

## **“LO STATO CONTEMPORANEO”**

di Carlo Palumbo (1997)

Indici e concetti

### 1) LE PREMESSE TEORICHE E STORICHE

La formazione dello Stato moderno (XV-XIX secolo). L'accentramento del potere, la territorialità dell'obbligazione politica, l'impersonalità del comando politico. Unificazione, indipendenza e rappresentanza. La sovranità e la sua titolarità: del monarca o del “corpo sociale”. Il concetto di nazione: come “corpo sociale” o demos e come nazione “etnica”.

Concetti generali: Società civile, Diritti civili, Diritti politici, Diritti sociali, Territorialità dell'obbligazione politica, Impersonalità del comando politico, Sovranità, Ragione di Stato, Nazione, Nazione-ethnos, Nazione-demos, Popolo, Stato nazionale.

Il Costituzionalismo liberale e la tradizione democratica. Il garantismo e la divisione dei poteri. Il liberalismo inglese. La “Dichiarazione dei diritti” del 1789. Il Costituzionalismo in Francia e in Italia. Rousseau. La rivoluzione americana. Il Giacobinismo. La rivoluzione francese del 1848 e la Repubblica democratica.

Concetti generali: Garantismo, Libertà individuali, Tolleranza, Regime censitario, Separazione dei poteri, Stato di polizia, Stato di diritto, Carta costituzionale, Carta ottriata, Statuto, Stato costituzionale, Liberalismo, Repubblica, Democrazia, Eguaglianza, Libertà in positivo, Sovranità popolare, Volontà generale, Suffragio universale.

### 2) 1870-1914 LO SVILUPPO DELLO STATO LIBERALDEMOCRATICO

Economia e società. Dallo Stato “minimo” all'integrazione con la società e l'economia. Dallo Stato “garante” del mercato allo Stato “interventista”. Lo Stato sociale e lo Stato fiscale. La crisi del liberalismo ottocentesco. La nascita della società di massa. Le trasformazioni a livello di pubblica opinione.

Termini e concetti: Capitale finanziario, Protezionismo, Liberismo, Mercato, Stato sociale, Stato assistenziale, Stato fiscale, Stato imprenditore, Gruppo d'interesse, Spesa pubblica, Scienza delle finanze, Assistenza pubblica, Previdenza sociale, Servizio pubblico, Ceti medi tradizionali, Nuovi ceti medi, Classe “generale”, Società di massa, Uomo-massa, Conformismo, “Nazionalizzazione” delle masse.

Teorie e organizzazioni politiche. I partiti politici. La tradizione liberale e democratica. I partiti extraparlamentari: socialisti e cattolici. Il pensiero antidemocratico. Le funzioni specifiche dei partiti.

Termini e concetti: “Dispotismo democratico”, Ideologia, Consenso, Partito politico, Partito di notabili, Partito di massa, Socialismo, Cristianesimo sociale, Nazionalismo, Imperialismo, Colonialismo, Patriottismo.

Forme di governo e sistemi istituzionali. I sistemi elettorali. L'estensione del suffragio maschile e l'introduzione del suffragio femminile. La selezione degli eletti. Governi “rappresentativi” e governi parlamentari. I modelli tradizionali: Gran Bretagna e Francia. I nuovi Stati nazionali: Germania e Italia. Lo Statuto Albertino.

Termini e concetti: Stato “minimo”, Suffragio, Rappresentanza politica, Selezione degli eletti, Sistema maggioritario, Collegio uninominale, Scrutinio di lista, Sistema politico, Governo rappresentativo, Governo parlamentare.

### 3) 1914-1945 CRISI DELLA LIBERALDEMOCRAZIA E AFFERMAZIONE DEI TOTALITARISMI.

Le radici economiche e sociali della crisi delle istituzioni liberaldemocratiche. L'affermazione del sistema-guerra durante la prima e la seconda guerra mondiale. La fine del liberismo economico. I gruppi di interesse. Gli organismi "corporatisti". Il "capitalismo organizzato". La crisi economica degli anni trenta. Il New Deal. Il ruolo dell'amministrazione.

Termini e concetti: Sistema-guerra, "Capitalismo organizzato", Protezionismo, Stato "corporatista", Sindacato, Relazioni industriali, Conflitto sociale, Contratto di lavoro, Stato corporativo, "New Deal", Statalismo, Burocrazia, Movimento di massa.

Teorie politiche e istituzioni. La teoria delle élites. Repubbliche parlamentari e costituzioni "razionalizzate". I paesi di antica tradizione liberale: Gran Bretagna, Francia e Stati Uniti. La crisi dei partiti liberali. La radicalizzazione dei conflitti sociali e i partiti antisistema di destra e di sinistra. Il fascismo in Italia. Il nazismo in Germania. Dittature totalitarie e totalitarismi: i modelli interpretativi.

Termini e concetti: Teoria élitista, "Classe politica", Liberaldemocrazia, Bolscevismo/Comunismo, Fascismo, Nazismo, Antisemitismo, Fronte popolare, Partito antisistema, Controllo ideologico, Repubblica parlamentare, Costituzione "razionalizzata", Costituzione democratico-sociale, Sistema proporzionale, Presidenzialismo, Autoritarismo, Dittatura, Capo carismatico, Cesarismo, Totalitarismo, Ideologia totalitaria, Nemico "oggettivo", Sistema terroristico di polizia, Scrutinio totalitario, Rappresentanza corporativa.

#### 4) 1946-1997 SVILUPPO DELLO STATO DEMOCRATICO-SOCIALE E SUA RISTRUTTURAZIONE.

Economia e società. Le funzioni dello Stato contemporaneo. Lo sviluppo e la ristrutturazione dello Stato del benessere o Welfare State. Statalizzazione della società e socializzazione dello Stato. La "classe media". La società dello spettacolo e l'asimmetria della comunicazione di massa.

Termini e concetti: Stato del "benessere" o Welfare State, Sviluppo, Internazionalizzazione dell'economia, Consumi di massa, Diritti di cittadinanza, Previdenza sociale, Domanda sociale, Spesa pubblica, Deficit di bilancio, Statalizzazione della società, Globalizzazione, Crisi dello Stato sociale, Neoliberismo, "Classe media", Comunicazioni di massa, Società dello spettacolo, "Effetto agenda", Teledemocrazia.

Teorie politiche e istituzioni. Il dibattito sulla democrazia. La "teoria competitiva della democrazia". Le promesse non mantenute della democrazia. Crisi dei partiti di massa e sviluppo del partito "elettoral-programmatico". Lo Stato dei partiti. La crisi delle ideologie tradizionali. Le istituzioni politiche in Gran Bretagna, Francia, Germania e Italia.

Termini e concetti: Democrazia sociale, Socializzazione dello Stato, "Dispotismo amministrativo", Democrazia partecipativa, Teorie "neoclassiche" della democrazia, "Teoria competitiva" della democrazia, Società pluralistica, "Imprenditore" politico, Apatia politica, Crisi della democrazia, Tecnorazia, Partito elettorale-programmatico, Partito di "integrazione", Partitocrazia, Crisi delle ideologie, Razzismo, Radicalismo di destra, Europeismo, Governabilità, Alternanza, Ruolo costituzionale dell'opposizione, Bipolarismo, Stabilità politica, Europa politica.

### "LO STATO CONTEMPORANEO"

#### LE PREMESSE TEORICHE E STORICHE

Questo percorso didattico è dedicato allo "Stato contemporaneo" e analizza la storia e i caratteri di questa istituzione limitatamente ai maggiori paesi dell'Europa occidentale e, per alcuni fenomeni, agli Stati Uniti, nell'arco di tempo che va dal 1870 ai nostri giorni.

A partire dalla seconda metà del XIX secolo si assiste ad una graduale integrazione tra lo Stato politico (lo Stato moderno) e la società civile. Accanto ai diritti civili e politici si sviluppano i diritti sociali, che rappresentano una partecipazione al potere politico e alla distribuzione della ricchezza sociale prodotta. L'integrazione tra Stato di diritto e Stato sociale non avviene solo a livello costituzionale, ma legislativo e amministrativo. Lo Stato assume nuovi compiti, anche al di fuori della sfera politica, ma conserva i caratteri e le funzioni che erano già propri dello Stato moderno, che si afferma in Europa tra il XV e l'inizio del XIX secolo, attraverso un progressivo accentramento del potere, fino a comprendere l'intero ambito dei rapporti politici, e si basa sul principio della territorialità dell'obbligazione politica e sull'acquisizione dell'impersonalità del comando politico. Schematicamente, la storia della formazione dei moderni Stati nazionali europei comprende tre processi: l'unificazione nazionale, l'indipendenza statale, l'introduzione di istituti rappresentativi. Inghilterra e Francia raggiungono l'unità e l'indipendenza in epoca premoderna, rispettivamente nel 1485 e nel 1491, e nel primo paese si ha uno sviluppo precoce, già a partire dal XIII secolo, degli istituti rappresentativi; gli Stati Uniti si costituiscono nel 1787; l'Italia e la Germania vedono intrecciarsi i tre processi in epoca tarda, solo nel XIX secolo, e raggiungono l'unità nazionale nel 1861 e nel 1871. Inoltre, dopo le guerre religiose del 1500-1600, il potere non è più fondato su una fede, ma prevale una visione tecnica dello Stato, come ordine esterno necessario a garantire la sicurezza e la tranquillità dei sudditi.

L'affermazione del nuovo Stato si accompagna alla riflessione sul concetto di sovranità. Per Bodin (*"Sei libri della Repubblica"* 1576) essa è assoluta, indivisibile e perpetua. Bodin, come Hobbes (*"Leviathan"* 1651), pone la teoria della sovranità al servizio della monarchia assoluta, con Rousseau (*"Il contratto sociale"* 1762) e con la rivoluzione francese la sovranità resta, ma cambia la titolarità, che passa dal re al "popolo" o alla "nazione" e diviene esercizio della "volontà generale", mentre scompare la nozione politica di Dio. In questo modo, almeno in Europa, lo Stato moderno si costituisce come Stato nazionale e si passa dalla ragione dinastica o di Stato alla ragione nazionale, mentre i popoli diventano soggetti di diritti.

Si affermano due concezioni del concetto di nazione: la nazione-ethnos e la nazione-demos. La prima, basata sulla tradizione, considera la nazione una comunità naturale e si sviluppa all'interno della cultura tedesca con Herder e Fichte. La seconda, che nasce con Rousseau ed è ripresa dal Giacobinismo e dal pensiero liberale e democratico dell'Ottocento, sottolinea il carattere convenzionale di accordo volontario: è necessaria un'energia unificatrice, una "passione presente" che sappia dominare il passato; la nazione, come l'individuo, è creazione della libertà. In questa visione

lo Stato diviene espressione di un popolo, di una comunità di cittadini, di un “corpo morale e collettivo” capace di esprimere la volontà comune, congiungendo nazione e democrazia.

Intanto si pongono le basi teoriche del costituzionalismo liberale: con Locke (*“Due trattati sul governo” 1690*) si afferma che i diritti propri dell’individuo sono indipendenti nella loro fonte dallo Stato, che si limita solo a riconoscerli, mentre Montesquieu (*“Lo spirito delle leggi” 1748*) propone contro il dispotismo la “distribuzione dei poteri”, per istituzionalizzare i freni all’onnipotenza dell’autorità. Finalmente, con l’art. 16 della “Dichiarazione dei diritti dell’uomo e del cittadino” del 1789, si riconosce che: “Ogni Società nella quale non sia assicurata la garanzia dei diritti, e determinata la separazione dei poteri, non ha costituzione”.

Dopo la rivoluzione francese si affermano le tradizioni politiche dei liberali (o costituzionali) e dei democratici, che propongono inizialmente due visioni distinte: una predilige la libertà, anche a detrimento delle personalità più deboli e meno dotate, è conflittualistica e pluralistica; l’altra sottolinea l’eguaglianza tra gli individui, è impegnata nello sviluppo della comunità nel suo insieme, anche a costo della libertà dei singoli, afferma una visione totalizzante e armonica. Se in generale vi è rapporto di continuità tra liberalismo e democrazia come estensione dei diritti individuali a tutti i membri della comunità, rimane il contrasto sul diritto del popolo, come totalità organica, a governarsi da sé; ma a partire dalla metà dell’Ottocento, dopo la rivoluzione democratica francese del 1848, liberalismo e democrazia si confondono. Sono idee base del liberalismo: tolleranza, libertà di opinione, principio rappresentativo su base censitaria, divisione dei poteri, difesa dell’individuo contro gli abusi dell’autorità; sono obiettivi comuni a liberali e a democratici: costituzione, parlamento elettivo, libertà fondamentali; sono idee specifiche dei democratici: suffragio universale, repubblica, sovranità popolare, libertà in positivo.

Questi movimenti politici si affermano in Europa nel corso delle lotte per il riconoscimento di carte costituzionali: whigs e tories in Gran Bretagna, costituzionali e repubblicani democratici in Francia, destra storica e mazziniani in Italia. Si sono chiamate “Costituzioni”, nel secolo scorso, le costituzioni scritte di ispirazione liberale, che quasi tutti gli Stati civili si sono date sull’esempio delle Costituzioni degli Stati Uniti d’America e della Francia; gli storici parlano di monarchie costituzionali e di Stati costituzionali per indicare gli Stati che sono passati da un regime assoluto a un regime liberale. Nell’Età della Restaurazione si diffonde il modello delle Costituzioni (o Carte o Statuti) concesse o “ottriate”, sull’esempio di quella francese del 1814, elargita da Luigi XVIII in Francia dopo la caduta di Napoleone. Gli statuti riaffermano la legittimità del potere sovrano derivante da Dio, definiscono i diritti propri della collettività nazionale, la distinzione e separazione dei pubblici poteri,

la determinazione dei contenuti dello Stato di diritto. Delle costituzioni ottriate elargite dai sovrani italiani nel 1848, solo lo Statuto albertino sopravvive e nel 1861 diventerà la carta fondamentale del Regno d'Italia, rimanendo formalmente in vigore fino al 6 giugno 1946.

Nello Stato costituzionale il parlamento rappresenta e modera gli interessi particolari, mentre il deputato rappresenta tutta la nazione; il parlamento ha due compiti: controllare il governo e/o governare esso stesso. Contemporaneamente si afferma, soprattutto con la sistematizzazione del diritto operata dalla scienza tedesca nel corso dell'Ottocento, la funzione giuridica dello Stato, ovvero lo "Stato secondo diritto": esso è garanzia contro le forze perturbatrici esterne e definisce i limiti della sua azione e quelli dell'individuo, mentre si oppone alla concezione dello Stato come pura forza o come Stato di "polizia" fondato sulle ordinanze, piuttosto che sulla legge astratta e generale. Nel corso dell'Ottocento, lo Stato svilupperà un'azione anche nella sfera degli interessi amministrativi, economici e sociali.

#### 1870-1914 LO SVILUPPO DELLO STATO LIBERALDEMOCRATICO

Alla fine dell'Ottocento lo Stato di diritto ha definito la sua struttura: essa è caratterizzata dal sistema giuridico, ovvero la legge generale-astratta, dalla libertà di concorrenza sul mercato, dal riconoscimento della questione sociale, dalla separazione e distribuzione del potere (*Neumann 1973*).

Dopo il 1870, soprattutto in Germania, inizia a modificarsi la struttura materiale sulla quale si basa questo sistema giuridico, in quanto si altera la forma della libera concorrenza di mercato. Si crea una cornice istituzionale favorevole alle banche e alle grandi imprese, mentre muta la forma stessa della proprietà, grazie all'avvento della Borsa e alla nascita del capitale finanziario. La creazione di forti concentrazioni industriali è in grado di incidere sulla politica interna dei governi: termina l'estraneità della politica dall'economia. Per Smith e Ricardo lo Stato avrebbe dovuto limitare le proprie funzioni al mantenimento delle istituzioni militari, poliziesche, educative e giudiziarie, lo "Stato minimo", lasciando il resto allo sviluppo "naturale" del sistema. Ora, invece, lo Stato entra nell'economia e nella società e si presenta nelle forme dello Stato "imprenditore", dello Stato "fiscale", dello Stato "sociale". La politica economica dello Stato non si limita più al protezionismo, ma si attua con le manovre monetarie della banca centrale o la costruzione di infrastrutture. In precedenza lo Stato favoriva la creazione del mercato (delle merci, del lavoro, della terra, del denaro) e poi ne garantiva formalmente il funzionamento. Dalla fine del secolo scorso, invece,

interviene nel processo di valorizzazione del capitale, mentre i processi decisionali si spostano dai parlamenti, dove sono presenti forze antagoniste, ad altri centri dell'apparato statale, oppure avvengono per decreto, e subiscono la pressione di potenti gruppi di interesse, in grado di condizionare le scelte politiche. Il potenziamento della domanda attraverso l'espansione della spesa pubblica può avvenire con l'assunzione diretta del controllo delle aziende, come avviene in Italia, oppure può orientare i programmi di sviluppo con gli strumenti creditizi o con le manovre fiscali, come in Gran Bretagna. L'aumento della domanda di spesa pubblica evidenzia il ruolo dello "Stato fiscale", che rappresenta il punto d'incontro tra Stato di diritto e Stato sociale: per la scienza delle finanze ogni problema sociale o economico è un problema finanziario.

A partire dagli ultimi decenni del secolo scorso, lo Stato contemporaneo si caratterizza per lo sviluppo dello Stato sociale, che riconosce i diritti sociali dei cittadini, al di là delle vecchie politiche "assistenziali". Già nel 1601, in Inghilterra, è approvata la "Poor Law" o legge per i poveri, con sussidi in denaro, e l'intervento assistenziale è attivato nel XVIII secolo da strutture del potere di tipo patrimoniale (Austria, Prussia, Russia, Spagna). Le leggi approvate in Prussia nel secolo scorso rientrano in questa logica e non in quella dell'ampliamento dei diritti di cittadinanza; infatti, mentre nel 1878 una legge antisocialista proibisce riunioni e propaganda di queste organizzazioni, Bismarck, tra il 1883 e il 1889, introduce un sistema di previdenza sociale che impone l'assicurazione obbligatoria contro malattia, vecchiaia e invalidità, un contributo da parte del tesoro imperiale per ogni pensionato, sussidi per i disoccupati e limitazioni dell'orario di lavoro. In Italia la prima legge per l'istituzione della Cassa di previdenza per la vecchiaia e la tutela degli infortuni sul lavoro risale al 1898, mentre è il governo Giolitti, nel 1912, a istituire l'Istituto Nazionale delle Assicurazioni, dal quale restano fuori, però, le pensioni operaie. In Inghilterra, dove prevale l'etica protestante, secondo la quale bisogna innanzitutto scoraggiare i pigri e l'assistenza è una deviazione dal principio "a ciascuno secondo i suoi meriti", fino ai primi dell'Ottocento i compiti assistenziali sono delegati alle corporazioni, quindi alle società di mutuo soccorso; nella legge sui poveri del 1834 vi è una contrapposizione tra diritti civili e assistenza: chi è mantenuto dalla collettività rinuncia alla libertà personale; egli non è portatore di diritti, ma è piuttosto considerato pericoloso per l'ordine e l'igiene pubblica.

Le ragioni che portano all'affermazione dello Stato sociale sono economiche e ideologiche, oltre che politiche. Le ragioni economiche si trovano soprattutto nel passaggio dalla società agricola a quella industriale e nella correlazione dell'intervento allo sviluppo economico e industriale. Ma vi è anche una mutazione ideologica: se in passato si riteneva che la povertà fosse causata dalla vo-

lontà divina o dal demerito, ora appaiono più chiare le cause socio-economiche, mentre diminuisce nell'opinione pubblica il conflitto tra richieste fondate sul merito e quelle sul bisogno. Entro la fine del secolo, in molti paesi europei aumenta progressivamente il peso fiscale per sostenere lo Stato sociale, mentre si assiste all'estensione dei servizi pubblici nelle grandi città ad opera delle amministrazioni locali. In Inghilterra, tra il 1905 e il 1911, lo schieramento liberale e laburista consente l'approvazione di leggi di ispirazione egualitaria: assicurazione sanitaria nazionale, sistema fiscale basato sulle imposte dirette e fortemente progressivo. La situazione è cambiata: siamo in presenza di una società liberaldemocratica che riconosce diritti sindacali e politici alla classe operaia.

Si è intanto consumata la crisi del vecchio liberalismo ottocentesco e si affermano nuove visioni politiche democratiche e socialiste. Il liberalismo europeo dell'Ottocento è espressione dei liberi proprietari del suolo e degli imprenditori industriali; esso si basa sul garantismo, sull'autogoverno locale e sulla gratuità delle funzioni politiche e amministrative. Con la separazione della terra dalla figura del proprietario si perdono i caratteri politici ad essa connessi, mentre il passaggio alla grande industria spinge i trust e le società per azione a un rapporto sempre più stretto con lo Stato e si sviluppano statalismo, nazionalismo e imperialismo; l'individualismo liberale viene compresso e schiacciato dalla pressione congiunta del capitale finanziario e delle lotte del proletariato. I ceti medi tradizionali perdono la coscienza dell'universalità della loro funzione sociale e politica rispetto allo Stato di diritto e al sistema parlamentare prodotti della mentalità borghese: da classe "generale" essi si trasformano in classe "economica" e parziale che tende alla conquista dello Stato per la difesa dei propri interessi di classe; la lotta politica si polarizza sempre più sulla base delle fratture sociali, mentre l'azione dello Stato si identifica con quella della burocrazia. A cogliere i primi segni della crisi del liberalismo e l'inevitabilità del passaggio alla "democrazia" sono Tocqueville (*"La democrazia in America"* 1835-40) e Stuart Mill (*"Elogio della libertà"* 1859). Essi vedono nella democrazia un'opera di livellamento che rende gli uomini ugualmente mediocri e tali da esercitare una tirannia anonima e collettiva; la "volontà generale" diviene la volontà della maggioranza numerica, mentre si assiste al trionfo della "cattiva qualità", piuttosto che della quantità; è pertanto necessario frenare l'azione del suffragio universale della democrazia col sistema proporzionale, che permette un controllo della minoranza sulla maggioranza. Questo "dispotismo" democratico e illiberale agirebbe a livello costituzionale, quando vengono violati i diritti delle minoranze o si concentra troppo potere nell'assemblea elettiva, come nella Convenzione; a livello elettorale, se le minoranze non hanno diritto di rappresentanza, come nel sistema uninominale; sociale, quando si

ha oppressione della società sull'individuo, tirannia del pensiero, conformismo. Per il liberalismo classico l'istituzione di un parlamento elettivo era associata all'idea di un'opinione pubblica che doveva controllare l'attività dell'assemblea legislativa e legittimarne l'autorità, in quanto autentica, razionale espressione dell'interesse generale. Essa emergeva dai centri della società civile e si poneva in uno spazio intermedio tra l'elettorato e il potere legislativo. Si modifica, così, il concetto di opinione pubblica, che diviene espressione di maggioranze sociali influenzate da ideologie, conformiste o eversive, pericolose per l'autonomia intellettuale e morale degli individui; esse sono elementari, confuse, mutevoli, frutto di impulsi collettivi di carattere sentimentale o puramente emotivo. Ora l'opinione pubblica si identifica con le idee di volta in volta dominanti entro il pubblico indifferenziato dei cittadini, perde il carattere di razionalità, in quanto guidata da criteri consumistici e opportunistici, perde autonomia e competenza, poiché è influenzata dall'industria culturale.

Questi autori fanno i conti con una nuova realtà sociale. Con la dissoluzione delle strutture corporative e dei ceti il "popolo" si trasforma in un aggregato amorfo: si affermano i concetti di massa, di uomo-massa, di società di massa. Il termine "massa" appare in Francia tra il 1830 e il 1848 per indicare la parte del popolo esterna all'ordine politico, come moltitudine indifferenziata. Si comincia a parlare di "società di massa" solo alla fine del secolo, in riferimento alla presenza di agglomerati urbani, a rapporti anonimi e impersonali, a grandi istituzioni nazionali, mentre la popolazione esce dall'autoconsumo per entrare nell'economia di mercato. Appaiono nuove stratificazioni sociali: la manodopera generica (operaio massa) e il nuovo ceto medio urbano (lavoratori autonomi, dipendenti pubblici e colletti bianchi). I modelli culturali della borghesia influenzano i nuovi ceti medi: individualismo, rispettabilità, proprietà privata, risparmio, senso della gerarchia, patriottismo, mentre la classe operaia propone solidarismo, internazionalismo, spirito di classe. L'uomo-massa è isolato, oscilla tra attivismo estremistico e apatia, fornisce uno scarso sostegno alle istituzioni democratiche. L'attenzione ai comportamenti delle masse si afferma a cavallo tra i due secoli con Le Bon (*"La psicologia delle folle"* 1895), Freud (*"Psicologia delle masse e analisi dell'io"* 1920), Ortega y Gasset (*"La ribellione delle masse"* 1930). Recenti studi, come quelli di Mosse (1974), mettono invece in luce gli sforzi degli Stati nazionali europei per "nazionalizzare le masse". La ricerca è riferita in origine al caso tedesco tra il 1870 e il 1914, in cui un'ampia operazione di propaganda pedagogica fece del nazionalismo un'ideologia effettivamente diffusa tra i ceti popolari; esso si collega all'imperialismo e al colonialismo e si caratterizza per l'aggressività verso l'esterno e per la ricerca da parte dei governi di una base sociale di massa, per assicurare stabilità politica negli anni di diffusione del suffragio allargato. Dopo il 1870 si assiste

alla diffusione della scolarizzazione di massa, attraverso la scuola elementare obbligatoria e gratuita, soprattutto in Francia e in Germania; compito dei maestri è anche sviluppare il patriottismo e spesso quest'azione deve confrontarsi con quella dei parroci. Sono soprattutto i ragazzi e i giovani oggetto della propaganda nazionalistica; si afferma inoltre l'importanza della lingua "patria" e della storia nazionale in contrapposizione coi localismi e i regionalismi; si impongono i simboli patriottici e le festività nazionali, mentre si diffonde la leva di massa nell'esercito.

Intanto la lotta parlamentare e l'ampliamento del suffragio portano allo sviluppo dei partiti politici. Essi saranno i più importanti luoghi di partecipazione politica per gran parte del XX secolo. I partiti nascono per mutare la distribuzione del potere politico o per mutare la stessa struttura di classe che presiede alla distribuzione del potere politico. In origine sono costituiti da schieramenti parlamentari favorevoli o contrari al re, come in Inghilterra alla fine del XVIII secolo, che si caratterizza per il sistema del bipartitismo parlamentare tra whigs e tories. Sono persone che condividono obiettivi specifici, innanzitutto, nella prima fase del costituzionalismo, sul terreno dei diritti civili, quindi, nel corso dell'Ottocento, con la rivendicazione di diritti politici e sociali. Col suffragio i partiti devono darsi un'organizzazione nella società e uscire dal parlamento, per conquistarsi il consenso, anche nel caso di partiti di notabili. Dopo la metà del secolo nasce il nuovo partito liberale, dalla trasformazione del partito whigs, con l'introduzione del sistema dei "caucus" (comitato elettorale) e una piattaforma comune per i candidati. Anche i tories si rinnovano: l'influenza romantica spinge verso una concezione sociale organica, opposta all'individualismo liberale, fondata su un'intuizione mistica dello Stato; ci si propone di allargare la base popolare dello Stato e di attivare opere assistenziali in favore della classe operaia; i conservatori manifestano inizialmente una certa simpatia verso le trade-unions e il lavoro è considerato il cemento dell'unità nazionale; per i liberali vige invece il principio che l'assistenza deve solo facilitare l'autogoverno degli individui; alla fine del secolo, con Hill Green, il liberalismo accetta un programma d'intervento statale per garantire l'eguaglianza di opportunità. Diversamente dalla Gran Bretagna, in Francia l'imprevedibilità dell'espansione del suffragio non permette la crescita regolare di partiti alla ricerca del consenso.

Se i partiti democratici e liberali si sviluppano all'interno del parlamento, altri organizzano il loro consenso al di fuori del parlamento, in genere perché il loro potenziale elettorato non è ammesso al voto, soprattutto per motivi di censo, quindi è formato essenzialmente da settori esclusi, come la classe operaia; in altri casi sono autoesclusi, come i cattolici di alcuni paesi dell'Europa centro-meridionale, anche se possono disporre di un'organizzazione preesistente non partitica; il

passaggio all'organizzazione partitica si ha nel momento in cui è loro concesso di votare, come in Italia. I partiti socialisti e cattolici si impegnano per la modifica dei sistemi elettorali, dal maggioritario in collegi uninominali, al sistema proporzionale, che è ritenuto coerente con un'espansione della democrazia, assieme all'ampliamento della base elettorale. Nascono partiti socialisti in Germania (1875), Italia (1895) e Francia (1905); in Gran Bretagna i capi delle Trade Unions danno vita al Labour Party nel 1906, ma già dal 1891 era iniziata un'attività politica dei rappresentanti dei lavoratori. Nel 1889 si costituisce a Parigi la Seconda internazionale, che riunisce partiti e movimenti socialisti: chiede la giornata lavorativa di otto ore e proclama il primo maggio giornata mondiale di lotta. Si sviluppa un movimento per l'emancipazione femminile in campo politico: in Inghilterra nel 1902 nasce il movimento delle suffragette (Women's Social and Political Union); nel 1918 ottiene il diritto di voto alle donne. Anche i cattolici danno vita a loro organizzazioni partitiche, soprattutto a base rurale, come in Belgio e in Germania (Zentrum), e si organizzano, alla fine del secolo, movimenti democratico-cristiani in Italia e in Francia. Mentre si sviluppano istituti politici democratici, si assiste alla nascita di movimenti reazionari e nazionalisti a partire dagli anni ottanta e novanta del secolo scorso. Appartengono a questi fenomeni Action française di Maurras, l'antiebraismo, lo sciovinismo, il pangermanesimo, il panslavismo.

Nei paesi liberaldemocratici i partiti tendono ad assumere compiti essenziali per il funzionamento del sistema: essi offrono alternative elettorali; sono un luogo di partecipazione politica; permettono la diffusione e la condivisione delle idee, garantendo la socializzazione politica; si occupano del reclutamento per le cariche amministrative, politiche, elettive, facilitando l'interscambio tra il partito e la società; fanno funzionare il sistema in base alle promesse fatte in campagna elettorale.

Lo sviluppo dei partiti è strettamente collegato all'evoluzione dei sistemi elettorali che si verifica nel corso del XIX secolo. Rokkan (1970) analizza le forme di rappresentanza e propone un modello in cinque fasi: una fase prerivoluzionaria, in cui la cittadinanza politica è basata sull'appartenenza a uno "stato" corporativo; con le rivoluzioni americana e francese si assiste a una standardizzazione delle norme di voto, regolate dal regime censitario, con l'eguaglianza formale dei cittadini ammessi al voto sulla base del reddito e della proprietà (Regno di Sardegna 1848, Italia 1861); quindi si passa all'estensione del suffragio, che diventa di massa, ma rimangono ineguaglianze formali, come il voto multiplo o la diversa quota di voti necessari a eleggere la rappresentanza (Italia 1882); si afferma poi il suffragio universale maschile con l'abolizione dei limiti sopra una certa età e delle ineguaglianze formali, ma rimangono differenze a seconda delle circoscrizioni (Italia 1913); tra le due guerre mondiali (oppure dopo il 1945) si assiste alla massimizzazione dei diritti di cittadinanza,

attraverso l'estensione del suffragio alle donne, ai più giovani, ai residenti temporanei e l'egualizzazione del rapporto votanti-rappresentanti sul territorio nazionale o federale (Italia 1946). L'Inghilterra è passata attraverso tutti questi stadi: dalle riforme del 1832 e del 1867, che estendono il suffragio, al suffragio universale maschile del 1887, al voto alle donne, parziale nel 1918 e totale nel 1928, all'abolizione del voto multiplo nel 1948. Più complessa l'evoluzione del sistema in Francia, che passa dal primo al quarto stadio tra il 1789 e il 1791, quando si vota in base al contributo fiscale; nel 1793 vi è il suffragio universale, col requisito di un minimo di 6 mesi di residenza nel cantone; nel 1815-1848 si ha un regime censitario classico, con un massimo di 240.000 elettori; nel 1848 vi sono le prime elezioni moderne di massa con l'84% di votanti su 9.360.000 elettori, ma solo nel 1946 il voto sarà esteso anche alle donne. In Prussia e nel Reich di Bismarck coesistono due sistemi: in Prussia gli "ordini inferiori" ottengono il diritto di voto nel 1848, ma contano per uno rispetto agli ordini dei funzionari e dei proprietari terrieri; il Reichstag viene eletto dal 1867 col suffragio uguale per tutti gli uomini, ma il principio era già riconosciuto dall'Assemblea nazionale di Francoforte del 1848. Nel Regno d'Italia nel 1861 gli elettori sono 419.000 (1.9% della popolazione), ma i votanti effettivi sono solo 240.000; i deputati sono 443 e passano a 493 nel 1867 e a 508 nel 1870, in seguito all'annessione delle nuove province del Veneto e del Lazio. Nel 1882 gli elettori passano a 2.018.000 (6.9%) e i votanti sono 1.224.000; lo scrutinio di lista a suffragio allargato sostituisce il collegio uninominale, a cui si ritorna però nel 1892. Si passa al suffragio universale maschile nel 1913, quando gli elettori diventano 8.443.000 (23.2%) e i votanti 5.100.000. A cavallo dei due secoli si afferma per la prima volta il diritto di voto alle donne: nel Wyoming nel 1890, per tutti gli USA nel 1920, in Nuova Zelanda nel 1893, in Sudafrica nel 1895, in Finlandia nel 1906, in Norvegia nel 1910-13, in Danimarca nel 1915, in Svezia nel 1918. In questa fase la rappresentanza viene selezionata sulla base di meccanismi maggioritari a turno unico, come in Gran Bretagna, o a doppio turno, sul modello della Francia di Luigi XVIII, come nella Terza repubblica francese, in Italia, nel Reich tedesco. Inoltre si ha il superamento definitivo delle monarchie "amministrative", tipiche del periodo della Restaurazione, e l'affermazione del costituzionalismo, almeno formalmente "puro" in Italia e in Germania, con una prevalenza del parlamento sulle altre istituzioni in Gran Bretagna e nella Francia repubblicana. Contemporaneamente si ha la tendenza al passaggio (di diritto o di fatto) dai governi "rappresentativi" ai governi parlamentari, tipici della tradizione inglese, in particolare nella Terza repubblica francese e con i governi Depretis e Giolitti in Italia. Gli istituti liberali e il confronto politico tendono così a trasformarsi in senso democratico, grazie alla diffusione del suffragio universale

maschile, alla libertà di stampa e di espressione, al parlamentarismo, alla lotta politica tra partiti organizzati, ai diritti sociali; questo passaggio avviene soprattutto in Gran Bretagna e in Francia, mentre è parziale in Italia e in Germania. Nel Reich tedesco, dall'età di Bismarck, il principio monarchico convive con l'istituto del Cancellierato, a cui spetta il potere esecutivo, mentre il Parlamento rappresenta il potere legislativo e ha il compito di controllare l'azione del governo; un forte federalismo, che rispecchia le differenze tra gli Stati inglobati nel Reich, un'accentuata "nazionalizzazione" delle masse e una grande vitalità della società civile completano il sistema.

Il caso italiano è caratterizzato da una legge fondamentale, lo Statuto albertino, in vigore dal 1848 come carta ottriata nel Regno di Sardegna e poi esteso al Regno d'Italia nel 1861, che pone al centro del sistema il re, il quale è capo dello Stato, capo del Governo, capo dell'Amministrazione e delle Forze Armate. Nel corso degli anni cinquanta la prassi istituzionale si modifica, passando dalla forma rigidamente "costituzionale" a quella "parlamentare rappresentativa", soprattutto per merito di Cavour, e si instaura un rapporto di fiducia tra il Governo e il Parlamento. Il Consiglio dei ministri assume la forma di organo collegiale, mentre rimane indefinita la figura del primo ministro (*primus inter pares*) fino al decreto del 1876, che ne sancisce la preminenza sui ministri e ne fornisce una base giuridica. Con Depretis, tra il 1876 e il 1886, si passa al governo parlamentare, ma con Crispi e nella crisi dell'ultimo decennio del secolo si ha una svalutazione del Parlamento e una prevalenza dell'esecutivo, mentre il re si reinserisce nel sistema per iniziativa del capo del Governo. Solo con l'inizio del nuovo secolo, con i governi Zanardelli e Giolitti, si ha una definitiva affermazione del parlamentarismo e una trasformazione in senso democratico del sistema, più nella forma istituzionale che nella dinamica del funzionamento, a causa del sottosviluppo e delle carenze della classe dirigente liberale; l'imitazione dei modelli stranieri, soprattutto francese, avviene senza lo sviluppo della vita pubblica che caratterizza quei paesi, con una limitata integrazione delle masse nello Stato e l'opposizione del popolo cattolico e socialista.

#### 1914-1945. CRISI DELLA LIBERALDEMOCRAZIA E AFFERMAZIONE DEI TOTALITARISMI.

I trent'anni di storia europea che comprendono le due guerre mondiali e la grande depressione economica, periodo che alcuni storici definiscono come "seconda guerra dei trent'anni" o della "guerra civile europea", vedono da una parte un ulteriore sviluppo delle funzioni dello Stato

contemporaneo, dall'altra una crisi delle istituzioni democratiche affermatesi a cavallo dei due secoli e sottoposte all'attacco delle forze antisistema di destra e di sinistra.

Durante la prima (1914-18) e la seconda (1939-40) guerra mondiale si definisce un sistema-guerra che stabilisce un nuovo rapporto tra economia capitalistica, popolazione, strategie militari, guerre sulla base di una mobilitazione totale degli uomini e delle risorse. La guerra non è più solo parentesi o evento straordinario, ma una delle forme assunte dal sistema. Già a partire dalla guerra franco-prussiana del 1870 vi è una riforma degli ordinamenti militari, con l'introduzione del servizio militare obbligatorio sul modello della rivoluzione francese; questa trasformazione degli eserciti ha motivazioni di carattere politico-militare: vi è infatti la necessità di disporre di grandi masse di soldati come deterrente, mentre si passa alla produzione in serie di armi e si sviluppano le ferrovie, aumentando così l'influenza dei gruppi militari-industriali. Nel primo conflitto mondiale il passaggio alla guerra di logoramento spinge a organizzare le risorse, ripartite in un fronte interno e uno esterno, sulla base di criteri assunti dal sistema industriale, con la combinazione di economia privata, tecnica, scienza, burocrazia statale. Questo modello non sarà smantellato alla fine del conflitto, ma recuperato e sviluppato soprattutto dal nazismo e dal fascismo. Lo Stato assume un ruolo centrale nella preparazione della guerra e nell'orientamento del sistema economico: crescono i bilanci militari, le risorse sono destinate principalmente a fini bellici, l'attività produttiva è subordinata agli obiettivi militari, le gerarchie militari aumentano il loro potere decisionale, mentre l'esercito di massa estende la capacità di controllo dei poteri statali sulla società civile. Durante il conflitto si assiste a una modificazione del sistema economico internazionale: il commercio estero diventa funzionale all'accumulo di riserve di metalli preziosi; aumenta il peso dei gruppi finanziari e industriali e degli organismi statali che controllano l'attività economica e monetaria; essi condizionano le strategie militari, gli obiettivi politici e le azioni diplomatiche, attuando politiche protezionistiche o chiaramente autarchiche. Gli stabilimenti industriali sono dichiarati "ausiliari" dell'esercito e producono su commessa pubblica; vengono introdotte regolamentazioni dell'apparato produttivo, la disciplina sul lavoro si ispira a modelli militari e si va verso il superamento della conflittualità sindacale attraverso il modello "corporatista" di collaborazione tra capitale e lavoro sotto il controllo statale "per il bene supremo della nazione". Il conflitto bellico non fa che accentuare i fenomeni già avviati alla fine del secolo scorso: la concentrazione economica, la burocratizzazione dell'impresa privata, la nascita della figura del manager, con la separazione tra proprietà e direzione dell'impresa, lo sviluppo dei ceti impiegatizi, la creazione di grandi organizzazioni sindacali e imprenditoriali che modificano le relazioni industriali e regolamentano il

mercato del lavoro, l'aumento del peso dello Stato nei processi sociali e nell'economia; si parla a questo proposito di "capitalismo organizzato". A differenza dello Stato liberale, il potere del nuovo Stato non è più controllato dai soli diritti individuali, ma anche da "gruppi di interesse". Si affermano "formazioni sociali organizzate": partiti, movimenti di opinione, associazioni religiose, organizzazioni sindacali, associazioni imprenditoriali e professionali. Lo Stato opera come mediatore tra gli interessi contrapposti da loro rappresentati. I gruppi di pressione cominciano a costituirsi alla fine dell'Ottocento, ma solo durante la guerra acquisiscono potere pubblico; contemporaneamente si manifesta la crisi dei parlamenti, che devono distribuire i costi del conflitto e hanno difficoltà a costituire maggioranze stabili e a superare i veti dei gruppi di interesse, così la contrattazione politica si sposta sui ministeri. In questo contesto si assiste allo sviluppo di agenzie e organismi di tipo "corporatista": si affidano compiti pubblici a rappresentanze di interessi privati (approvvigionamento delle materie prime, distribuzione delle commesse, controllo delle derrate alimentari e dei prezzi) e si creano istituti per la soluzione dei conflitti di lavoro con rappresentanze delle parti e la mediazione dello Stato. Durante la guerra gli istituti corporatisti producono anche risultati per i lavoratori, ad esempio con lo sviluppo della contrattazione collettiva: i rappresentanti sindacali in questi organismi rappresentano da una parte gli interessi delle maestranze, dall'altra sono portavoce presso gli operai delle esigenze e delle iniziative dello Stato. La regolamentazione contrattuale ha carattere consensuale in Germania dal 1918, negli USA nel 1935 (col Wagner Act del New Deal) e in Francia nel 1936, mentre è coatta nell'Italia fascista e nella Germania nazista, dove la protezione del lavoro è esercitata con strutture di tipo corporativo. Il regime fascista, nel 1926, conferisce valore di legge ai contratti nazionali, così il contratto di lavoro esce dall'ambito del diritto privato, ma si ha contemporaneamente l'abolizione della libertà sindacale e del diritto di sciopero, solo il sindacato fascista può firmare il contratto. Particolarmente importante è l'esperienza della Repubblica di Weimar, la prima che si sia confrontata col problema delle forme della rappresentanza e della partecipazione alla gestione dei problemi sociali ed economici della moderna società industriale in senso pluralista, anticipando molte soluzioni del secondo dopoguerra. La crisi del 1929, oltre a costituire un banco di prova per gli istituti sperimentati nel corso della guerra, accentua la portata delle nuove funzioni assunte dallo Stato contemporaneo, ad esempio con la gestione diretta delle aziende in difficoltà, come avviene in Italia nel 1933, con la nascita dell'IRI, mentre aumenta la spesa per l'occupazione e per mantenere le condizioni di vita dei lavoratori. Negli USA, con la vittoria elettorale di Roosevelt del novembre 1932, attraverso il New Deal (o Nuovo Corso), sono rafforzati i sindacati industriali, si finalizza la spesa pubblica al

sostegno dell'occupazione e si creano agenzie specializzate per gestire servizi sociali e per gli aiuti ai bisognosi. Con il "Programma dei cento giorni" viene ristrutturato il sistema creditizio, svalutato il dollaro, aumentati i sussidi di disoccupazione, definiti prestiti ai cittadini per estinguere le ipoteche sulla casa; nel 1935 si attua la riforma fiscale, una legge sulla sicurezza sociale e per le pensioni di vecchiaia, una nuova disciplina dei rapporti di lavoro e la tutela del diritto alla contrattazione collettiva. Si tratta del più complesso intervento statale in economia attuato fino a quel momento in un paese liberaldemocratico in periodo di pace, anticipando una tendenza che si affermerà soprattutto in Europa nel secondo dopoguerra.

Con l'aumento di complessità del processo di produzione, la legittimità dello Stato non è più affidata alla sola legge astratta, ma si realizza attraverso procedimenti amministrativi funzionali agli interessi dell'apparato produttivo e in grado di garantire l'integrazione della forza-lavoro e il rispetto delle regole del sistema politico-economico. L'amministrazione si rende autonoma dal potere del parlamento e tende a subordinarsi ai gruppi di interesse, si accentua il ruolo dell'esecutivo rispetto agli altri poteri dello Stato e si sviluppa una vasta burocrazia dipendente dai ministeri per l'attuazione degli interventi economico-sociali. Se per Weber lo Stato è un potere legale-razionale con i caratteri di impersonalità, gerarchia degli uffici e competenza, ora questa razionalità amministrativa non deve più limitarsi ad essere conforme alle norme, ma deve essere orientata al raggiungimento di precisi obiettivi, che hanno lo scopo di assicurare legittimazione alla decisione politica, cioè il consenso, soprattutto attraverso l'erogazione di denaro. Nello Stato contemporaneo la legge è interpretata in chiave volontaristica, come semplice comando, si governa legiferando; questo provoca l'inflazione delle leggi e la loro cattiva qualità, in quanto perdono di certezza e di generalità, mentre i parlamenti si trasformano in macchine legislative.

Di fronte allo sviluppo dei sistemi politici democratici si produce una riflessione teorica sui rapporti tra masse e potere che, sulla base di concezioni che si autodefiniscono "realistiche", impongono giudizi fondamentalmente conservatori e antidemocratici; si tratta delle teorie élitiste di Mosca (la "classe politica"), Pareto (le "élites di governo") e Michels (la "legge di ferro dell'oligarchia"). Per "teoria dell'élite" o élitismo si intende quella teoria secondo cui in ogni società la possibilità di prendere decisioni importanti sul destino comune, in particolare l'azione di governo, è concentrata nelle mani di una ristretta minoranza di individui "eccellenti" in qualche campo (forza, ricchezza, sapere), organizzata in vista di questo scopo. La maggioranza della popolazione viene rappresentata come una "massa" che non ha influenza diretta sulle decisioni che riguardano la vita della società di cui fa parte. Le opere fondamentali sono: il *"Trattato di sociologia generale"* (1916) di Vilfredo

Pareto; gli *“Elementi di scienza politica”* (1896 e 1923) di Gaetano Mosca; *“La sociologia del partito politico nella democrazia moderna”* (1911 e 1925) di Robert Michels.

Dopo la guerra, si assiste a una rinnovata attività costituzionale nei paesi dell'Europa centrale e orientale usciti dalla sconfitta degli Imperi centrali e dalla rivoluzione russa: nascono “repubbliche parlamentari” in Germania (1919), in Austria (1920), in Cecoslovacchia (1920), in Polonia (1921). Superati i problemi legati all'affermazione dello Stato liberale, la diffusione del parlamentarismo e del suffragio universale impongono di affrontare la questione della “stabilità” e dell’ “efficacia” del potere, del quale non si discute più l'origine; si parla di “costituzioni razionalizzate” in riferimento all'attività di elaborazione che coinvolge scienziati sociali e giuristi, come Weber e Kelsen, per definire i rapporti reciproci tra organi costituzionali (Parlamento, Presidente della Repubblica, Governo), una volta venuta meno la figura del monarca, e di creare un nuovo equilibrio tra esigenze di stabilità e di rappresentatività. E' questo il caso della nuova Costituzione tedesca di Weimar, che contrappone un Parlamento, eletto con la proporzionale pura, che formula le leggi e controlla col voto di fiducia il Governo, e un Presidente eletto a suffragio universale diretto e con poteri rafforzati, compreso la facoltà di sciogliere il Parlamento e di proclamare lo “stato di emergenza”; il sistema politico sarà caratterizzato però dai veti incrociati tra i diversi centri di potere, dall'autonomia crescente dell'esecutivo e dal prevalere della soluzione autoritaria. In queste costituzioni, denominate “democratico-sociali”, si assiste all'introduzione dei diritti sociali accanto a quelli individuali, alla proclamazione di principi anche in materia economica, alla considerazione della funzione sociale della proprietà (art. 153 della Costituzione di Weimar) e, in genere, alla subordinazione degli interessi economici individuali a quelli dell'economia nazionale (art. 44 della Costituzione spagnola), anche con la socializzazione di certe imprese.

I paesi di più antica tradizione liberale, la Gran Bretagna, la Francia della Terza Repubblica e gli Stati Uniti, dimostrano una sostanziale stabilità delle loro istituzioni, nonostante le forti tensioni sociali ed economiche: in Gran Bretagna la questione irlandese, lo sciopero generale del 1926 e la crisi del 1931; in Francia il tentativo eversivo di Action Française del 1934 e i conflitti sociali del 1936-37, ma il sistema non regge all'aggressione tedesca del 1940, che porta all'occupazione diretta del Nord e al governo collaborazionista di Vichy; negli Stati Uniti la “grande depressione” degli anni trenta. Procede lo sviluppo dei sistemi elettorali: sono eliminate le differenze formali nel voto maschile, vi è la generalizzazione del voto segreto e l'introduzione del suffragio universale femminile in Germania nel 1919, in tutti gli USA nel 1920 e in Gran Bretagna nel 1918 (ristretto) e nel 1928, mentre vi è la tendenza a superare il criterio maggioritario con l'introduzione di sistemi

proporzionali, come in Italia nel 1919 e in Germania nel 1920, che producono un aumento della frammentazione della rappresentanza politico-parlamentare. Un fenomeno generalizzato è la crisi dell'egemonia dei partiti liberali (conservatori e democratici); in Gran Bretagna nel 1924 e in Francia, nel 1924-26 e nel 1936-37, vi è il temporaneo passaggio all'opposizione parlamentare; in Gran Bretagna si costituisce una "grande coalizione" trasversale nel 1931-35; in Italia, nel 1922-25, e in Germania, nel 1933, si ha la sconfitta definitiva della vecchia tradizione politica liberale ad opera dei movimenti fascista e nazista. I partiti nati al di fuori del parlamento (socialisti e cristiano-sociali) si affermano all'interno degli istituti rappresentativi e acquistano un peso determinante sulla vita politica nazionale, anche assumendo compiti di governo. I popolari partecipano alla prima fase del governo Mussolini, lo Zentrum è protagonista dei governi della Repubblica di Weimar; in Germania l'SPD ha un ruolo di governo fino alla stabilizzazione del 1923 e partecipa all'elezione di Hindenburg nel 1932; in Gran Bretagna i laburisti sono al governo nel 1924; in Francia socialisti e radicali sono al governo nel 1924-26 e col Fronte popolare nel 1936-37.

In tutti i paesi si ha una forte radicalizzazione dei conflitti sociali, con una bipolarizzazione tra classe operaia e borghesia, mentre sono coinvolti nella mobilitazione di massa anche settori tradizionalmente passivi, come i vecchi e i nuovi ceti medi; questa attivazione dei movimenti di massa avviene generalmente su iniziativa dei partiti di opposizione, o tradizionali (i partiti di ispirazione socialista) o "antisistema". A caratterizzare questo periodo è proprio la diffusione a livello di massa di teorie politiche negatrici della tradizione liberaldemocratica: teorie radicali di sinistra, bolsceviche e internazionaliste, rappresentate dai comunisti in Germania, Italia e Francia, dai socialisti rivoluzionari in Italia e in Germania; e radicali di destra, come quelle del PNF in Italia, della NSDAP in Germania e di Action Française; inoltre si radicalizzano le teorie razziste e antisemite (fino alla "soluzione finale") e i nazionalismi aggressivi. La lotta politica si presenta come combinazione della presenza in parlamento e della mobilitazione di massa, attivata in senso rivoluzionario-sociale e di rottura del vecchio ordine politico; questi movimenti politici fanno uso di mezzi tecnici moderni, come la radio e il cinema, e hanno la tendenza a manipolare le masse in senso "totalitario", attraverso un'ideologia che diventa sempre più pervasiva e assume caratteri più elementari e brutali. Si assiste così, a partire dagli anni venti, a una vera e propria crisi dei sistemi politici liberaldemocratici europei: regimi autoritari sono instaurati in Ungheria, in Polonia, in Bulgaria, in Jugoslavia; in Spagna nel 1923 e in Portogallo nel 1926 sono i militari a prendere il potere; si giunge quindi all'affermazione di Franco, vincitore nella guerra civile spagnola del 1936-

1939, più vicino al modello fascista, anche se il partito unico, la Falange, non ha il ruolo di quello tedesco e italiano. I casi più significativi sono comunque il fascismo in Italia e il nazismo in Germania. In Italia Mussolini forma un proprio governo il 31 ottobre del 1922, nel rispetto formale della prassi statutaria, con la collaborazione di esponenti di destra e del centro politico; il Parlamento concede contestualmente i pieni poteri per le riforme amministrative e fiscali. Vi è nella prima fase la tendenza alla coesistenza di organi dello Stato e di partito, come la creazione del Gran Consiglio del Fascismo nel 1923 e della Milizia volontaria per la sicurezza nazionale, poi integrata nelle Forze Armate nel 1924. Introdotto il sistema maggioritario con la legge Acerbo, nelle elezioni del 6 aprile 1924 si ha la decisiva affermazione del partito fascista. Dopo il delitto Matteotti, nel giugno 1924, e la secessione dell'Aventino, il 3 gennaio 1925, nel discorso alla Camera, Mussolini se ne assume la responsabilità morale e avvia la repressione delle opposizioni; da questo momento si ha una modifica del sistema costituzionale in senso autoritario e dittatoriale. Gli attentati falliti a Mussolini facilitano l'approvazione di una legislazione autoritaria: nel novembre 1926 si giunge alla chiusura di ogni spazio democratico, con lo scioglimento dei partiti e delle pubblicazioni contrarie al regime, mentre è reintrodotta la pena di morte per i reati contro la sicurezza dello Stato ed è istituito il Tribunale speciale per la difesa dello Stato, composto da ufficiali della milizia e delle forze armate. Tra il 1925 e il 1926 vengono approvate le cosiddette leggi "fascistissime", che smantellano le istituzioni di origine liberale; nel dicembre 1928 vi è la costituzionalizzazione del Gran Consiglio; con una legge del dicembre 1929 si giunge all'integrazione definitiva del partito nello Stato, il primo diviene strumento del secondo. Nella consultazione elettorale plebiscitaria del 24 marzo 1929, la lista governativa ottiene il 98% di voti favorevoli; nel 1930 è istituito il Consiglio nazionale delle Corporazioni; nell'autunno del 1938 vengono approvate le leggi razziali ad imitazione della legislazione tedesca; nel gennaio 1939 è soppressa la Camera dei deputati, sostituita con la Camera dei Fasci e delle Corporazioni, i componenti sono scelti ope legis all'interno del partito.

In Germania il Partito nazionalsocialista resta un gruppo minoritario fino al 1930, quando ottiene il 15% dei voti. Nel "Mein Kampf" (La mia battaglia) Hitler contestava i trattati di Versailles, proponeva la creazione di una grande Germania, la discriminazione degli ebrei, la fine del parlamentarismo, l'espansione verso Est per conquistare lo "spazio vitale" e per lottare contro il comunismo sovietico. Nel 1932 la crisi economica raggiunge l'apice; nelle elezioni di marzo per la presidenza della Repubblica, mentre i partiti democratici appoggiano il presidente uscente, Hindenburg, Hitler ottiene comunque il 37% dei voti. Nello stesso anno vi sono due successive elezioni politiche che non permettono di uscire dall'impasse: Hitler ottiene il 37% in luglio e il 33% in novembre. I gruppi

conservatori, l'esercito e Hindenburg decidono di affidare il governo al capo del partito nazista il 30 gennaio 1933; si forma un governo di tutte le destre, solo 3 ministri su 11 spettano ai nazisti. L'incendio del Reichstag, il 27 febbraio 1933, dà inizio alla campagna anticomunista, vengono decise misure eccezionali, limitate la libertà di stampa e di riunione; nelle nuove elezioni in marzo, i nazisti ottengono il 44% dei voti, con una maggioranza netta alla destra. Il nuovo Reichstag conferisce al governo i pieni poteri, compreso quello di legiferare e di modificare la Costituzione. In giugno sono sciolti i partiti, in luglio l'unico permesso per legge è la NSDAP, che ottiene il 92% dei voti nella nuova consultazione elettorale di novembre. Alla morte di Hindenburg, pochi mesi dopo, la vecchia destra e i militari accettano la presidenza di Hitler, perdendo così la loro autonomia; nel febbraio del 1938 Hitler assume direttamente il comando supremo delle forze armate. Nasce il Terzo Reich. Il nuovo regime ricerca il consenso della maggioranza della popolazione dando l'impressione di una ritrovata stabilità, mentre avvia la persecuzione delle minoranze con una repressione selettiva e più raffinata. Lo Stato nazista è caratterizzato da una pluralità di corpi di polizia e dal senso diffuso di minaccia e di insicurezza (Servizio di sicurezza, SS, Polizia criminale, Pubblica sicurezza, Polizia politica) che grava sui potenziali oppositori.

I due regimi sono accomunati dal rifiuto dei "principi dell'89", dalla presenza di un capo carismatico, dal sistema plebiscitario, dall'autoritarismo e dal rifiuto del pluralismo; tuttavia il nazismo si presenta con un più accentuato autoritarismo e terrorismo repressivo, mentre l'antisemitismo e la decisione della "soluzione finale" caratterizzano, anche se non esclusivamente, la situazione tedesca; se in Germania il führer unifica le funzioni di capo dello Stato e del Governo, in Italia la presenza monarchica ed ecclesiastica impedirebbe, secondo alcune interpretazioni, l'instaurazione di uno Stato pienamente totalitario, anche se nella coscienza comune questa distinzione non fu così chiara.

Lo sviluppo di sistemi politici illiberali e dei fascismi ha posto agli studiosi il problema di una classificazione di questi fenomeni. Si parla di "dittatura" a proposito di una forma di Stato e di una struttura di potere che ne consente l'uso illimitato (assoluto) e discrezionale (arbitrario); Neumann (1957) individua tre tipi di dittatura: una dittatura semplice, che ricorre all'uso dei normali strumenti coercitivi impiegati fuori della norma; una dittatura cesaristica, caratterizzata dall'autoritarismo, dal partito unico, dal sostegno di massa, dalla legittimazione ideologica; una dittatura totalitaria, che intensifica i precedenti elementi e in più soffoca l'autonomia dei sottosistemi.

Un concetto che ha avuto una certa diffusione è quello di "totalitarismo". Il termine è coniato dal fascismo con valenza positiva; Mussolini lo usa per la prima volta nel 1927 a indicare un sistema in

cui sia "tutto nello Stato, nulla al di fuori dello Stato, niente contro lo Stato"; obiettivo del totalitarismo è abolire la distinzione tra pubblico e privato: il pubblico deve governare in maniera onnicomprensiva, sorvegliare il territorio del privato. I regimi totalitari cercano di rendere ogni cittadino un agente volontario dell'autorità, interiorizzando i dettami del potere. Negli USA l'espressione si diffonde negli anni trenta per indicare l'esperienza nazista; durante la guerra i cattolici parlano di "lotta contro tutti i totalitarismi"; negli anni della guerra fredda viene utilizzato contro il comunismo. Nell'ambito politologico il modello totalitario si oppone a quello liberaldemocratico.

Hanna Arendt, allieva di Heidegger, ebrea tedesca, propone una ricerca delle essenze del totalitarismo nelle *"Origini del totalitarismo"*(1951): le tre sezioni del libro trattano l'antisemitismo, l'imperialismo e il totalitarismo in quanto tale, che sarebbe realizzato pienamente solo dal nazismo e dallo stalinismo. L'autrice sottolinea il ruolo delle masse anonime e prive di educazione politica che si mobilitano, interrompendo la loro neutralità, in funzione antisistema. La combinazione specificatamente totalitaria di ideologia e terrore, i pilastri della concezione della Arendt, tende a distruggere i gruppi e le istituzioni che formano il tessuto delle relazioni private dell'uomo; l'ideologia totalitaria tende a spiegare in modo assoluto e totale il corso della storia; il terrore colpisce non solo i nemici reali, ma anche i nemici "oggettivi", esso diventa strumento permanente di governo; sul piano organizzativo si ha il partito unico, la cui élite coltiva una credenza fanatica nell'ideologia e la propaga incessantemente, e la polizia segreta, che trasforma l'intera società in un sistema di spionaggio onnipresente; di fronte alla confusa organizzazione dello Stato totalitario, che moltiplica e sovrappone uffici e competenze, sta "la volontà assoluta del dittatore, capo e depositario dell'ideologia, personalizzazione del potere". L'opera di Friedrich e Brzezinski, *"Totalitarian Dictatorship and Autocracy"* (1956 e 1965), analizza le condizioni necessarie e sufficienti per qualificare in questo modo uno Stato: una ideologia ufficiale che abbracci tutti gli aspetti vitali dell'esistenza umana e che contenga in sé una prospettiva millenaristica; un partito unico di massa, comprendente solo una parte della popolazione, guidato da un capo; il monopolio di tutti gli strumenti di lotta armata; il monopolio di tutti gli strumenti di comunicazione di massa; un sistema terroristico di polizia; (solo nell'edizione del 1965) un controllo centralizzato e normativo dell'intera economia. Particolarmente interessante risulta l'analisi dei problemi della comunicazione nei sistemi totalitari: il sistema dei media è unicentrico e monocoloro; gli strumenti di socializzazione come la scuola fanno propaganda di Stato e sono confuse propaganda e educazione; vi è chiusura

verso il mondo circostante; vi è capillare e perenne mobilitazione che stritola i leaders d'opinione locali per mezzo degli attivisti di partito; si assiste all'invasione e alla distruzione della sfera privata.

#### 1946-1997 SVILUPPO DELLO STATO DEMOCRATICO-SOCIALE E SUA RISTRUTTURAZIONE.

Nel secondo dopoguerra giunge a compimento il lungo processo di formazione dello Stato contemporaneo nelle zone del globo caratterizzate da una società capitalistica sviluppata. Le sue funzioni possono essere così sintetizzate: creazione delle condizioni materiali generali della produzione (infrastrutture); determinazione e salvaguardia del sistema generale di leggi in cui si danno le relazioni dei soggetti giuridici nella società capitalistica; regolamentazione dei conflitti tra lavoro salariato e capitale; assicurazione ed espansione del capitale totale nazionale sul mercato capitalistico mondiale (*Altvater 1979*). La letteratura marxista sottolinea inoltre i compiti di sorveglianza e controllo del mercato del lavoro da parte del nuovo Stato, caratterizzato dalla subordinazione dell'autorità politica alla logica dei processi produttivi, con la predisposizione delle condizioni materiali della riproduzione (protezione del lavoro, sicurezza sociale, assistenza sanitaria...); con la creazione delle motivazioni conformi al processo produttivo (ideologia, stabilizzazione della famiglia...); con la regolamentazione dell'offerta di forza-lavoro (formazione professionale, qualificazione, mobilità, selezione...).

Uno degli aspetti più caratteristici di questo dopoguerra è lo sviluppo e la ristrutturazione dello Stato democratico-sociale, in particolare del cosiddetto Stato del benessere o Welfare State. Sono premessa per lo sviluppo la rapida crescita economica, l'internazionalizzazione dell'economia, la diffusione dei consumi di massa, l'urbanizzazione, le trasformazioni demografiche, la redistribuzione dei ruoli familiari, l'aumento della domanda sociale. La fase successiva è invece caratterizzata dalla stagnazione economica, dal deficit dei bilanci statali, dalla globalizzazione dell'economia, dalla diminuzione delle nascite e dall'invecchiamento della popolazione in queste aree del pianeta. Lo Stato garantisce standards minimi di reddito, alimentazione, salute, abitazione, educazione; questi diventano diritti politici e vengono in tal modo rivendicati dai cittadini. Il principio della protezione come diritto di tutti i cittadini, indipendentemente dal reddito, è affermato per la prima volta in Gran Bretagna, nel rapporto Beveridge, nel 1942, e realizzato nella legislazione dopo la guerra, per iniziativa dei laburisti, in particolare con le riforme della sanità e dell'istruzione. Le più importanti conseguenze nel lungo periodo sono l'aumento della spesa pubblica, la crescita di

strutture amministrative finalizzate ai servizi sociali, l'aumento dello strato occupazionale dei professionisti del Welfare. A partire dagli anni sessanta, tuttavia, la spesa sociale aumenta più velocemente delle entrate in USA, Gran Bretagna e Svezia, cioè i paesi in cui il Welfare si è sviluppato precocemente. La crisi dello Stato assistenziale produce azioni dei governi per limitare gli interventi, soprattutto dagli anni ottanta (governo Thatcher in Gran Bretagna e presidenza Reagan negli USA), mentre si diffonde lo scontento per la pressione fiscale, diminuisce il consenso per il sistema politico e cresce in alcuni strati sociali il favore per il ritorno a prestazioni su base contrattuale. Si sottolinea, in questo contesto, da una parte la "statalizzazione della società": partiti, parlamento e sindacato agiscono come aziende erogatrici di servizi, scambiando prestazioni in cambio di sostegno politico; si produce, inoltre, un "dispotismo" amministrativo, che porta alla dipendenza dei singoli e dei piccoli gruppi dagli apparati pubblici. Dall'altra si parla di processo di "socializzazione dello Stato": lo Stato assistenziale diffonde un'ideologia egualitaria che tende a delegittimare l'autorità politica, perché aumentano le richieste alle istituzioni politiche e si crea un "sovraccarico di domanda". Contemporaneamente si indebolisce la bipolarizzazione sociale tipica delle società industriali e si uniformano gli interessi in un'unica grande "classe media", che assume i valori sociali dominanti. Mutano le modalità di partecipazione dei cittadini alla vita pubblica: se nel periodo 1945-1975 le forme tradizionali (il partito, la parrocchia, le associazioni...) hanno conosciuto, soprattutto nell'Europa occidentale, un ulteriore sviluppo, con l'avvento della "società dello spettacolo" la socializzazione dei cittadini è sempre più dominata dalla diffusione dei media elettronici (TV, telematica, informatica); questo fenomeno si afferma per la prima volta negli Stati Uniti nei primi anni sessanta. A occuparsi per prima degli effetti politici delle comunicazioni di massa è la ricerca di Lazarsfeld, Berelson, Gaudet (*"The People's Choice"*, Columbia University 1940), che nega l'onnipotenza dei mezzi di comunicazione di massa (la radio); infatti, la ricezione dei messaggi sarebbe selettiva, rafforzerebbe convinzioni già presenti, con una limitata efficacia persuasoria nel caso della diretta influenza ideologica. Nel dopoguerra le istituzioni accademiche americane manifestano il loro ottimismo e danno un giudizio apologetico dell'apatia e della non partecipazione politica, ritenute funzionali alla democrazia. Oggi la situazione è cambiata: i mezzi di comunicazione di massa non si limitano alla socializzazione politica, ma si occupano della produzione e distribuzione sociale della conoscenza sulla base di una "asimmetria strutturale" tra emittenti, costituite da gruppi professionali impegnati nella selezione delle informazioni, e riceventi, cioè il pubblico di massa privo di aggregazione sociale, il cui universo simbolico è fortemente ridotto. A determinare questa influenza deformante del mezzo elettronico, più che un disegno di

controllo politico, come affermato dalle letture “conspirative” di Orwell, Marcuse e Althusser, è la struttura stessa di questi mezzi, onnipresenti e pervasivi, tanto che l’influenza dei media appare maggiore nei paesi democratici, dove il contenuto ideologico esplicito dei messaggi è più limitato e la persuasione è indiretta. Si parla di “effetto agenda” in quanto, nel lungo periodo, la comunicazione televisiva definisce ciò che è oggetto di attenzione pubblica e quindi socialmente rilevante; essa concentra l’attenzione del pubblico su certi temi, escludendo o riducendone altri; gli studi recenti sono giunti alla convinzione che la comunicazione non-politica, più di quella politica, svolge una funzione di integrazione sociale e di formazione dell’opinione pubblica. Ma in questa comunicazione sono favoriti gli interessi più forti, cioè quelli dei produttori, piuttosto che quelli dei consumatori, che sono emarginati. L’informazione trasmessa dai media, che è basata sulle esigenze della “notiziabilità” e della spettacolarizzazione, non produce né più conoscenza né più partecipazione, mentre solo i soggetti con più risorse culturali, economiche e politiche sono in grado di utilizzare i vantaggi che essa dà, gli altri sono incapaci di decodificarla e di sfruttarla a proprio favore; si rafforza così “il carattere asimmetrico della comunicazione politica e la disfunzione narcotizzante che surroga l’impegno e la partecipazione personale” (*Zolo 1992*). Nella realtà si assiste a un’inversione del rapporto fra controllori (gli elettori) e controllati (gli eletti), poiché attraverso l’uso spregiudicato dei mezzi di comunicazione di massa gli eletti controllano ormai gli elettori (*Bobbio 1990*) e vi sono dubbi sulla reale libertà di scelta dell’elettore di fronte alla capacità delle oligarchie economiche e politiche di “creare la volontà popolare” attraverso gli strumenti della manipolazione propagandistica diretta e indiretta.

Il dibattito sulla democrazia, dopo il secondo conflitto mondiale, si concentra da una parte sulla ricerca dei fondamenti, partendo dalla premessa che il popolo è sovrano; dall’altra si danno definizioni strumentali che ne danno solo i meccanismi e le procedure. Si affermano così concezioni che tendono a differenziarsi dalla teoria definita come “classica” e nascono teorie “radicali”, “partecipative”, “neoclassiche”. In un’interpretazione sostanziale del concetto di democrazia il potere è legittimo solo se investito dal basso, solo se è emanazione della volontà popolare; democrazia allude a una società libera, non oppressa da un potere politico incontrollato e discrezionale, né dominata da un’oligarchia chiusa e ristretta, nella quale i governanti rispondono ai governati. Bobbio, ad esempio, afferma che il sistema democratico non può essere ridotto alla pura procedura; il principio della decisione a maggioranza non può intaccare i presupposti individualistici e liberali della democrazia rappresentativa; non esiste democrazia al di fuori dello Stato di diritto in senso garantista; il pluralismo e la concorrenza non garantiscono una libertà effettiva se non in

quanto offrono agli elettori alternative politiche differenziate tra le quali effettuare la scelta, che deve riguardare questioni significative. La democrazia è priva di universalità normativa, essa può funzionare solo entro contesti sociali e storici molto precisi. Determinante per il giudizio sui sistemi politici è la tutela delle minoranze e dell'opposizione: nella possibilità di cambiare opinione in qualsiasi momento è la condizione della libertà; in una democrazia l'opposizione è un organo della sovranità popolare altrettanto vitale quanto il governo (*Kelsen 1966*). Nelle interpretazioni strumentali, invece, i sistemi democratici moderni si basano su regole maggioritarie, su meccanismi elettivi e sulla trasmissione rappresentativa del potere. Nella "teoria competitiva della democrazia" di Schumpeter (1950), abbiamo una definizione descrittiva minima di democrazia. Secondo Schumpeter la democrazia è un metodo che coinvolge i cittadini nel processo formale di designazione dei soggetti che dovranno decidere le questioni politiche. Nelle società sviluppate il popolo, formalmente designato come il titolare della sovranità politica, non è in grado di esercitarla; il potere viene conferito a certi soggetti particolari "attraverso una competizione che ha per oggetto il voto popolare". Per i fautori della concezione realistica della democrazia, l'opinione delle maggioranze svolge un ruolo marginale, nel gioco politico conta la sovranità delle élites, i soli soggetti in grado di far valere le proprie aspettative e di presentarle come corrispondenti al bene comune. Le elezioni diventano "un rito di legittimazione procedurale del potere"; gli elettorati sono sottoposti alle regole del gioco e hanno lo scopo di regolare pacificamente i rapporti di forza tra le élites, non di condizionarne le scelte. Schumpeter sottolinea, comunque, l'importanza della libertà di stampa e di discussione per il raggiungimento di un autonomo e razionale convincimento politico dei cittadini; egli presuppone una pluralità di gruppi interessati a conquistare la leadership e pone la necessità di "una competizione libera per un voto libero". La scuola "neoclassica" comprende studiosi come Aron, Sartori, Dahrendorf, Dahl. Per Zolo (1992) il concreto funzionamento delle democrazie attuali finirebbe per contraddire alcuni dei principi su cui esse sono nate: innanzitutto la sovranità popolare, smentita dalla crescita delle burocrazie pubbliche e delle oligarchie; il presupposto individualistico, soffocato dal ruolo delle organizzazioni (partiti, sindacati, professioni) nella società pluralistica, per cui l'individuo singolo è privo di soggettività politica autonoma; il protagonismo democratico del cittadino, ormai incompetente circa soluzioni tecniche accessibili solo a specialisti; l'educazione alla cittadinanza, superata dal conformismo di massa e dall'apatia politica, incoraggiata anche dall'uso degli strumenti di comunicazione di massa; il carattere politico (generale) della rappresentanza, violato dal mandato imperativo che si è imposto grazie alla nuova rappresentanza corporatista; inoltre il principio democratico si è affermato in un ambito ristretto,

mentre ne sono rimasti esclusi l'amministrazione pubblica e il sistema delle grandi imprese, la famiglia, la scuola, i servizi sociali; i poteri "invisibili" non sono affatto scomparsi, in particolare sono attivi nel settore del governo pubblico dell'economia e in quello delle comunicazioni di massa. Si assisterebbe, inoltre, a una notevole perdita di capacità evolutiva ed espansiva del modello democratico, dopo il progresso costante degli ultimi due secoli, come confermano la crisi dello Stato sociale contemporaneo e le involuzioni della democrazia autoritaria, tecnocratica e neoliberale.

Dopo il secondo conflitto mondiale, si assiste ad una crisi dei vecchi partiti di massa, fortemente ideologizzati o a base classista, mentre scompaiono quasi del tutto i vecchi partiti liberali. Il nuovo partito di massa è partito di "popolo", interclassista, fortemente deideologizzato, e costituisce un tipo di organizzazione che agisce quasi come un "imprenditore" sul mercato politico, che cerca di "aumentare le vendite", offrendo un prodotto il più possibile adeguato alla "domanda"; il partito opera sul mercato politico nel tentativo di rendere più larghe le fasce di elettorato attente alle sue parole d'ordine e al suo programma; esso è caratterizzato da un ulteriore rafforzamento dei gruppi dirigenti, mentre diminuisce il ruolo del singolo membro del partito e dei settori sociali di riferimento, a vantaggio dell'intero elettorato nazionale. Nel partito si mediano interessi diversi e si riducono le differenze tra partiti una volta contrapposti; il cittadino non trova più il vecchio partito di "integrazione", sostituito dal partito "pigliatutto", il cui compito è di garantire il consenso e quindi la legittimazione del sistema, mentre la burocrazia, il governo, l'industria, sono al riparo da ogni controllo diretto. Il sistema dei partiti è in grado di stabilizzarsi e di autoriprodursi con una continua produzione di consenso e di legittimazione politica ottenuti grazie alla distribuzione di risorse, vantaggi e privilegi, non limitandosi più ad influenzare la produzione legislativa o a nominare gli organi di governo; il processo di pubblicizzazione dei partiti (lo Stato dei partiti) sfocia nel finanziamento pubblico dei partiti. Sono le direzioni dei partiti a essere ormai titolari del potere che Schumpeter affidava agli elettori: esse producono i governi e sono esse che i governi rappresentano. Le direzioni centrali e periferiche dei partiti danno vita ad una nuova "classe" di professionisti della politica che, all'interno del Welfare State, esercita il potere di nomina dei funzionari degli enti dipendenti dalle amministrazioni pubbliche, mentre si riduce il volontariato e il dibattito interno e cresce la burocratizzazione. Il sistema politico può quindi operare senza essere osservato da tutti coloro che non sono direttamente coinvolti nella singola scelta politica, mentre la comunicazione politica si modella secondo punti di vista molto generici (la libertà, la giustizia, l'efficienza, la governabilità, la lotta alla criminalità, lo sviluppo economico); la ricerca di consenso

non riguarda tanto decisioni specifiche, ma si realizza sulla base della scelta o dell'esclusione dei temi da proporre di volta in volta alla discussione.

Per quanto riguarda le grandi ideologie politiche, si assiste a un avvicinamento tra le teorie socialiste e quelle liberaldemocratiche dopo la rinuncia della socialdemocrazia tedesca al marxismo nel 1959, mentre si sviluppa una lenta revisione ideologica dei partiti comunisti europei, dopo la crisi di Ungheria del 1956 e, soprattutto, quella di Praga del 1968, con la perdita di egemonia del modello sovietico e la rapida parabola dell'Eurocomunismo nel corso degli anni settanta; alla fine degli anni ottanta, con un'accelerazione dopo il "crollo del Muro di Berlino" del 1989, i maggiori partiti comunisti europei subiscono una crisi pressochè definitiva. Emergono contemporaneamente nuovi movimenti radicali di sinistra a cavallo del 1968 o acquistano rilievo di massa tematiche legate al femminismo e all'ecologia. Sono marginalizzate, dopo la seconda guerra mondiale, le teorie totalitarie e antidemocratiche, soprattutto di destra, ma vi è una ripresa del razzismo e del radicalismo di destra alla fine degli anni ottanta, per effetto congiunto della crisi economica e dell'immigrazione extracomunitaria. In una direzione opposta va, invece, lo sviluppo di una cultura sovranazionale ed europeista, in relazione alla costruzione del Mercato Comune Europeo, della CEE e dell'Unione Europea, a partire dalla metà degli anni cinquanta.

In Gran Bretagna si conferma il precedente sistema liberaldemocratico basato sul ruolo centrale del Parlamento, sul governo del Primo Ministro capo del partito di maggioranza e sul sostanziale bipartitismo tra conservatori e laburisti, con un ruolo secondario delle "terze" forze: liberali, ormai in definitiva crisi di ruolo rispetto al periodo precedente la guerra, scozzesi, liberaldemocratici. Assemblee costituenti ridisegnano le istituzioni di Francia, Germania e Italia dopo il crollo dei regimi di Vichy, di Hitler e di Mussolini, avvenuto in conseguenza della sconfitta in guerra, mentre sono razionalizzati i sistemi elettorali e si estende il voto alle donne in Francia e Italia. La Germania subisce un regime di occupazione e la divisione tra DDR (a Est) e Repubblica Federale tedesca (a Ovest) dopo il maggio 1947. La riunificazione avviene nel 1991, con la fine della divisione in "blocchi". La "legge fondamentale" della RFT, votata nel maggio 1949, prevede una Repubblica federale, con Parlamento bicamerale (Camera bassa eletta a suffragio universale, quella federale dai singoli Länder), un Cancelliere eletto dal Parlamento e rafforzato dalla "sfiducia costruttiva", un Presidente con scarsi poteri, eletto da un'assemblea federale. Nel 1946 viene introdotto il voto proporzionale con correttivi maggioritari, dal 1953 vi è lo sbarramento sotto il 5% dei suffragi. Il sistema si basa su un sostanziale bipartitismo tra il partito cristiano-sociale UCD-UCS, rimasto più a lungo al governo, e quello socialdemocratico. I liberali costituiscono la terza forza politica, ago

della bilancia; dopo il 1986 vi è l'affermazione nazionale dei Verdi. In Francia la nuova costituzione è approvata con referendum nell'ottobre 1946; si tratta di una Costituzione lunga, che disegna un sistema parlamentare con Assemblea Nazionale eletta a suffragio universale e Senato con funzione consultiva; il capo del Governo è eletto dal Parlamento con maggioranza assoluta dei membri, mentre il Presidente ha solo compiti di rappresentanza. Nel 1946 è introdotto il sistema proporzionale, successivamente corretto da un premio di maggioranza; nel 1957 viene approvata una nuova legge elettorale maggioritaria a due turni. La debolezza delle istituzioni della "Quarta repubblica" porta a una crisi istituzionale nel 1958 e, grazie al ruolo di De Gaulle, si impone una nuova costituzione, quella della "Quinta Repubblica", nel settembre 1958: essa si basa sulla centralità del Presidente della Repubblica, che ha il potere di sciogliere le Camere ed è eletto inizialmente da 80.000 "grandi elettori", in seguito a suffragio universale; egli nomina il capo del Governo, che può essere sfiduciato dal Parlamento con maggioranza qualificata. Manca un'aggregazione delle forze moderate e centriste, ma nel 1958 assume un ruolo centrale il movimento gollista, poi Ressement pour la République nel 1976; nel 1973 si ha la riorganizzazione delle forze socialiste, che diventano il maggior partito della sinistra, superando il PCF, che era stato il primo partito del dopoguerra, ma che subisce una crisi elettorale dopo il 1983; dal 1984 si ha l'affermazione del fronte nazionale. In Italia, il 2 giugno 1946, si vota per il referendum istituzionale, che vede prevalere la scelta repubblicana, contemporaneamente si elegge un'Assemblea costituente; il 1° gennaio 1948 entra in vigore la Costituzione, lunga, rigida, che istituisce un sistema parlamentare bicamerale; il Parlamento, che partecipa all'elezione di un Presidente della Repubblica con funzioni ridotte e controlla l'attività dell'esecutivo attraverso l'istituto del voto di fiducia, è caratterizzato dalla frammentazione dei partiti ed esprime governi deboli e di breve durata; il sistema elettorale è di tipo proporzionale senza correzioni e sarà modificato solo nel 1993 con l'introduzione di un meccanismo maggioritario per il 75% della rappresentanza. Dopo la rottura dell'alleanza antifascista, nel marzo 1947, si impongono governi a base centrista fino al 1962, che escludono i due maggiori partiti di sinistra, PCI e PSI. L'alleanza tra DC e PSI porta alla nascita di un primo centrosinistra tra il 1962 e il 1975, seguito dalla fase di "solidarietà nazionale", col coinvolgimento del PCI tra il 1976 e il 1979, e al ritorno di un nuovo Centrosinistra tra il 1979 e il 1992. La lotta politica è caratterizzata dall'egemonia della DC sul fronte moderato e del PCI su quello di sinistra; l'impossibilità di un'alternanza alla guida del governo, a causa dei rapporti del PCI con l'Unione Sovietica fino ai primi anni settanta e delle dinamiche politiche imposte dalla guerra fredda, viene definita dai politologi come "bipartitismo im-

perfetto". Questo sistema politico entra in crisi a partire dal 1992; dopo quella data si assiste a una fase di transizione verso nuovi equilibri, fase ancora in corso.

#### Bibliografia:

E. Altvater, *Note su alcuni problemi dell'intervento dello Stato (1973)*, in *Il capitale e lo Stato*, Bertani, Verona 1979; H. Arendt, *Origini del totalitarismo (1951)*, Comunità, Milano 1967; N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino 1984; N. Bobbio, *L'età dei diritti*, Einaudi, Torino 1990; N. Bobbio, N. Matteucci, G. Pasquino, *Dizionario di politica*, UTET, Torino 1983; C. Friedrich-Z. Brzezinski, *Totalitarian Dictatorship and Autocracy*, Harvard University Press, ibid. 1956; H. Kelsen, *La democrazia*, Il Mulino, Bologna 1984; G. Mosse, *La nazionalizzazione delle masse*, Il Mulino, Bologna 1975; F. Neumann, *Lo Stato democratico e lo Stato totalitario (1957)*, Il Mulino, Bologna 1973; P. Pombeni, *Partiti e sistemi politici nella storia contemporanea*, Il Mulino, Bologna 1985; S. Rokkan, *Cittadini, elezioni, partiti*, Il Mulino, Bologna 1982; G. Sartori, *Democrazia cosa è*, Rizzoli, Milano 1993; J.A. Schumpeter, *Capitalismo, socialismo e democrazia (1950)*, ETAS Libri, Milano 1977; M. Weber, *Economia e Società (1922)*, Comunità, Milano 1961; D. Zolo, *Il Principato democratico*, Feltrinelli, Milano 1992.