

ziale» (25).

È per questa antinomia, e per quanto in essa si nasconde di equilibrio e di conflittualità, che si riflette da più parti su come sia possibile evitare la tirannide degli stessi mezzi che la civiltà tecnologica va distribuendo - attraverso le forme liberali del mercato mondiale - e come sia possibile una direzione sociale, di vasta gamma partecipativa, dell'intera poliarchia internazionale.

La minaccia sul destino dei singoli uomini da parte delle decisioni dei grandi sistemi, nei quali la forma democratica convive con la sostanza egemonica, va scongiurata con una capillare e diretta educazione partecipativa che faccia dei sistemi democratici esistenti, anche se piccoli o minori, una rete di equilibrio e di contenimento delle potenze polarizzanti. Al di là del chiuso di un sistema poliarchico particolare, pur perfetto al suo interno e vitale per i propri membri, interessa oggi, nella teoria e nella pratica, la realtà generale dei popoli: se anche la partecipazione, infatti, all'interno di uno Stato, toccasse la soglia dell'utopia, non sarebbe tolto il rischio della sua crisi e della sua distruzione, a motivo dello scontro rovinoso tra sistemi e tra culture, tra interessi ed egemonie, che travolgerebbe ogni piccola oasi poliarchica faticosamente costruita (26).

25. «... il potenziale della partecipazione è democratico nella misura in cui può efficacemente contribuire, sul piano politico, a uno sviluppo della democrazia formale in democrazia sostanziale, della democrazia liberale in democrazia sociale, e quindi nella misura in cui è in grado di influenzare le decisioni politiche incanalandole verso la realizzazione di una società libera» (J. Habermas, *op. cit.*, p. 50).

26. In questo spirito potrebbe condursi il Rapporto Brandt, *Nord-Sud: un programma per la sopravvivenza*, Mondadori, Milano, 1980, che esprime, per così dire, l'intenzione non del tutto utopica di una poliarchia universale, per cui lavora dal 1977 la Commissione indipendente sui problemi dello sviluppo internazionale, presieduta da Willy Brandt. Tale programma planetario rimane inintelligibile se non si parte dalla conoscenza delle condizioni che rendono effettive le poliarchie di base e se non si ravvisa nella *integrazione verticale* del globo terrestre la direzione della possibile democrazia. Analogo sforzo si era registrato nel 1973 con l'istituzione della Commissione trilaterale da parte di «privati cittadini dell'Europa occidentale, del Giappone e del Nord America per promuovere tra le suddette region. atteggiamenti e processi di cooperazione». Anche in questo esperimento si lavora intorno all'assistente interrogativo sulla governabilità o meno delle democrazie. Cfr. M. Crozier, S.P. Huntington, J. Watanuki, *La crisi della democrazia*, Angeli, Milano, 1977.

I. DEMOCRATIZZAZIONE E OPPOSIZIONE PUBBLICA

Oggetto di questo volume sono le condizioni che favoriscono o impediscono la trasformazione del sistema, ove essa sia possibile, quando gli oppositori non possono organizzarsi liberamente in partiti politici per tentare di sconfiggere, in libere elezioni, il governo in carica.

Concetti

Lo sviluppo di un sistema politico che consenta un'opposizione aperta, la rivalità e la competizione tra un governo ed i suoi oppositori, è un aspetto importante del processo di democratizzazione: di tale processo questo volume, quindi, esamina un solo aspetto. Debbo precisare, tuttavia, che - a mio avviso - democratizzazione e sviluppo di un'opposizione non si identificano: una descrizione dettagliata delle loro differenze porterebbe solo ad una tediosa analisi terminologica. Spero mi sia consentito, quindi, indicare in modo sommario alcune delle premesse al mio discorso, senza dedicare troppo spazio a difenderle o ad elaborarle.

Premetto che la caratteristica fondamentale della democrazia sia la capacità dei governi a soddisfare, in misura continuativa, le preferenze dei cittadini, in un quadro di eguaglianza politica. Non intendo considerare, qui, quali altre caratteristiche siano indispensabili per definire «democratico» un sistema politico. In questo libro, preferisco riservare il termine «democrazia» per indicare quel sistema politico, una delle cui caratteristiche sia la capacità di «rispondere» completamente, o quasi, alle esigenze dei cittadini. Per il momento, la questione se tale sistema esista, sia esistito, o possa esistere, non ci riguarda. È sicuramente possibile concepire, in via ipotetica, un sistema di tale tipo; tale modello è

valso, per molti, come un ideale da raggiungere, o ne è stato un elemento. Come sistema ipotetico, come limite di una scala, come situazione-limite, esso può (come un *vacuum* perfetto) servire di base per determinare in quale misura i vari sistemi politici si approssimano a questo limite teorico.

Premetto, inoltre, che un governo duraturo, in grado di rispondere alle preferenze dei cittadini e in un contesto di eguaglianza politica, deve consentire a tutti/una serie definita di possibilità:

1. formulare le proprie preferenze;
2. che queste siano presentate ai concittadini e al governo mediante il ricorso ad un'azione individuale e collettiva;
3. che esse abbiano lo stesso peso sulla condotta del governo, o che, in altri termini, non vi siano discriminazioni a seconda dei contenuti o dell'origine di tali preferenze.

Queste sono, a mio giudizio, le tre condizioni necessarie per una democrazia, sebbene esse, probabilmente, non siano sufficienti. Inoltre, premetto che le istituzioni di una società debbono fornire almeno otto garanzie per assicurare tali tre condizioni. I nessi tra possibilità e garanzie sono indicati nella tabella I (v. p. seg.). Ritengo, inoltre, che tali nessi siano sufficientemente evidenti da non esigere un'ulteriore discussione (1). L'elenco delle otto garanzie può essere utilizzato per costruire una scala teorica che consenta di ordinare i sistemi politici differenti a seconda del loro grado di democratizzazione. Ad un più attento esame, appare tuttavia più opportuno concepire tali otto garanzie come le componenti di due differenti dimensioni teoriche della democratizzazione.

1. I regimi variano enormemente a seconda del grado in cui le otto condizioni istituzionali sono apertamente disponibili, e pubblicamente utilizzabili e pienamente garantite almeno a quei membri del sistema politico che vogliono controllare e contestare la condotta del governo. Pertanto, la scala ipotizzata permetterebbe un confronto tra differenti regimi, tali a seconda del grado di opposizione, di pubblica contestazione o di competizione politica che essi consentono (2), alla condizione,

1. Alcuni degli aspetti di queste connessioni sono analizzati nel mio libro *A Preface to Democratic Theory*, Chicago, Un. of Chicago Press, 1956, pp. 63-81, e in R.A. Dahl and C. E. Lindblom, *Politics, Economics and Welfare*, New York, Harper, 1953, capp. 10-11.

2. In questo libro i termini liberalizzazione, competizione politica, politica competitiva, contestazione pubblica, opposizione pubblica sono usati per indicare questa dimensione, e i regimi con un alto quoziente in questa dimensione sono definiti spesso regimi competitivi.

H. J. ...
29
...
...
...

Tab. I.1 - Requisiti per una democrazia nel caso di un numero elevato di cittadini

Per consentire di:	Sono necessarie le seguenti garanzie istituzionali:
1. formulare le preferenze	1. Libertà di costituire organizzazioni e di aderirvi 2. libertà di espressione 3. diritto al voto 4. diritto dei capi politici a competere per ottenere il consenso 5. fonti alternative d'informazione
2. esprimere le preferenze	1. Libertà di costituire organizzazioni e di aderirvi 2. libertà di espressione 3. diritto al voto 4. diritto dei capi politici a competere per ottenere il consenso 5. eleggibilità alle cariche pubbliche 6. fonti alternative d'informazione 7. elezioni libere e corrette
3. assicurare egual peso alle preferenze nelle scelte di governo	1. Libertà di costituire organizzazioni e di aderirvi 2. libertà di espressione 3. diritto al voto 4. eleggibilità alle cariche pubbliche 5. diritto dei capi politici a competere per il consenso 5a. diritto dei capi politici di competere per i voti 6. fonti alternative d'informazione 7. elezioni libere e corrette 8. istituzioni che rendano il governo dipendente dal voto e dalle altre forme di preferenza politica

tuttavia, di specificare una seconda dimensione, dato che un regime può garantire l'esercizio del diritto di opposizione ad una parte molto piccola o molto grande della popolazione.

2. I regimi si differenziano a seconda della percentuale di popolazione cui è riconosciuto il diritto di partecipare, su un piano di maggiore o minore eguaglianza, al controllo ed alla critica dell'azione governativa, di partecipare, cioè, al sistema di contestazione pubblica. Una scala che rifletta l'ampiezza del diritto di partecipazione politica, ci consentirebbe di confrontare i differenti regimi in base alla loro inclusività (la presenza, cioè, e l'estensione delle garanzie accordate).

Il diritto di voto in elezioni libere e corrette, ad esempio, riguarda entrambe le dimensioni. Quando un regime assicura questo diritto ad alcuni dei cittadini, si avvia ad affrontare la più estesa contestazione pubblica possibile. Quanto più alto è il numero dei cittadini che godono di questo diritto, tanto più il regime si può definire «inclusivo».

La contestazione pubblica e l'inclusività sono variabili indipendenti.

La Gran Bretagna, ad esempio, aveva un sistema di contestazione pubblica ampiamente sviluppato sin dal secolo scorso, ma fino alla concessione del suffragio universale nel 1867 e nel 1884 esso includeva soltanto una piccola frazione della popolazione.

La Svizzera ha uno dei sistemi di contestazione pubblica più sviluppati nel mondo, ed è difficile trovare chi sia disposto a negare che il sistema svizzero sia altamente «democratico», eppure metà della popolazione svizzera, quella femminile, non gode ancora dei diritti elettorali. All'opposto, l'Urss non ha ancora un sistema di contestazione pubblica, mentre esiste il suffragio universale. In effetti, uno dei cambiamenti più significativi nel corso di questo secolo è la scomparsa virtuale nell'atteggiamento di rifiuto del principio della legittimità della partecipazione popolare al governo.

Ormai sono pochissimi i paesi che non hanno concesso almeno un voto ritualistico ai propri cittadini e che non indicano elezioni nominali. Perfino i dittatori più tirannici, di solito, dichiarano il proprio rispetto per i diritti del popolo di partecipare al governo, anche se non con il mezzo della contestazione pubblica.

È palese che, in assenza del diritto d'opposizione, il diritto di partecipazione perde quel significato che acquista, invece, in uno stato ove è ammessa la contestazione pubblica. Un paese a suffragio universale, e con un governo fortemente repressivo, darebbe all'opposizione minori opportunità di organizzarsi di quante ne permetta, invece, una società a suffragio ristretto, ma con un governo molto tollerante. Di conseguenza, quando i singoli paesi sono ordinati in una graduatoria a seconda della loro inclusività, e senza prendere in considerazione circostanze collaterali, i risultati sono anomali. Non di meno, tenendo ben presente che l'espressione del suffragio o, più in generale, il diritto di partecipare, indica soltanto una caratteristica del sistema, ed è una caratteristica che non può essere interpretata al di fuori del contesto delle altre, allora può essere utile distinguere i diversi regimi a seconda della loro inclusività. Supponiamo che la democratizzazione sia definibile in base a due dimensioni, la contestazione pubblica e il diritto di partecipare (fig. 1.1). Senza dubbio, la maggior parte dei lettori ritiene che la democratizzazione comprenda più di queste dimensioni e, tra breve, ne introdurrà una terza. Per il momento, vorrei proporre di limitare solo ad esse la discussione, perché mi sembra ormai chiaro un punto essenziale, che cioè lo sviluppo di un sistema di contestazione pubblica non equivale necessariamente alla piena democratizzazione. Per configurare più chia-

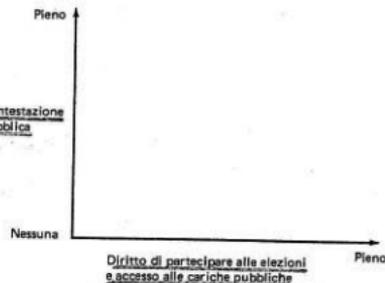


Fig. 1.1 - Le due dimensioni teoriche della democratizzazione.

ramente la relazione tra contestazione pubblica e democratizzazione intendendo prendere in esame le due dimensioni raffigurate nella fig. 1.2.

Poiché un regime può essere situato, se non altro teoricamente, in qualsiasi punto dello spazio delimitato dalle due dimensioni, è subito chiaro che la nostra terminologia è inevitabilmente inadeguata, perché si tratta di un procedimento di classificazione e non di stratificazione. Lo spazio delimitato dalle due dimensioni potrebbe, come è ovvio, essere diviso in un numero qualsivoglia di riquadri e a ciascuna di essi si potrebbe dare un nome. Ma una tipologia del genere è superflua per i nostri fini. Mi si consenta, invece, di fornire un piccolo glossario ragionevole, che, spero, mi permetterà di definire con sufficiente precisione i tipi di cambiamento nei regimi che mi propongo di discutere.

Mi si consenta di chiamare «egemonia chiusa» un regime che si collochi nell'angolo basso a sinistra nella fig. 1.2. Se un regime egemonico si sposta verso l'alto, seguendo ad esempio il percorso 1, allora si può dire che si avvii verso una contestazione pubblica più ampia e, senza voler forzare troppo i termini, si potrebbe dire che un cambiamento verso quella direzione implichi una sua liberalizzazione; in altri termini si potrebbe dire che il regime diventa più competitivo. Se un regime cambia al punto di permettere una partecipazione più ampia, seguendo il percorso 2, si può dire che si avvii verso un riconoscimento più consolidato del diritto di partecipazione popolare. Un regime potrebbe cambiare solo in rapporto a una dimensione e non all'altra. Se decida-

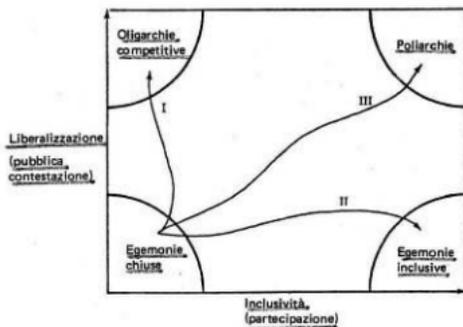


Fig. 1.2 - Liberalizzazione, inclusività e democratizzazione.

mo di chiamare «oligarchia competitiva», un regime che si collochi vicino all'angolo superiore sinistro, allora il percorso 1 rappresenta il passaggio da una egemonia chiusa a un'oligarchia competitiva. Ma un'egemonia chiusa potrebbe anch'essa diventare più inclusiva senza metter capo a un processo di liberalizzazione, vale a dire senza aumentare le opportunità di contestazione pubblica, come è indicato dal percorso 2. In questo caso, un regime cambia e passa da un'egemonia chiusa a una inclusiva.

La democrazia potrebbe essere posta nell'angolo superiore destro della fig. 1.2. Poiché essa può comprendere più dimensioni, oltre le due indicate nella figura e dal momento che nessun sistema nel mondo reale è veramente democratico, preferisco chiamare poliarchie i sistemi del mondo reale più vicini all'angolo superiore destro. Qualunque mutamento in un regime che lo spinga verso l'alto, e contemporaneamente verso destra, ad esempio lungo il percorso 3, può metter capo ad un certo grado di democratizzazione. Le poliarchie possono dunque essere intese come dei regimi relativamente (ma incompletamente) democratizzati. In altri termini le poliarchie sono dei regimi che sono stati sostanzialmente liberalizzati, ove è stata riconosciuta la legittimità della partecipazione del popolo al governo, e che sono quindi altamente inclusivi e aperti in modo estensivo alla contestazione pubblica.

Mentre ho indicato una denominazione per i regimi posti vicino ai quattro angoli, nessuna definizione o suddivisione è stata tentata per lo spazio centrale - il grande - della figura, e ciò riflette, in parte, sia la tendenza storica a una classificazione in termini di tipi estremi, sia il mio desiderio d'evitare una terminologia inutilmente complessa. Ciò, tuttavia, non significa che nel mondo manchino regimi che si potrebbero situare in quest'area intermedia: anzi, si può dire che essi siano la maggioranza e molti dei cambiamenti significativi che si registrano, riguardano spostamenti all'interno, verso o al di fuori di quest'area intermedia, a seconda che i regimi diventino (più o meno) inclusivi e aumentino (o si riducano) le possibilità di una contestazione pubblica. Per riferirmi a un regime dell'area intermedia ricorrorò all'uso di termini come «vicino» o «quasi». Un regime quasi-egemonico presenta più opportunità per la contestazione pubblica di quante ne offra un egemonico. Una quasi-poliarchia potrebbe essere inclusiva, ma - rispetto a una poliarchia piena - potrebbe imporre restrizioni più severe sulla contestazione pubblica, o potrebbe consentire alla contestazione pubblica opportunità comparabili a quelle offerte da una poliarchia piena ed essere, nonostante ciò, un po' meno inclusiva. (3).

3. Il problema della terminologia è intricatissimo, e sembra impossibile trovare dei termini in uso che non siano già caricati di significati ambigui e imprecisi. Il lettore non deve dimenticare che i termini che ho usato qui saranno sempre impiegati in tutto il libro nel senso indicato. Alcuni lettori avranno dei dubbi sul termine poliarchia adottato in luogo di quello di democrazia, ma è importante ricordare la distinzione tra la democrazia intesa come sistema ideale e le soluzioni istituzionali considerate come approssimazioni imperfette all'ideale. L'esperienza dimostra, credo, che quando si usa lo stesso termine per le due cose, si fa confusione, si creano intralci essenzialmente semantici allo svolgimento dell'analisi. All'estremo opposto la nozione di egemonia non è altrettanto soddisfacente; tuttavia, se ci riferiamo al significato che ho definito, sembra che il termine egemonico sia più appropriato di gerarchico, monarchico, assolutista, autocratico, dispotico, autoritario, totalitario, ecc. Il mio uso del termine «contestazione», con riferimento alla «contestazione pubblica», fa parte dell'inglese corrente. «Contestazione» deriva da «contestare», cioè far di qualcosa oggetto di disputa, di contesa, o di lite, e i suoi sinonimi più vicini sono disputare, sfidare, ecc. L'opportunità del termine è stata indicata per primo da Bertrand de Jouvenel, «The Means of Contestation», in *Government and Opposition*, 1. gen. 1966, pp. 155-74. L'uso che ne fa de Jouvenel è simile al mio, come è simile il termine francese da lui usato nel suo scritto, e che significa: *débat, objection, conflict, opposition*. Nello stesso numero della rivista citata, G. Ionescu, «Control and Contestation in Some One-Party States» pp. 240-50, usa il termine nella sua accezione più comune e ristretta come «i postulati fondamentali, anti-sistema, permanenti di ogni opposizione nel contesto di differenze di opinioni e ideologie fondamentali e dicotomiche» (p. 241). Chiaramente, questa è una definizione più ristretta del concetto di quella da me utilizzata e che credo abbia usato de Jouvenel nel suo scritto.

La necessità di ricorrere a termini di questo genere man mano che procederemo nel corso della trattazione, è un indice dell'utilità di questa classificazione. L'arbitrarietà dei confini tra «piena» e «quasi» è un segno dell'inadeguatezza di ogni tipo di classificazione, ma fino a quando terremo per fermo che quelli a cui siamo ricorsi sono modi utili, ma arbitrari di dividere lo spazio nella fig. 1.2., i concetti proposti potranno assolvere il compito loro assegnato.

Riformulazione del problema

Il quesito che apre questo capitolo può essere così riformulato:

1. quali condizioni aumentano o diminuiscono le possibilità di democratizzare un regime egemonico o quasi-egemonico?
2. più specificamente, quali fattori aumentano e diminuiscono le possibilità di contestazione pubblica?
3. in particolare, quali sono i fattori che aumentano o diminuiscono le possibilità della contestazione pubblica in un regime altamente inclusivo, vale a dire in una poliarchia?

Precisazioni

In questo libro mi occuperò delle condizioni che sembrano consentire ai sistemi di contestazione pubblica di formarsi e sopravvivere. Dato che la contestazione pubblica è un aspetto della democratizzazione, tratterò, entro certi limiti, di questo processo, come ho indicato all'inizio del capitolo. È tuttavia importante ricordare che il tipo di approccio al problema esclude numerosi aspetti importanti che dovrebbero essere considerati in un'analisi della democratizzazione.

È opportuno concepire la democratizzazione come una serie di ampie trasformazioni storiche: una è la trasformazione delle oligarchie egemoniche e competitive in quasi-poliarchie ed è il processo svoltosi nel mondo occidentale nel XIX secolo; una seconda è la trasformazione delle quasi-poliarchie in poliarchie mature verificatasi in Europa nelle tre decadi circa tra la fine del XIX secolo e la prima guerra mondiale; una terza è l'ulteriore democratizzazione della poliarchia piena - questo processo storico ha forse inizio con il rapido sviluppo del Welfare State dopo la grande depressione ed è stato interrotto dalla seconda guerra

mondiale e sembra essere ripreso dalla fine degli anni sessanta sotto forma di domande rapidamente crescenti, soprattutto fra i giovani, di democratizzazione delle diverse istituzioni sociali.

Mi occuperò solo della prima e della seconda di queste trasformazioni, e non della terza (4), anche se, sia che riesca ad affermarsi sia che si esaurisca rapidamente, è certamente non meno rilevante delle prime due ed anzi può apparire a taluni come la più importante, dato che si manifesta solo nei paesi più «avanzati» e si auspica ne determini il tipo di vita nel XX secolo. Nella maggioranza del mondo, però, mancano le condizioni indispensabili per un processo di democratizzazione di questo tipo. Dei 140 paesi indipendenti esistenti nel maggio 1969, circa due dozzine erano altamente inclusivi e avevano un sistema di contestazione pubblica altamente sviluppato, erano cioè poliarchie inclusive; un'altra dozzina scarsa erano quasi-poliarchie e sembravano non avere preclusa la via alla trasformazione in poliarchie mature: in esse doveva aver luogo la terza ondata di democratizzazione. La possibilità che alcune non-poliarchie possano «saltare» la fase delle quasi-poliarchie e giungere a una democratizzazione più piena di quella che consentono le poliarchie oggi esistenti, come desiderano alcuni ideologi, sono, come si vedrà, molto limitate. Per la maggioranza dei paesi, quindi, momento più rilevante appare ancora quello della prima o della seconda fase di democratizzazione e non della terza.

In realtà, l'aumento del volume è posto su un campo ancora più ristretto di quello di un'analisi dei primi due stadi di democratizzazione. Ho già fatto riferimento ai «regimi» e ai «sistemi di contestazione pubblica», ma non ho ancora precisato il livello a cui sia i regimi sia la contestazione pubblica possono essere effettivi; mi si consenta quindi di precisare che l'analisi riguarderà regimi nazionali, cioè regimi di singoli paesi o, se si preferisce, di stati nazionali indipendenti o, per impiegare un termine meno corretto, di nazioni o di stati-nazioni. L'analisi può essere certamente applicata anche a livelli più bassi d'organizzazione politica e sociale, ad esempio i comuni, le province, i sindacati, le imprese, le chiese, ecc. e forse per alcuni aspetti può risultare utile anche per lo studio delle attività politiche che vanno sviluppandosi a livelli più inclusivi - ad esempio organizzazioni internazionali di vario tipo. L'analisi, tuttavia, è stata specificatamente condotta con riferimento a regimi nazionali.

4. Ho trattato alcuni aspetti della terza trasformazione in *After the Revolution? Authority in a Good Society*, New Haven, Yale Un. Press, 1970.

Come appare anche dall'osservazione causale, i paesi si differenziano nell'estensione della opportunità offerte di contestare e di partecipare a processi non solo al livello del governo nazionale ma anche delle varie organizzazioni di governo e sociali inferiori: sarebbe quindi una lacuna assai grave, in un libro sulla democratizzazione, non trattare questi aspetti e ciò vale anche se ci si pone nella prospettiva della contestazione pubblica. Cercheremo quindi di tener conto, nell'analisi, del fatto che le variazioni delle caratteristiche generali delle unità subordinate sembrano essere legate alle variazioni della natura dei regimi nazionali (ad es. al fatto che si tratti più o meno di una poliarchia).

Tuttavia mi sembra opportuno insistere sul fatto che l'analisi non deve fermarsi qui. Una descrizione completa delle possibilità di partecipare alla contestazione pubblica in un determinato paese, non può trascurare un'analisi delle stesse possibilità aperte a livello delle unità subordinate. In Jugoslavia, per citare un caso, lo sforzo straordinario di concedere un'ampia sfera di autogoverno alle autorità locali ha consentito la partecipazione a una contestazione pubblica più ampia rispetto a quella permessa, ad esempio, in Brasile e in Argentina, nonostante che la Jugoslavia sia un regime mono-partitico. Per giungere a una visione complessiva dell'argomento è necessario prendere in esame tutte le possibilità rappresentate nella fig. 1.3. In effetti, molti degli attuali critici della democratizzazione incompleta nelle poliarchie sostengono che mentre esse possono essere competitive a livello nazionale, molte delle organizzazioni nazionali, soprattutto le associazioni private, sono in realtà egemoniche e oligarchiche (5).

Sebbene sia importantissimo andare oltre la descrizione del regime nazionale, tenendo conto anche delle unità sub-nazionali, attualmente tentare di condurre questa analisi per un ampio numero di paesi rappresenta, a mio avviso, un compito di tale complessità da rendere del tutto insoddisfacente l'impresa. Certamente, in linea di principio, le organizzazioni sub-nazionali potrebbero essere classificate secondo le due dimensioni indicate nelle figg. 1.1 e 1.2, ma non si tratta solo di disporre ordinatamente i diversi paesi nello spazio ipotetico fornito dalla fig. 1.3. Questo si riferisce solo a una delle due dimensioni principali: la contestazione, e ovviamente una procedura simile è indispensabile per

5. Si veda in particolare G. McConnell, *Private Power and American Democracy*, New York, Knopf, 1966; H.S. Kariel, *The Decline of American Pluralism*, Stanford, Stanford Un. Press, 1961; entro certi limiti si veda anche R.F. Wolff, *The Poverty of Liberalism*, Boston, Beacon Press, 1968.

precisare l'altra dimensione fondamentale: la partecipazione. Si deve anche tenere presente che all'interno di un determinato paese le unità sub-nazionali consentono spesso gradi diversi di opportunità di contestazione e di partecipazione. In molti paesi moderni, ad esempio, esse sono maggiori nelle amministrazioni locali che nei sindacati e in questi ultimi che non nelle imprese. Si dovrebbero quindi suddividere le unità sub-nazionali in un certo numero di categorie: le imprese, i sindacati, le amministrazioni locali, le chiese, le istituzioni educative, ecc. (6). Questi requisiti sono, purtroppo, a questo stadio, distinguibili in modo piuttosto astratto ed è proprio per questa ragione, di natura pragmatica piuttosto che teorica, che ho deciso di limitare la mia analisi al livello nazionale.

Presupposti

Quando i regimi egemonici e le oligarchie competitive si muovono verso le poliarchie, aumentano le possibilità di partecipazione effettiva e di contestazione e quindi cresce il numero degli individui, dei gruppi, degli interessi, dei quali occorre considerare le preferenze nella formazione delle decisioni politiche.

Dal punto di vista di coloro che governano, questa trasformazione porta con sé nuove possibilità di conflitto, il cui esito può determinare il

		Regimi nazionali	
		Basso	Alto
Organizzazioni sotto-nazionali	Alto	III	I
	Basso	IV	II

Fig. 1.3 - Ordine ipotetico dei paesi secondo le opportunità aperte alla contestazione

6. Lo studio ormai classico di S.M. Lipset, M.A. Trow e J.S. Coleman, *Union Democracy*, Glencoe, Free Press, 1956, prende in esame il caso deviante di un sindacato dove la contestazione e la partecipazione sono alte. Descrivere e spiegare questo caso deviante, nel contesto di un singolo paese, è stata una impresa davvero considerevole.

loro allontanamento dal governo e la loro sostituzione con i rappresentanti degli individui, dei gruppi e degli interessi incorporati di recente.

Il problema della formazione delle opposizioni è l'immagine speculare del problema della sopravvivenza di coloro che governano. Ogni trasformazione che fornisca agli oppositori del governo maggiori opportunità di tradurre i loro obiettivi in scelte politiche attuate dallo stato, porta con sé la possibilità di conflitti con i rappresentanti degli individui, dei gruppi e degli interessi che allontanano dal governo.

Quanto più esteso è il conflitto tra il governo e l'opposizione, tanto più è probabile che ciascuno tenti di negare agli altri la possibilità di partecipare effettivamente alla formazione delle decisioni politiche. Poiché l'opposizione deve giungere ad esercitare il controllo dello stato per controllare coloro che si trovano al governo (a questo punto, l'opposizione e il governo hanno invertito i ruoli), possiamo formulare la proposizione in termini generali come un assioma sulla disponibilità dei governi a tollerare i propri oppositori:

I Assioma: la possibilità che un governo tolleri l'opposizione aumenta nella misura in cui diminuiscono i costi della tolleranza.

Un governo deve però in ogni caso tener conto anche del costo che sopprimere un'opposizione importa. Anche se la tolleranza è costosa, la repressione può esserlo molto di più. Da qui, giungiamo al secondo assioma:

II Assioma: la possibilità che un governo tolleri una opposizione aumenta nella misura in cui cresce il costo della repressione.

In una situazione simile le possibilità che un sistema politico più competitivo sopravviva sono legate a due condizioni:

III Assioma: quanto più il costo della repressione eccede quello della tolleranza, tanto maggiore sarà la probabilità che si formi un regime competitivo.



Fig. 1.4

Il terzo assioma può essere illustrato con il diagramma della Fig. 1.4.

Quanto minore è il costo della tolleranza, tanto maggiore è la sicurezza dei governi. Quanto più alto è il costo della repressione, tanto maggiore è la sicurezza dell'opposizione. In effetti, le condizioni che forniscono un alto grado di sicurezza sia ai governi sia alle opposizioni consentono a queste ampie opportunità di contestare il comportamento dei governi.

L'interrogativo che ho già sollevato può essere riformulato in questi termini:

«Quali circostanze aumentano in modo significativo la sicurezza reciproca del governo e dell'opposizione e, quindi, accrescono le possibilità della contestazione pubblica e della poliarchia?».

Prima di affrontare questo problema, mi si consenta di sollevare una questione d'importanza prioritaria: la poliarchia è davvero importante?