

## TRANSIZIONI COSTITUZIONALI E CONSOLIDAMENTO DELLA DEMOCRAZIA AGLI ALBORI DEL XXI SECOLO

Luca MEZZETTI

*SUMARIO: I. Le prospettive di consolidamento democratico risultano di norma condizionate dalla natura del regime precedentemente vigente. II. Le modalità di transizione alla democrazia ne influenzano il successivo consolidamento. III. L'economia di mercato è condizione necessaria, ma non sufficiente, della democrazia. IV. Le chances di consolidamento democratico risultano correlate, anche se solo tendenzialmente, allo sviluppo economico. V. Determinate religioni sono incompatibili con una piena sostenibilità democratica. VI. Il consolidamento democratico incontra serie difficoltà in presenza di società articolate e divise in gruppi culturali definiti e storicamente antagonisti. VII. La forma di governo presidenziale denota, rispetto alla forma di governo parlamentare, una minore funzionalità ai fini del consolidamento democratico. VIII. La sostenibilità democratica appare tendenzialmente favorita nei sistemi che adottano un modello federale o regionale di ripartizione dei poteri fra ente sovrano ed enti autonomi. IX. Il modello costituzionale di derivazione liberale ha registrato una affermazione soltanto parziale.*

Agli albori del XXI secolo, al costituzionalismo liberale sembra doversi riconoscere una pluralità di successi su vari versanti. Da un lato, infatti, il modello liberale ha pienamente compiuto (ovvero appare in procinto di compiere) la missione storicamente affidatagli ai fini del definitivo consolidamento della democrazia in un numero non irrilevante di ordinamenti, che tendono a coincidere con le esperienze costituzionali dell'Europa occidentale e dei Paesi di matrice anglosassone dell'area nordamericana (Stati Uniti e Canada) e pacifica (Australia e Nuova Zelanda), dovendosi comprendere in quest'ultima anche il caso del Giap-

pone. Il *successo del costituzionalismo liberale* può dirsi, nei menzionati ordinamenti, *pieno*.

D'altro lato, non può mancarsi di osservare come il modello liberale abbia comunque rappresentato, nel contesto delle diverse ondate di democratizzazione verificatesi dopo il 1945, un punto di riferimento per un elevato numero di ordinamenti interessati dal processo di decolonizzazione e, più recentemente, dal mutamento della forma di stato e di governo conseguente al crollo dei regimi comunisti (è il caso dei Paesi dell'Europa centro-orientale e dell'area ex-sovietica) ovvero dal tentativo di democratizzazione e di modernizzazione delle strutture costituzionali e dei sistemi politici derivati dalle esperienze post-coloniale (è il caso dei Paesi africani e asiatici). Il *successo del costituzionalismo liberale* si è rivelato, in questo secondo insieme di ordinamenti, solo *parziale*.

In realtà, con riferimento alle funzioni e alle attitudini del modello costituzionale liberale, si può individuare un denominatore comune ai due insiemi sopra considerati : la capacità del modello medesimo di atteggiarsi quale strumento di resistenza e di reazione nelle fasi di *deligittimazione politica dei miti antidemocratici* (Habermas), nonché quale strumento di consolidamento delle conquiste democratiche nelle fasi successive. Tali fasi hanno coinciso, per le esperienze costituzionali occidentali, con la sconfitta degli autoritarismi nel 1945 da una parte e con la edificazione dello Stato sociale di diritto dall'altra; per le esperienze costituzionali dei Paesi di recente (o riacquisita) indipendenza o in via di sviluppo (dovendosi intendere comprensiva tale categoria degli ordinamenti dell'Europa centro-orientale), con la decolonizzazione e con il varo della modernizzazione dell'assetto istituzionale ed economico ovvero, nel caso degli ordinamenti ex-socialisti, con la rifondazione del medesimo. In tal senso il "secolo breve", presentato da autorevole dottrina storicistica (Hobsbawm) quale traiettoria che si dispiega senza soluzioni di continuità dal 1914 al 1989, appare in realtà caratterizzato da una profonda, positiva cesura —la vittoria delle democrazie contro gli autoritarismi— tale da configurarsi quale evento capace di privare "di qualsiasi legittimazione chi da allora non avesse reso omaggio (anche soltanto verbalmente, anche soltanto con riferimento alla lettera) allo spirito universalistico dell'illuminismo politico" (Habermas).

La affermazione solo relativa che il costituzionalismo liberale ha registrato nel contesto europeo-orientale, africano, latinoamericano e asiatico può spiegarsi con una serie di ragioni, non riduttivamente ricondu-

cibili alla difficoltà di innestare e trapiantare il modello liberale in seno ad ordinamenti pronti a recepirne solo alcuni contenuti e principi essenziali, rigettandone invece altri. Accanto a motivazioni o cause di ordine giuridico e culturale, infatti, altre ne emergono di tipo economico e strutturale, derivanti da fattori di matrice esogena ed endogena, procedenti dalle peculiarità della società civile, identificabili con ragioni di tipo religioso, riconducibili al ruolo dei militari e delle forze armate. E' alla luce di tali considerazioni che si comprende come una pluralità di ordinamenti sia tuttora chiamato a misurarsi con una doppia sfida: la risoluzione dei problemi dello sviluppo, la modernizzazione della propria struttura istituzionale e le questioni poste dalla globalizzazione e dalla internazionalizzazione.

I compiti connessi a tali questioni si sono spesso rivelati (e tuttora si rivelano), in una pluralità di ipotesi, un fardello di entità qualitativa e quantitativa eccessivamente oneroso per le gracili strutture di ordinamenti che, faticosamente superata la fase della transizione costituzionale, si trovano ad affrontare la non meno delicata fase del consolidamento democratico. In tal senso, particolarmente evocativa appare l'immagine tratteggiata da autorevole dottrina politologica (Huntington) per sottolineare la natura (almeno potenzialmente) anfidrome dei processi di democratizzazione: ad ogni ondata di democratizzazioni —che rappresenta per alcune esperienze costituzionali un momento di approdo susseguente ad una perigliosa navigazione nelle acque della transizione istituzionale— corrisponde una ondata di ritorno *reverse wave* che ne trascina altre, sfinite e spossate dal tentativo di assolvere tale duplice (immane) compito, verso il limbo, giuridico e politico, delle democrazie incerte o verso il baratro del regresso autoritario.

Appare pertanto compito fondamentale della dottrina costituzionalistica, a fronte della attuale diffusa attenzione per i temi della globalizzazione e della necessità di fornire adeguate risposte alle sfide poste al costituzionalismo dal contesto internazionalizzato nel suo complesso (definizione di nuovi ruoli e attualità delle funzioni del costituzionalismo, rimodulazione dell'assetto e delle funzioni dello stato nazionale; definizione di una nuova e diversa valenza del concetto e del contenuto della sovranità popolare), interrogarsi sulle funzionalità del costituzionalismo in sede di consolidamento democratico in una pluralità di ordinamenti e di esperienze costituzionali che si trovano tuttora a metà del guado della propria transizione e recano indici di incertezza e incompiutezza

quanto alla piena realizzazione dell'opera di convergenza fra dato costituzionale formale e garanzia della effettività dei principi e degli strumenti codificati in seno al medesimo.

Affrontare le problematiche indicate significa rilevare parallelismi ed asimmetrie nell'ambito dei percorsi seguiti dai diversi insiemi di ordinamenti in sede di evoluzione e/o involuzione dei processi di transizione costituzionale e consolidamento della democrazia, tentando a tal fine la delineazione di una serie di fattori che, in quanto dotati di una attitudine positiva o negativa, si sono rivelati in grado, rispettivamente, secondo un livello di decrescente gravità, di impedire il processo di transizione alla democrazia e il successivo passaggio alla fase del consolidamento istituzionale, di rendere il processo medesimo estremamente vischioso e particolarmente incerta nei suoi esiti finali la fase del consolidamento democratico, infine di influire, secondo un diverso grado di intensità, sul compimento della seconda fase e, in particolare, sul successo degli interventi di ingegneria costituzionale e di riforma strutturale operati all'interno dei singoli ordinamenti.

Prescindendo da fattori esogeni, di ordine internazionale o regionale, i fattori endogeni capaci di condizionare il perfezionamento della fase di transizione costituzionale, nonché i requisiti per il consolidamento della democrazia, appaiono essenzialmente riconducibili a quattro insiemi di riferimento relativi, rispettivamente, alla natura del processo di transizione costituzionale, al carattere del sistema economico adottato dal singolo ordinamento, alla cultura politica presente nel medesimo, infine al tipo di struttura costituzionale prescelta.

## I. LE PROSPETTIVE DI CONSOLIDAMENTO DEMOCRATICO RISULTANO DI NORMA CONDIZIONATE DALLA NATURA DEL REGIME PRECEDENTEMENTE VIGENTE

Sebbene non risulti possibile configurare una meccanica ed automatica relazione causa-effetto fra la forma del regime precedente e la forma di Stato e di governo in via di instaurazione-consolidamento<sup>1</sup> è intuitivamente plausibile, da una parte, che una previa esperienza democratica abbia lasciato positivi sedimenti ai fini della “sostenibilità” della demo-

<sup>1</sup> Beetham D., “Conditions for Democratic Consolidation”, *Review of African Political Economy*, 1994, p. 162.

crazia da parte popolare e costituisca una valida opportunità al fine di non ripetere errori o causare deviazioni occorsi in passato; dall'altra, è possibile che il verificarsi di una serie di turbolenze durante il processo di democratizzazione, che tendano a tradursi, in alcuni casi significativi, in tentativi atti a minare il processo medesimo alle sue fondamenta (è il caso della Russia nel periodo successivo al 1990), ovvero il prodursi di una alternanza fra periodi di governo democratico e periodi di governo autoritario (è il caso del "pendolo" che ha caratterizzato la maggioranza degli ordinamenti del continente latinoamericano, almeno fino alla metà degli anni ottanta), ingenerino un senso di disaffezione e di scetticismo circa le prospettive di consolidamento democratico a lungo termine.

Pur non essendo possibile, in via generale, instaurare una connessione sistematica fra il tipo di regime precedente e le prospettive democratiche future, due distinte categorie di regimi si sono rivelate in grado di lasciare ai propri successori una eredità particolarmente pesante e penetrante, capace di condizionare profondamente le traiettorie evolutive ed i contenuti delle riforme da adottarsi da parte del nuovo regime: i regimi militari ed i regimi comunisti.

Il superamento dei regimi militari, in particolare, implica il difficile compito di depoliticizzazione delle forze armate e della loro riorganizzazione al fine di impedirne in futuro l'intervento in politica e di definire sfere di separazione fra potere civile e potere militare, tuttavia sulla base dell'imprescindibile presupposto della subordinazione del secondo al primo. Tale compito risulta più agevole quando il regime militare che si intende superare termina nel discredito o viene meno in conseguenza di una sconfitta militare;<sup>2</sup> diviene più complesso ed incerto nei suoi esiti finali quando il governo militare negozia a proprio favore un ruolo garantito od un potere di veto nei confronti del successore democratico (è il caso cileno dopo il 1990).

Il tramonto dei regimi comunisti, d'altra parte, ha implicato l'opera —di enormi proporzioni— di introduzione *parallela e simultanea* di una economia di mercato e di strutture ed istituzioni democratiche. La descritta simultaneità ha mostrato in una molteplicità di casi concreti (emblematiche in tal senso appaiono le esperienze dei Paesi dell'Europa centro-orientale) i pericoli insiti nella operazione di vasta scala consistente

2 Sono i casi di Grecia, dopo il 1975, e Argentina, dopo il 1983.

nell'innesto di un nuovo sistema strutturale (di mercato) in luogo di una economia di piano e di un nuovo assetto istituzionale (democratico) in luogo di un assetto autocratico-burocratico-centralista. Tali pericoli risiedono, in particolare, nei “costi” sociali ed umani che tale opera di ristrutturazione implica e nel conseguente scetticismo destinato a pervadere i soggetti coinvolti da questo duplice cambio: ciò ha prodotto, quale conseguenza estrema, riflussi politici tradottisi, in alcuni casi significativi (Paesi baltici, Polonia, Bulgaria, Ungheria), al ritorno al potere, seppure temporaneo, della classe politica (depurata e riciclata) socialista, che comunque è risultata dotata nei casi menzionati di un rilevante *potere di negoziazione* dei contenuti delle riforme e dei tempi e modalità di realizzazione delle medesime con le forze politiche che hanno svolto un ruolo cruciale nella fase della transizione costituzionale.

In queste ipotesi il processo di consolidamento della democrazia diviene inevitabilmente più lento ed articolato e meno evidente appare lo iato, altrove invece più marcato e profondo, che separa il regime pre-democratico da quello democratico.

## II. LE MODALITÀ DI TRANSIZIONE ALLA DEMOCRAZIA NE INFLUENZANO IL SUCCESSIVO CONSOLIDAMENTO

La dottrina si è a lungo e variamente cimentata nei tentativi di elaborare tipologie dei processi di transizione, che non è facile sintetizzare e ricondurre ad unità.

Si ricordi, ad esempio, come Huntington<sup>3</sup> identifichi un processo che combina trasformazione *transformation*, iniziatosi già nell'ambito del regime autoritario, e sostituzione *replacement*, avviato dalla società civile e dalla opposizione, che l'autore definisce con un neologismo *transplacement*. Analogo tentativo di sintesi concettuale è peraltro rinvenibile nell'opera in cui Linz<sup>4</sup> combina riforma (*reforma*), processo di cambiamento graduale e negoziato, e rottura (*ruptura*), processo di cambiamento di natura rapida e radicale, identificando una traiettoria evolutiva di tipo transattivo *transaction*. Queste e altre categorie sono in realtà suscettibili

<sup>3</sup> Huntington, già nel saggio “Democracy's Third Wave”, in *Journal of Democracy*, 1991, pp. 12 e ss.

<sup>4</sup> Linz, *Transitions to Democracy*, in *The Washington Quarterly*, 1990, pp. 143 e ss.

di un elevato (forse infinito) numero di intrecci e il loro variegato intersecarsi rende ipotizzabile una gamma estremamente diversificata di tipologie, tutte aderenti in certa misura ad esperienze concrete e tuttavia sprovviste di una piena attitudine a fornire una esplicazione appagante dei processi di transizione costituzionale e di consolidamento democratico che hanno interessato le esperienze medesime.

In tal senso, risulta probabilmente più conveniente la utilizzazione, accanto a tali categorie tipologiche ed in via sussidiaria —che non vuole significare residuale— di altro criterio di identificazione della natura dei processi di democratizzazione: “l’entità qualitativa e quantitativa del consenso che accompagna i processi stessi, la sua diffusione e capillarità in seno alla collettività ed ai gruppi di interesse che la caratterizzano, nonché la identità dei soggetti protagonisti dei processi di transizione”.

La funzionalità di tale criterio è stata peraltro implicitamente assunta dalla dottrina che, con riferimento al carattere inclusivo o esclusivo dei processi di transizione, ha sviluppato la teoria dei “patti fra élite”<sup>5</sup> ed ha sottolineato come le prospettive di futuro consolidamento della democrazia siano incrementate non solo dall’accordo formale sulle regole della competizione politica fra differenti sezioni della élite politica, ma anche da accordi informali stipulati al fine di limitare l’agenda della competizione politica, in modo tale che nessuno dei gruppi senta minacciati i propri interessi percepiti come vitali.

La diffusione del consenso rappresenta un chiaro vantaggio ai fini del consolidamento democratico. Tuttavia, i “patti fra élite” possono risultare vulnerabili sotto due diversi aspetti. Infatti, se contemplan la partecipazione di forze di natura irriducibilmente antidemocratica, ad esempio i militari, le modalità di transizione possono divenire oggetto di ampi compromessi. D’altra parte, se i patti medesimi producono consenso, quanto meno temporaneamente ed in via provvisoria, escludendo istanze popolari o forze popolari (è l’ipotesi della “democrazia attraverso mezzi non democratici” —*democracy through undemocratic means*— formulata da O’Donnell), risulteranno vulnerabili di fronte alla prospettazione di tali istanze in futuro.

Sembra opportuno, in altri termini, prendere in considerazione —come si è anticipato— il criterio della profondità e della diffusione del processo

<sup>5</sup> Cfr., O’Donnell-Schmitter-Whitehead, *Transitions from Authoritarian Rule*, Baltimore, 1986, *passim*; Przeworski, *Democracy and the Market*, Cambridge, 1991, *passim*.

di transizione e del consenso che lo accompagna, vale a dire in che misura esso penetra la società e non meramente le élite politiche. In tal senso si giustappongono due casi paradigmatici, che possono qui addursi a titolo esemplificativo: da una parte la prassi della “convenzione nazionale” sviluppata in molti Stati africani, tende ad includere nel processo di democratizzazione i gruppi della società civile nella misura più ampia possibile; dall'altra, i patti fra élite risultano invece ricorrere con maggiore frequenza nelle esperienze dei Paesi latino-americani.

Infine, con riferimento ai soggetti protagonisti del processo di transizione ed alla relativa attitudine a guidarlo ovvero a parteciparvi, un fattore-chiave deve essere identificato nelle modalità seguite dal procedimento di formazione di una nuova Costituzione, che può configurarsi come il prodotto ed il patrimonio di una parte settoriale delle forze politiche ovvero quale risultato di un genuino dibattito nazionale e patrimonio del Paese nel suo complesso. Esempi dei due estremi di tale spettro sono offerti dalla esperienza russa (la Costituzione del 1993 fu elaborata all'interno del gabinetto presidenziale e successivamente sottoposta a referendum popolare) e dalla esperienza ugandese (la Costituzione del 1996 è stata oggetto di dibattito e consultazione fra tutti i settori della popolazione).

### III. L'ECONOMIA DI MERCATO È CONDIZIONE NECESSARIA, MA NON SUFFICIENTE, DELLA DEMOCRAZIA

A tale conclusione può giungersi, in particolare, in seguito alla analisi delle traiettorie evolutive seguite dai Paesi dell'Europa centro-orientale ed asiatici. Il rapporto causale che frequentemente viene instaurato fra capitalismo e democrazia, nonché l'innegabile contributo che la introduzione di una economia di mercato si è rivelata in grado di esplicitare in parallelo alla rifondazione democratica di una molteplicità di ordinamenti costituzionali, non esimono infatti dal sottoporre tale relazione ad una più attenta valutazione, al fine di circostanziarla e di evidenziare, accanto alle funzionalità positive ascrivibili all'economia di mercato, le potenzialità negative della medesima capaci, quanto meno in via tendenziale, di minare il processo di consolidamento della democrazia.

Volendo cogliere gli elementi positivi della menzionata relazione, può porsi in rilievo, in primo luogo, come il mercato e la democrazia sem-



brino condividere la medesima logica antipaternalistica, lasciando il consumatore e l'elettore sovrani e giudici dei propri interessi e facendo dipendere il successo, rispettivamente, delle forze politiche e delle imprese dal numero dei soggetti che riescono ad attrarre verso il proprio "prodotto" in condizioni di libera concorrenza.

In secondo luogo, l'economia di mercato appare in grado di favorire la allocazione del potere decisionale e di altre forme di potere in sedi e sfere diverse da quella statale. Tale fattore risulta funzionale alla democrazia in una pluralità di direzioni : facilita lo sviluppo di una autonoma sfera della "società civile", non debitrice nei confronti dello Stato per quanto concerne la disponibilità di risorse, di informazioni e di capacità organizzative; tende a restringere l'apparato burocratico statale; favorisce la separazione in sfere diverse della competizione per il potere economico e politico.

La operatività del secondo degli elementi positivi citati, peraltro, deve riferirsi non solo ad economie pianificate di tipo sovietico, ma anche a forme di capitalismo controllate dallo Stato. Se è evidente, infatti, il ruolo attivo che lo Stato detiene nell'ambito della crescita economica in tutte le fasi dello sviluppo capitalistico, appare tuttavia opportuno distinguere in tale contesto le ipotesi di intervento statale di tipo meramente complementare, di regolamentazione ed eventualmente correttivo del mercato, dalle ipotesi di intervento che portano lo Stato a *sostituirsi* al mercato e a porsi come principale allocatore di opportunità economiche ovvero quale soggetto che tende ad appropriarsi in modo pervasivo del surplus economico. Le ipotesi da ultimo prospettate producono infatti —si rinviene tale fenomeno con riferimento agli ordinamenti asiatici— regimi clientelari ed autoritari, suscettibili di una democratizzazione solo superficiale e vulnerabili, nella maggioranza dei casi, di fronte al diffondersi di fenomeni endemici di corruzione.

Non meno evidenti si configurano, d'altra parte, gli svantaggi che può produrre la incontrollata introduzione dell'economia di mercato in parallelo alla sperimentazione di istituzioni democratiche.

Le ineguaglianze sociali che hanno accompagnato la liberalizzazione dei mercati e la instaurazione della libertà di concorrenza, il verificarsi di ampi e diffusi fenomeni di disoccupazione, le rapide e spesso imprevedibili fluttuazioni delle economie di mercato, hanno reso in casi significativi gli elettori estremamente vulnerabili e succubi della mobilita-

zione demagogica realizzata, nei casi di specie, a favore e supporto di politiche autoritarie e di tipo esclusivistico.

Nei casi menzionati, il processo di consolidamento democratico appare sprovvisto di prospettive di esito positivo se non accompagnato dalla creazione di un sistema di *welfare* e di democrazia sociale capace di proteggere le categorie più deboli o svantaggiate dalle vicissitudini del mercato ed esige che le logiche distintive di Stato e mercato siano riconosciute e preservate da una mutua erosione.

#### IV. LE CHANCES DI CONSOLIDAMENTO DEMOCRATICO RISULTANO CORRELATE, ANCHE SE SOLO TENDENZIALMENTE, ALLO SVILUPPO ECONOMICO

La scienza politica quantitativa ha elaborato indici numerici e statistici relativi, rispettivamente, ai processi di democratizzazione e di sviluppo economico ed in sede di analisi statistica ha sovrapposto, intrecciandoli, tali dati con riferimento ad un ampio novero di Paesi. Tale analisi, avviata in tempi non più recenti da Lipset<sup>6</sup> e sviluppata in una pluralità di contributi dottrinali successivi, fra i quali non possono non menzionarsi quelli dovuti ad Axel Hadenius,<sup>7</sup> è giunta a conclusioni solo in parte condivisibili: le prospettive favorevoli per il consolidamento democratico si situano in un rapporto di diretta proporzionalità rispetto al tasso di sviluppo e crescita dell'economia.

Le ragioni che inducono ad osservare una certa cautela nei confronti del significato attribuito dagli studiosi citati ai risultati delle proprie indagini scientifiche coincidono in larga misura con i motivi di prudenza che, menzionati *sub* n. 3, valgono a circostanziare ampiamente la meccanica configurabilità del rapporto di diretta relazione fra consolidamento democratico ed introduzione di una economia di mercato. In tale contesto si può porre in luce l'esistenza, da una parte, di democrazie sottosviluppate e, dall'altra, di ordinamenti dotati di economie sviluppate, ma

<sup>6</sup> Nel saggio, Lipset, "Some Social Requisites of Democracy", *American Political Science Review*, 1959, pp. 69 e ss.

<sup>7</sup> Cfr., Hadenius, Axel, l'opera monografica *Democracy and Development*, Cambridge, 1992; e il saggio "The duration of Democracy : Institutional vs. Socioeconomic Factors", in Beetham D. (a cura di), *Defining and Measuring Democracy*, Sage Publications, 1995.

caratterizzati da un modesto tasso di democraticità, deficit quest'ultimo rinvenibile, in particolare, con riferimento alla effettività delle garanzie dei diritti civili e politici (emblematici sono gli esempi offerti in questa direzione da una pluralità di ordinamenti asiatici).

#### V. DETERMINATE RELIGIONI SONO INCOMPATIBILI CON UNA PIENA SOSTENIBILITÀ DEMOCRATICA

La relazione di univoca congruenza fra protestantesimo e democrazia aveva ricevuto —come è noto— una definitiva formulazione da parte di Max Weber: secondo tale tesi, il protestantesimo, incoraggiando una etica di responsabilità personale, una vita associativa ricca e democratica e, quanto meno nelle sue varianti non conformiste, una chiara separazione fra Stato e Chiesa, avrebbe fornito un terreno particolarmente fertile per la democrazia politica.

La posizione dottrinale richiamata, che pure ha trovato seguaci in tempi più recenti rispetto al momento della sua formulazione,<sup>8</sup> è parimenti destinata ad una profonda rivisitazione.

La natura unidirezionale e tendenzialmente esclusivistica della posizione medesima appare infatti ampiamente circostanziata dalle transizioni democratiche verificatesi in Spagna e Portogallo, Paesi tradizionalmente a maggioranza cattolica, dalla esperienza della teologia della liberazione tipica del cattolicesimo in America Latina, dalla attitudine positiva delle gerarchie ecclesiastiche cattoliche nei confronti dei processi di consolidamento democratico e dall'innegabile ruolo che la Chiesa cattolica (e protestante, invero) ha svolto nelle fasi di avvio delle transizioni costituzionali in alcuni importanti ordinamenti dell'Europa centro-orientale (gli esempi più significativi sono identificabili nella esperienza polacca e della Germania orientale), contribuendo in modo determinante al prodursi del noto effetto-domino verificatosi in sede di smantellamento dei regimi socialisti già a partire dal 1981, anno di inizio della lotta polacca per la libertà.

D'altra parte, il credo ortodosso russo, il confucianesimo e la fede islamica non sembrano presentare caratteristiche e contenuti pienamente

<sup>8</sup> Cfr., per tutti, il saggio di Lipset, "The Centrality of Political Culture", *Journal of Democracy*, 1990, p. 80 e ss.

in sintonia con le esigenze di sviluppo e consolidamento della democrazia: il primo in quanto privilegia una concezione della volontà popolare trascendentale piuttosto che empirica; il secondo in quanto opta a favore di una netta subordinazione dell'individuo al bene collettivo; la terza in quanto caratterizzata da una dottrina giuridica che non ammette separazione fra credo religioso e politica.

In via generale, appare comunque incompatibile con la democrazia ogni forma di credo, di natura spirituale o secolare, che ritenga di dovere ricondurre la verità finale per la società ad una conoscenza superiore ed esoterica, alla quale il non iniziato non può attingere e l'autorità politica deve essere soggetta. Tale forma di credo sembra costituire il presupposto per la formazione di derive autoritarie e antidemocratiche, di entità direttamente proporzionale rispetto ai settori della società che non condividono il credo medesimo.

#### VI. IL CONSOLIDAMENTO DEMOCRATICO INCONTRA SERIE DIFFICOLTÀ IN PRESENZA DI SOCIETÀ ARTICOLATE E DIVISE IN GRUPPI CULTURALI DEFINITI E STORICAMENTE ANTAGONISTI

Già alla metà del XIX secolo John Stuart Mill aveva osservato che “libere istituzioni sono quasi impossibili in un Paese composto di differenti nazionalità”, in quanto ognuno teme nei propri confronti più violazioni da parte delle altre nazionalità che da parte dell'arbitro comune, lo Stato (in *On Representative Government*, cap. 16). Il requisito della unità nazionale, ovvero la condizione della pacifica e non conflittuale condivisione —pur in presenza di società articolate e complesse— di un minimale denominatore comune di principi e valori fondamentali su cui poggia il singolo ordinamento e l'osservanza di regole istituzionali poste, in primo luogo in sede costituzionale, quale criterio ordinatore di tale diversità, rappresentano effettivamente un *background* essenziale nell'ambito del processo di consolidamento democratico.

Gli esempi capaci di corroborare tale conclusione emergono copiosi: il processo di transizione costituzionale e/o la successiva fase di consolidamento democratico si sono infatti rivelati particolarmente ardui in seno alle esperienze degli ordinamenti sub-sahariani, caratterizzati da una estrema frammentazione etnico-linguistica, cui si aggiunge e sovrappone la artificiale definizione di confini e territori verificatasi al tramonto del

colonialismo; in seno ad alcune esperienze, dai contorni talora drammatici, vissute nell'Europa centro-orientale e balcanica (il riferimento è, ovviamente, alle transizioni avvenute nel contesto della ex-Yugoslavia, ma anche alle turbative che hanno interessato e tuttora scuotono l' "universo" prima sovietico, oggi russo e caucasico); in seno ad alcune esperienze asiatiche (si pensi ai conflitti interetnici e religiosi che hanno interessato l'Indonesia, in particolare a partire dal 1997) e, non da ultimo, latinoamericane (un esempio, fra gli altri, è offerto dal processo di consolidamento della democrazia in Guatemala, parimenti per la difficoltà che le minoranze presenti sul territorio mostrano nel condividere i progetti di riforma avviati).

## VII. LA FORMA DI GOVERNO PRESIDENZIALE DENOTA, RISPETTO ALLA FORMA DI GOVERNO PARLAMENTARE, UNA MINORE FUNZIONALITÀ AI FINI DEL CONSOLIDAMENTO DEMOCRATICO

Nelle fasi di transizione costituzionale e di consolidamento democratico, la "resa" delle forme di governo parlamentari si rivela di regola qualitativamente e quantitativamente maggiore rispetto ai presidenzialismi. Il novero dei poteri e delle funzioni di rilevante peso specifico normalmente attribuiti al Capo dello Stato in seno alle forme di governo presidenziali, fattore cui spesso si aggiunge un fragile ovvero frammentato sistema politico-partitico, ha prodotto derive autoritarie di tipo *presidenzialista* (de Vergottini) soprattutto nelle Repubbliche islamiche della ex-URSS, in alcuni ordinamenti dell'America Latina ed in Africa, ovvero di tipo *populista* in Asia ed in altri ordinamenti latinoamericani. Radicale appare la deviazione dal prototipo offerto dal modello presidenziale nordamericano, che in tal senso ha rappresentato una falsa e fuorviante immagine di agevole ed automatica riproducibilità del modello medesimo in contesti evidentemente impreparati a riceverlo.

I parlamentarismi, al contrario, hanno mostrato una maggiore duttilità, flessibilità e capacità di evitare ovvero attutire i conflitti sempre potenzialmente insorgenti fra Legislativo ed Esecutivo: esempi in tal senso sono offerti, in particolare, da alcune significative (e riuscite) esperienze di transizione costituzionale e di (già avvenuto) consolidamento della democrazia di Paesi dell'Europa centro-orientale (Repubblica ceca, Ungheria), ma anche asiatici (Tailandia, Malesia).

In tali contesti, i sistemi elettorali proporzionali svolgono una funzione politicamente meno divisiva rispetto ai sistemi “*plurality*”, rivelando la propria attitudine ad incoraggiare il compromesso fra i partiti e la formazione del consenso, nonché la creazione di coalizioni di governo di ampio respiro o finanche di unità nazionale, fattore quest’ultimo determinante in situazioni che rendono implicita la estesa condivisione dei processi di mutamento in atto, oltre che fluide ed incerte nei loro esiti finali quali quelle di transizione e di consolidamento democratico.

VIII. LA SOSTENIBILITÀ DEMOCRATICA APPARE  
TENDENZIALMENTE FAVORITA NEI SISTEMI CHE ADOTTANO  
UN MODELLO FEDERALE O REGIONALE DI RIPARTIZIONE  
DEI POTERI FRA ENTE SOVRANO ED ENTI AUTONOMI

Si tratta di conclusione cui può giungersi con riferimento, in particolare, agli ordinamenti in via di transizione/consolidamento caratterizzati da una evidente divisione etnico-linguistica, razziale e culturale. In tal senso, i sistemi che riconoscono e garantiscono, secondo il modello federale o regionale, l’esistenza ed il funzionamento delle autonomie territoriali —ne costituiscono esempi significativi, nel continente africano, l’ordinamento sudafricano, quello nigeriano e quello etiope, nel continente asiatico la Malesia, nel continente latinoamericano il Brasile, l’Argentina ed il Venezuela— favoriscono una positiva moltiplicazione e, in certa misura, differenziazione a livello locale dei circuiti di indirizzo politico che, decentrando il potere decisionale e snellendo il polo centrale, prevengono o attenuano spinte e derive autoritarie e centralistiche e valorizzano le peculiarità locali.

IX. IL MODELLO COSTITUZIONALE DI DERIVAZIONE LIBERALE  
HA REGISTRATO UNA AFFERMAZIONE SOLTANTO PARZIALE

La esportazione del modello del costituzionalismo liberale in parti diverse del globo rispetto alla realtà storico-ideologica (Europa occidentale e America del nord) che ne aveva fatto da culla —prescindendosi dalle varianti cui il costituzionalismo ha pure mostrato di dare storicamente luogo— ha incontrato difficoltà ed ostacoli sia con riferimento ai *profili*

*funzionali e procedurali* che avuto riguardo ai *contenuti assiologici* del costituzionalismo stesso.

Anche limitandosi a considerare il recepimento dei profili meramente funzionali/procedurali del costituzionalismo — principio della sovranità popolare, principio di maggioranza per la adozione delle decisioni politiche, principio della separazione dei poteri, controllo di costituzionalità delle leggi ecc. — tale recepimento si è rivelato in molti degli ordinamenti esaminati, alla prova dei fatti, unicamente formale, superficiale ovvero privo di effettività, in quanto concepito come fenomeno di innesto di procedure e strumenti in seno a contesti culturali ed istituzionali impreparati a garantirne un adeguato funzionamento.

Se si estende l'indagine al recepimento dei contenuti assiologici del costituzionalismo liberale, ci si avvede come la parziale affermazione del medesimo sia derivata anche dalla incapacità, denotata da alcuni ordinamenti, di assicurare, al di là della adozione del modello liberale, la garanzia dei diritti della persona, valori essenziali nella concezione liberale dello Stato e della Costituzione. D'altra parte, i tentativi di trapianto del modello costituzionale di derivazione liberale hanno dato luogo, in una pluralità di ipotesi, a fenomeni di *rigetto* in quanto effettuati in presenza di valori costituzionali incompatibili con quelli liberali, che hanno portato all'insuccesso dei tentativi medesimi.

“Ciò significa che certe asserzioni circa il successo della democratizzazione, che rientra fra i profili del più ampio fenomeno della *globalizzazione*, tendono a rivelarsi frutto di osservazioni superficiali, smentite dai fatti” (de Vergottini). Il costituzionalismo che, se riferito agli ordinamenti che ne avevano costituito la sede di elaborazione e di formazione, appare vicino al compimento della missione storica assegnatagli ed è chiamato a misurarsi con le nuove sfide imposte dal processo di globalizzazione, sembra tuttora muoversi ed operare, in primo luogo sul versante strumentale-procedurale, ad un stadio embrionale e primordiale nella maggioranza degli ordinamenti che sperimentano processi di transizione, e ancora lungo ed irto di insidie ed incertezze appare il cammino da percorrere.

D'altra parte, sul versante contenutistico ed assiologico, se è facile ipotizzare la impossibilità di rimuovere, nel periodo medio-breve, gli ostacoli di natura culturale e politico-istituzionale che si sono finora frapposti al recepimento della tavola dei valori liberaldemocratici ad opera delle esperienze prese in considerazione, appare nel lungo periodo ine-

vitabile che anche tali esperienze divengano sede della applicazione, che ormai va affermandosi a livello globale quale espressione della condivisione cosmopolita di valori comuni all'intera umanità, degli stessi principi costituzionali vigenti nelle vecchie democrazie nazionali (diritti dell'uomo —*internazionalizzati e globalizzati*— e sovranità popolare), nella piena consapevolezza che l'*universalità* dei diritti fondamentali non impedisce l'espressione delle singole culture, ma costituisce la condizione ineliminabile per la loro legittimazione, equiparazione e tutela giuridica. L'instaurazione di “un nuovo ordine mondiale” secondo i crismi della democrazia liberale e la realizzazione di una repubblica universale fondata sui principi di giustizia, sussidiarietà e federalismo e sostenuta da una teoria delle virtù civili universali, auspicata allo spirare del XX secolo da autorevole dottrina filosofica (Höffe), appaiono —all'alba del XXI secolo— obiettivi non ancora all'orizzonte; l'attualità delle funzioni esplicabili dal costituzionalismo si mostra tuttora nella sua piena evidenza.