DC), The Brookings Institution, pp. 302-432.
- J. MCGREGOR (1994), 'The Presidency in East Central Europe', *RFE/RL Research Report*.
- W. MERKEL (1996), 'Institutionalisierung und Konsolidierung der Demokratie in Ostmitteleuropa', in W. MERKEL, E. SANDSCHNEIDER, D. SEGERT (a cura di), *Systemwechsel 2. Die Institutionalisierung der Demokratie*, Opladen, Leske & Budrich.
- L. MORLINO (1986), 'Consolidamento democratico: definizioni e modelli', *Rivista Italiana di Scienza Politica*, XVI, n.2.
- L. MORLINO (a cura di) (1991), *Costruire la democrazia. Gruppi e partiti in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- L. MORLINO (1998a), *Democracy Between Consolidation and Crises. Parties, Groups, and Citizens in Southern Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- L. MORLINO (1998b), 'Constitutional Design and Problems of Implementation in Two Europe', paper presentato alla Conferenza ESF su *Social Transformations in Central and Eastern Europe*, Parigi, 14-17 maggio 1998.
- J.M. NELSON (1994), 'How Market Reforms and Democratic Consolidation Affect Each Other', in J.M. NELSON ET AL., *Intricate Links: Democratization and Market Reforms in Latin America and Eastern Europe*, Washington (DC), Transaction Publishers, pp. 1-36.
- G. O'DONNELL (1992), 'Transitions, Continuities, and Paradoxes', in S. MAINWARING, G. O'DONNELL, J.S. VALENZUELA (a cura di), *Issues in Democratic Consolidation: The New South American Democracies in Comparative Perspective*, Notre Dame (ind.), Helen Kellogg Institute for International Studies, pp. 17-56.
- G. O'DONNELL (1996a), 'Illusions about Consolidation', *Journal of Democracy*, Vol. 7, pp. 34-51.
- G. O'DONNELL (1996b), 'Illusions and Conceptual Flaws', *Journal of Democracy*, Vol. 7, pp. 160-168.
- G. O'DONNELL (1998), 'Horizontal Accountability in New Democracies', *Journal of Democracy*, Vol. 9, pp. 112-126.
- G. O'DONNELL, P. SCHMITTER (1986), *Transition from Authoritarian Rule*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- O'DONNELL G., SCHMITTER P., WHITEHEAD L. (1986), *Transition from Authoritarian Rule: Prospect for Democracy*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- K. OFFE (1994), *Der Tunnel am Ende des Lichts. Erkundungen der politischen Transformation im Neuen Osten*, Frankfurt am Main, Campus Verlag.
- D.M. OLSON (1997), 'Paradoxes of Institutional Development: The New Democratic Parliaments of Central Europe', *International Political Science Review*, vol. 18, pp. 401-416.
- D.M. OLSON, P. NORTON (a cura di) (1996), *The New Parliaments of Central and Eastern Europe*, London, Frank Cass.
- F. PLASSER, P.A. ULRAM., H. WALRAUCH (1997), *Politischer Kulturwandel in Ost-Mitteleuropa. Theorie im Empirie demokratischer Konsolidierung*, Opladen, Leske & Budrich.
- A. PRZEWORSKI (1991), *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press.

- T.F. REMINGTON (1994), 'Introduction: Parliamentary Elections and the Transition from Communism', in T.F. REMINGTON (a cura di), *Parliaments in Transition. The New Legislative Politics in the Former USSR and Eastern Europe*, Boulder (CO), Westview Press.
- A. RINELLA (1997), *La forma di governo semi-presidenziale. Profili metodologici e "circolazione" del modello francese in Europa Centro Orientale*, Torino, Giappichelli.
- R. ROSE, W. MISHLER., C. HAERPFER (1998), *Democracy and Its Alternatives. Understanding Post-Communist Societies*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- A. SCHEDLER (1998), 'What is Democratic Consolidation?', *Journal of Democracy*, Vol. 9, pp. 91-107.
- P.C. SCHMITTER, *Interest Systems and the Consolidation of Democracies*, in G. MARKS, L. DIAMOND (a cura di), *Reexamining Democracy. Essays in Honor of Seymour Martin Lipset*, London, Sage Publications, 1992, pp. 156-181.
- P.C. SCHMITTER (1997), recensione a J.J. LINZ, A. STEPAN, *Problems of Democratic Transition and Consolidation*, *Journal of Democracy*.
- P.C. SCHMITTER, T.L. KARL (1991), 'What is Democracy ... and is not', *Journal of Democracy*, Vol. 2, pp. 75-88.
- P.C. SCHMITTER, T.L. KARL (1994), 'The Conceptual Travels of Transitologists and Consolidologists: How Far to the East Should they Attempt to Go?', *Slavic Review*, 53, pp. 173-185.
- M. SHUGART., J. CAREY (1995), *Presidenti e assemblee. Disegno costituzionale e dinamiche elettorali*, Bologna, Il Mulino (ed. or. 1992).
- M. SHUGART (1997), 'The Inverse Relationship Between Party Strength and Executive Strength: A Theory of Politicians' Constitutional Choice', *British Journal of Political Science*, 28, pp. 1-29.
- J.A. SCHUMPETER (1977), *Socialismo, capitalismo e democrazia*, Milano, Etas Libri (ed. or. 1954).
- G. TSEBELIS, J. MONEY (1997), *Bicameralism*, Cambridge, Cambridge University Press.
- J.J. WIATR (1996), 'Executive-Legislative Relations in Crisis: Poland's Experience, 1989-1993', in A. LIJPHART, C. H. WAISMAN (a cura di), *Institutional Design in New Democracies. Eastern Europe and Latin America*, Boulder (Colorado), Westview Press, pp. 103-115.