

DEMOCRATIZZAZIONE E SISTEMI PARTITICI.
IL CASO DELLA REPUBBLICA FEDERALE TEDESCA

1. INTRODUZIONE

La nascita e la strutturazione dei sistemi partitici e, soprattutto, la loro importanza nei processi di democratizzazione sono da tempo oggetto di discussione nella letteratura internazionale (Linz 1978; Lijphart et al 1990; Pridham 1990; Pridham e Vanhanen 1994; Pridham e Lewis 1996). A questo proposito, sembra ormai consolidata l'idea secondo la quale il sistema partitico e la sua stabilizzazione possano giocare un ruolo importante, anche se non necessariamente decisivo, nel consolidamento di una nuova democrazia (Morlino 1986; Pridham 1990).

A seguito del crollo di un regime non democratico, uno dei punti chiave del processo di instaurazione di una nuova democrazia riguarda la costruzione di un sistema partitico competitivo. Questo si riferisce, da un lato, alle singole unità partitiche, ed alla loro istituzionalizzazione, dall'altro, allo *spazio politico* all'interno del quale queste unità interagiscono. Le caratteristiche di questo spazio politico sono importanti, tra l'altro, perché aiutano a definire le identità delle singole unità partitiche e perché condizionano i processi di costruzione delle coalizioni parlamentari e di governo. Le proprietà dello spazio politico sono ugualmente importanti rispetto a quelle dei singoli partiti per la comprensione di come lavorano i nuovi sistemi politici che emergono a seguito del fallimento di regimi autoritari (Cotta 1996).

Nella formazione di nuovi sistemi partitici sarà possibile individuare, tra i vari aspetti, sia una serie di *percorsi* distinti sia diversi possibili *esiti*. Useremo questi due aspetti come criteri selettivi per giustificare la nostra selezione dei casi.

In relazione al primo punto potremo avere, ad esempio, l'emergere di un sistema partitico dominato da coalizioni (Francia, Italia) o partiti (Cecoslovacchia, Polonia) che si erano contrapposti al precedente regime non democratico; si potrà avere una sorta di bilanciamento tra formazioni politiche opposte al precedente regime e unità partitiche a questo direttamente riconducibili (Bulgaria, Romania); l'emergere di formazioni politiche capaci di superare rivalità estreme avute nelle precedenti esperienze democratiche (Spagna, Austria); infine, l'immediato consolidarsi di un sistema chiaramente competitivo tra partiti genuinamente democratici¹ (Repubblica federale tedesca, Grecia, Portogallo, Ungheria) (Cotta 1996: 83).

Anche il secondo punto relativo gli esiti dell'istituzionalizzazione dei sistemi partitici prevede diverse opzioni. Da un lato, si potranno avere nuovi sistemi partitici che non si istituzionalizzano o perché rimangono strutturalmente instabili (Russia, vari sistemi partitici africani) o perché subiscono un processo di regressione dopo un limitato periodo di stabilità (Repubblica di Weimar, IV Repubblica francese, Bulgaria, Lituania, Polonia, Ecuador, Brasile). Dall'altro, l'istituzionalizzazione dei nuovi sistemi

¹ Per un'analisi dettagliata relativa all'emergere dei sistemi partitici dell'Est Europa vedi Grilli di Cortona (2000) e Pisciotto (2007).

partitici può avvenire molto lentamente (Estonia, sistemi partitici europei del XIX e delle prime decadi del XX secolo) o con una incredibile rapidità (Repubblica federale tedesca, Ungheria)² (Kreuzer 2009: 669).

Sotto entrambi i punti di vista appena evidenziati (percorsi, esiti), il caso della Repubblica federale tedesca si dimostra particolarmente interessante. Stupisce, infatti, la rapidità e linearità del percorso seguito dalla Germania occidentale nella costruzione di un sistema partitico competitivo, formato esclusivamente da forze democratiche, e caratterizzato da una elevata e perdurante stabilità sistemica.

In questo saggio ci si occuperà della valutazione del *grado* di strutturazione (analisi statica) del sistema partitico tedesco nel periodo 1949-1957; si esaminerà il *processo* di istituzionalizzazione (analisi dinamica) attraverso il quale si cercherà di comprendere come si è giunti alla stabilizzazione di questo sistema partitico nel periodo considerato; si valuteranno le *motivazioni* che spiegano il perché di questo processo; infine, si discuterà il ruolo giocato da questo fattore nel più ampio processo di consolidamento della nuova democrazia tedesca. Prima di affrontare quest'analisi si ricostruiranno brevemente le radici storiche dei partiti e dei sistemi partitici tedeschi e i principali spunti di riflessione offerti dalla letteratura internazionale sull'istituzionalizzazione dei sistemi partitici.

2. DAL SECONDO IMPERO A BONN. EVOLUZIONE DEL SISTEMA PARTITICO TEDESCO TRA CONTINUITÀ E MUTAMENTI

I prodromi del sistema partitico tedesco possono essere fatti risalire alla fine degli anni '40 del XIX secolo. Durante il cd Secondo impero (1871-1918) le quattro principali famiglie partitiche erano: liberali, conservatori, cattolici e socialisti (Best, Hausmann e Schmitt 2000: 147; Urwin 1973: 118).

La presenza di più partiti espressione di ognuna di queste tendenze, con i naturali conflitti di natura ideologica e programmatica che ne derivarono, sta alla base della complessità del sistema partitico del Secondo impero. Tuttavia, nonostante la sua natura estrema e polarizzata questo sistema partitico godeva di una certa stabilità.

Tra le principali della Repubblica di Weimar (1919-1933) vi fu la nascita del Partito comunista tedesco (Kpd) nel 1919 e la scomparsa dei partiti regionali a causa della perdita di territori periferici. L'evento più significativo fu, però, la disintegrazione dei partiti borghesi protestanti (conservatori e liberali) (Best, Hausmann e Schmitt 2000: 148; Urwin 1973: 119). Infatti, i partiti cattolici e la Spd riuscirono a subire una perdita di voti abbastanza modesta tra il 1920 (48,7%) e il 1933 (37,1%) (Urwin 1973: 124). Questo processo di frammentazione fu così ampio che nelle ultime elezioni "normali" di Weimar del 1928 non meno di 41 partiti parteciparono alle elezioni e la forza elettorale dei tre partiti più importanti fu del 56,1% (54,3 nei territori dell'attuale Repubblica federale) (Hoschka e Schunck 1978: 32; Urwin 1973: 112, 124).

² Per i casi extraeuropei citati vedi: Kuenzi e Lambright (2001); Mainwaring e Scully (1995); Hale (2005).

La distruzione del tradizionale sistema partitico tedesco si ebbe con l'emergere del Partito nazista che, operando come partito pigliatutto (Kirchheimer 1966), assorbì la maggioranza dell'elettorato dei partiti liberali e conservatori, segnando l'inesorabile declino di queste strutture partitiche (Best, Hausmann e Schmitt 2000: 148; Frei 1998: 82, 84-85). Nelle elezioni del novembre 1932 il voto combinato di nazisti e nazionalisti fu del 41,4% (37,2% nei territori dell'attuale Rft) (Urwin 1973: 124). Se a questi aggiungiamo i voti del Kpd possiamo notare come i due principali partiti antisistema furono in grado di raccogliere, alla fine della prima esperienza democratica tedesca, la maggioranza assoluta dei voti espressi in elezioni libere e competitive.

Dunque, il sistema partitico di Weimar si caratterizzò per la sua natura estrema e polarizzata ma anche per la sua crescente instabilità: la presenza di partiti anti-sistema sorprendentemente forti e l'estrema frammentazione partitica costituiranno due tra i più importanti fattori responsabili del crollo della prima esperienza democratica tedesca (Dodd 1976; Zimmermann 1987, 1988; Nolte 1988).

La Repubblica federale tedesca tenne le sue prime elezioni nazionali nel 1949. Nonostante le apparenti continuità con il sistema partitico di Weimar (Hoschka e Schunck 1978: 32-33; Urwin 1973: 126, 130), già in queste elezioni si possono trovare quelle che diventeranno le caratteristiche essenziali del nuovo sistema partitico tedesco. Intanto, anche se a queste elezioni partecipano 14 partiti, 11 dei quali ottengono rappresentanza parlamentare, i tre partiti maggiori ottengono il 72,1% dei voti (nel 1928 questo dato era pari al 56,1%) e l'80% dei seggi (Niclaus 1982: 52), per giungere, nei primi anni '70 al 99,1% dei voti ed al 100% dei seggi (Tab. 1) (Hoschka e Schunck 1978: 32; Urwin 1973: 112).

Tabella 1. Risultati delle elezioni federali 1949-1972 (voti/seggi)

	Cdu/Csu	Spd	Fdp	Altri partiti
1949	31,0/139	29,2/131	11,9/52	27,9/80
1953	45,2/243	28,8/151	9,5/48	16,5/45
1957	50,2/270	31,8/169	7,7/41	10,3/17
1961	45,3/242	36,2/190	12,8/67	5,7/0
1965	47,6/245	39,3/202	9,5/49	3,6/0
1969	46,1/242	42,7/224	5,8/30	5,4/0
1972	44,9/225	45,8/230	8,4/41	0,9/0

Fonte: Hoschka e Schunck (1978: 32) e Caciagli (2007: 25).

Dopo la messa fuorilegge del Partito socialista dell'impero (Srp) e del Partito comunista tedesco (Kpd) nei primi anni '50, gli unici partiti a partecipare alle elezioni con realistiche possibilità di conquistare rappresentanza parlamentare furono: l'Unione dei cristiano democratici (Cdu) con la sua ala bavarese denominata Unione dei cristiano sociali (Csu); il Partito socialdemocratico tedesco (Spd); il Partito democratico della libertà (Fdp) (Niclaus 1982: 52), realizzando quello che fu definito come un sistema a due partiti e mezzo (Blondel 1968) equivalente, in termini sartoriani (2005), ad un sistema di multipartitismo limitato e moderato (Caciagli 2007).

Sarà utile citare brevemente alcuni aspetti relativi alle continuità e discontinuità delle strutture partitiche di Weimar nel sistema partitico della Rft. Sulla sinistra prevalgono le continuità: i leaders socialdemocratici e comunisti rientrarono dall'esilio, ricostruirono le loro organizzazioni e cominciarono a mobilitare gli elettori sulle stesse tematiche legate alla fattura di classe che avevano caratterizzato le loro strutture programmatiche durante la Repubblica di Weimar³.

Nel campo del centro-destra le discontinuità sono più chiare. I partiti conservatori e liberali non furono in grado di trasformarsi da partiti di notabili a partiti di massa, oltre ad essere stati delegittimati dai legami con il nazismo; molti degli elettori liberali si ritrovarono nella Fdp, mentre la maggior parte di quelli conservatori confluì nei cristiano-democratici. Questo aspetto rappresenta il principale elemento di novità del sistema partitico post-1945: l'unione dei tradizionali elettori cattolici della *Zentrum* con quelli protestanti degli ex partiti conservatori, che permise alla Cdu/Csu di presentarsi come un partito trasversale rispetto alle fratture che avevano caratterizzato il sistema partitico wiemariano: religiosa, di classe e centro-periferia⁴ (Kreuzer 2009: 677; Best, Hausmann e Schmitt 2000: 149; Niethammer 1998: 63; Urwin 1973: 127).

3. LA LETTERATURA SULL'ISTITUZIONALIZZAZIONE DEI SISTEMI PARTITICI: UNA *OVERVIEW*

Uno degli aspetti più problematici della letteratura sull'istituzionalizzazione dei sistemi partitici è che spesso non distingue con la necessaria chiarezza due fenomeni naturalmente interconnessi ma che, allo stesso tempo, possono e dovrebbero essere analiticamente distinti: da un lato, una dimensione *dinamica* o *di processo* che si riferisce all'*istituzionalizzazione* di un sistema partitico, dall'altro, una dimensione *statica* che fa riferimento ad un sistema partitico *istituzionalizzato* o al risultato di un processo. Se quest'ultimo fenomeno consiste di quella serie di indicatori che valutano il grado di istituzionalizzazione di un sistema partitico in un dato momento, vale a dire se è più o meno istituzionalizzato, il primo, invece, rappresenta quel processo attraverso il quale un dato sistema acquisisce le caratteristiche di stabilità e strutturazione tipiche dei sistemi partitici istituzionalizzati⁵.

Prima di procedere, chiariamo alcuni concetti chiave: "istituzionalizzazione"⁶ e "sistema partitico".

³ Il 22,9% dei deputati socialisti ed il 26,6 dei deputati comunisti erano già stati parlamentari durante la Repubblica di Weimar; nei partiti del centro-destra queste percentuali erano molto più contenute: 8,6% per la Cdu/Csu e 13,4% per l'Fdp (Kreuzer 2009: 677).

⁴ Nel '56 questo partito raccoglieva il 37% dei suoi voti tra gli operai, il 31% tra i cd colletti bianchi, ed il 32% tra i liberi professionisti (Feist, Gullner e Liepelt 1978: 172); nel 1967 gli elettori della Cdu/Csu erano per il 54% cattolici e per il 33% protestanti (Urwin 1973: 147).

⁵ Non bisogna confondere questa dimensione con il cd *party system change* (Mair 1997), il quale rileva un mutamento in un sistema che ha già sperimentato una prolungata istituzionalizzazione.

⁶ Morlino preferisce utilizzare i termini "strutturazione" e "stabilizzazione" più che "istituzionalizzazione" di un sistema partitico (1995). Si tratta di una distinzione più terminologica che concettuale e per questo utilizzerò i tre termini come sinonimi.

Secondo l'autore che più ha contribuito all'elaborazione del concetto di istituzionalizzazione⁷, questo si riferisce al "processo attraverso il quale organizzazioni e procedure acquisiscono valore e stabilità" (Huntington 1975). Attraverso l'istituzionalizzazione una pratica o un'organizzazione diventano ben strutturate e largamente conosciute, anche se magari non risultano universalmente accettate. Gli attori del sistema sviluppano aspettative e pongono in essere comportamenti basati sulla premessa che questa pratica o organizzazione sarà presente e verrà applicata quantomeno nell'immediato futuro (Mainwaring e Scully 1995: 4).

Secondo Sartori "un sistema partitico è precisamente quel *sistema di interazioni* risultante dalla competizione inter-partitica". Un sistema partitico "risulta dalle, e consiste delle, interazioni ricorrenti delle parti che lo compongono, dunque implicando che queste interazioni forniscano dei confini [...] del sistema o al sistema" (2005). Dunque, per distinguere tra sistemi e non-sistemi, un requisito è che il sistema sia composto almeno da due partiti; inoltre, è necessario che ci sia una certa regolarità nel consenso elettorale dei singoli partiti nell'arco di un certo periodo di tempo; infine, l'idea di sistema implica un certo grado di istituzionalizzazione dei singoli partiti⁸ (Mainwaring e Scully 1995: 4).

Uno degli autori che più attenzione ha dedicato al tema dell'istituzionalizzazione dei sistemi partitici è Scott Mainwaring. Secondo quest'autore (1999), in un sistema partitico istituzionalizzato gli attori principali sviluppano aspettative e comportamenti basati sulla premessa che i tratti e le regole fondamentali della competizione partitica prevarranno nell'immediato futuro. Inoltre, l'istituzionalizzazione non preclude il mutamento del sistema ma agisce in modo da limitare le possibilità che questo avvenga. Il concetto di istituzionalizzazione non deve essere inteso in termini evolutivi, nel senso che se nella maggior parte dei casi si parte da una scarsa o debole istituzionalizzazione per giungere ad un sistema partitico istituzionalizzato, è anche possibile che ci siano casi di de-istituzionalizzazione di sistemi partitici stabilizzati⁹.

Nel primo lavoro del 1995, pubblicato insieme a Scully, Mainwaring propone quattro dimensioni dell'istituzionalizzazione dei sistemi partitici: 1) stabilità nei modelli di competizione partitica; 2) radicamento dei partiti nella società; 3) legittimazione di partiti ed elezioni; 4) istituzionalizzazione dei singoli partiti politici.

In primo luogo, i sistemi partitici più istituzionalizzati godono di una considerevole stabilità, nel senso che i modelli di competizione partitica manifestano una sostanziale regolarità che non giunge però mai ad un'ipotesi di "congelamento". Un sistema nel quale partiti rilevanti appaiono e scompaiono frequentemente è da considerarsi debolmente istituzionalizzato. Il principale indicatore di questa dimensione è la volatilità elettorale.

⁷ Anche Angelo Panebianco (1982) ha contribuito allo sviluppo del concetto, ma la sua proposta è stata pensata per i singoli partiti intesi come organizzazioni e non per i sistemi partitici.

⁸ Alcuni criticano l'idea secondo la quale per avere un sistema partitico stabilizzato sia necessario avere anche singoli partiti istituzionalizzati (Markowski 2000).

⁹ Ad esempio, Italia, Perù, Canada, Venezuela nel corso degli anni '90 (Mainwaring 1999).

In secondo luogo, i maggiori partiti devono essere radicati nella società; altrimenti, questi non struttureranno le preferenze politiche in maniera stabile e ci sarà una limitata regolarità nel modo in cui i cittadini votano. In questa situazione ci saranno molti più voti fluttuanti, pronti per essere indirizzati verso nuovi partiti. Se, invece, i partiti politici sono radicati nella società, vale a dire se una buona parte dei cittadini si identifica con, e votano per, i partiti esistenti, oltre a mantenere rapporti stabili con i gruppi d'interesse, sarà meno probabile che ci sia un consistente spostamento di voti verso un nuovo partito. Gli indicatori principali sono l'identificazione partitica e la natura e l'intensità del rapporto con i gruppi di interesse.

La terza dimensione prevede che i maggiori attori politici accordino legittimità al processo elettorale ed ai partiti. Le élite politiche devono basare i loro comportamenti sull'aspettativa che le elezioni costituiscano l'unico strumento per conquistare il potere, ed i partiti sono gli attori cruciali di questo processo. I principali indicatori saranno il grado di fiducia dei cittadini nella democrazia e nei partiti, oltre alla presenza/assenza di partiti anti-sistema.

Infine, un sistema partitico è più istituzionalizzato se le organizzazioni dei singoli partiti che lo compongono risultano ben strutturate, distribuite su tutto il territorio nazionale, indipendenti da altre organizzazioni, provviste di cospicue risorse proprie e non subordinate al carisma di un singolo leader o di un gruppo di oligarchi. Gli indicatori di questa dimensione sono la presenza/assenza di partiti carismatici, oltre agli indicatori che misurano l'istituzionalizzazione dei singoli partiti.

Un altro autore che ha dedicato molta attenzione a questo tema è Leonardo Morlino (1995; 1998) il quale parte da un'analisi delle relazioni tra cittadini e partiti attraverso l'esame della stabilizzazione del comportamento elettorale. A questo proposito, i principali indicatori che prende in considerazione sono la volatilità elettorale e le elezioni cruciali: "con l'approfondirsi del processo di stabilizzazione, ci dovremo aspettare un calo della volatilità [...] e che le elezioni cruciali, che modificano radicalmente i modelli di voto, non ci siano più" (1995: 317). Sempre al rapporto tra cittadini e partiti fa riferimento l'identificazione partitica, la quale aiuta a rendere più stabili e prevedibili i comportamenti di voto del corpo elettorale.

Un secondo livello di analisi si riferisce ai rapporti tra i diversi partiti che compongono il sistema, vale a dire alla stabilizzazione dei modelli di competizione partitica. I principali indicatori considerati sono l'indice di frazionalizzazione partitica, il numero effettivo di partiti e l'assenza di nuovi partiti. In relazione ai primi due indicatori, la loro stabilizzazione sottolinea l'emergere di un sistema partitico strutturato; l'aspetto più importante non è tanto, o solo, che questi indici mostrino una riduzione della frammentazione, di solito eccessivamente alta nei primissimi appuntamenti elettorali, nel corso di un certo numero di elezioni, ma che si stabilizzino ad un determinato livello e restino più o meno costanti nel tempo (1995: 322-3). In relazione all'assenza di nuovi partiti, normalmente i primi due appuntamenti elettorali vedono la presentazione di un numero elevato di liste; a partire dalla terza elezione la legge elettorale e relativa soglia di sbarramento producono i loro effetti, non solo

ostacolando l'emergere di nuovi partiti ma anche riducendo la frammentazione, dunque il numero di partiti, rispetto alle prime elezioni competitive (1995: 322).

Un ulteriore livello di analisi riguarda la stabilizzazione della classe politica, che sposta l'attenzione dal livello di massa a quello delle élite. Avere leadership politiche e partitiche stabili è un elemento rilevante per la strutturazione di un sistema partitico.

Ulteriori indicatori che Morlino considera sono la volatilità inter-blocco, che mostra la variazione del consenso elettorale tra destra, centro e sinistra; la strutturazione dei singoli partiti, con dati relativi, ad esempio, ai livelli di membership partitica e la polarizzazione ideologica presente nel sistema (1995: 349).

Nella seconda parte del suo lavoro, Morlino esamina i collegamenti tra strutturazione del sistema partitico e consolidamento democratico, giungendo a sostenere che avere un sistema partitico strutturato costituisce un condizione importante per il successo di una nuova democrazia ma non rappresenta una condizione né necessaria né sufficiente al consolidamento democratico¹⁰.

Un'altra proposta interessante è quella di Randall e Svåsand (1999). Questi autori considerano l'istituzionalizzazione come un processo multidimensionale e che può assumere forme differenti. Partendo da questo presupposto Randall e Svåsand elaborano un modello che distingue tra due dimensioni dell'istituzionalizzazione di un sistema partitico, una interna ed una esterna, e all'interno di queste un'ulteriore distinzione tra aspetti strutturali e aspetti attitudinali.

Tabella 2. Dimensioni dell'istituzionalizzazione dei sistemi partitici.

	Interna	Esterna
Strutturale	Continuità e stabilità	Relazioni partito-Stato
Attitudinale	Accettazione reciproca	Apprezzamento dall'elettorato
	Adattabilità	

Fonte: Randall e Svåsand (1999: 23).

La casella interna-strutturale si riferisce ai rapporti tra i partiti che formano il sistema. Un sistema partitico stabilizzato si caratterizza per la continuità e la stabilità delle unità che lo compongono. Con *continuità* si intende che devono essere gli stessi partiti a competere per la conquista del governo nell'ambito di un certo numero di elezioni consecutive. Per *stabilità* si intende che gli stessi partiti in diverse elezioni possano contare su un sostegno elettorale mediamente stabile. Indicatori di questa dimensione sono la volatilità elettorale e la durata temporale dei partiti.

La casella interna-attitudinale fa riferimento all'accettazione reciproca, in qualità di legittimi competitori per la conquista del potere, tra i partiti che compongono il sistema. La presenza di partiti anti-sistema e il rispetto dei diritti dell'opposizione politica sono indicatori di questa dimensione.

¹⁰ In realtà, Morlino sviluppa un discorso più complesso a questo proposito, individuando una serie di condizioni (soprattutto relative al concetto di legittimità) che possono rendere più o meno rilevante, più o meno necessario, il ruolo dei partiti e dei sistemi partitici nel processo di consolidamento democratico (1995: 374).

Le relazioni tra singoli partiti e Stato sono l'oggetto della casella che incrocia la dimensione esterna e quella strutturale. Un sistema partitico sarà tanto più istituzionalizzato quanto più i partiti saranno regolamentati e sostenuti dallo Stato attraverso legislazioni sul finanziamento pubblico e sull'accesso ai media, protezione legale garantita nella costituzione o attraverso leggi ordinarie, etc. oltre ad avere un ampio controllo del processo di reclutamento dei candidati alle cariche pubbliche.

Infine, la casella esterna-attitudinale fa riferimento alla fiducia che i cittadini devono avere nei partiti e nelle elezioni come unico strumento per la conquista del potere. La fiducia nei partiti e la fiducia nella democrazia rappresentano i principali indicatori di questa dimensione.

Un'ultima teoria sull'istituzionalizzazione dei sistemi partitici che merita di essere trattata è quella di Rose e Munro (2009). Secondo questi autori, un sistema partitico istituzionalizzato deve prevedere un *equilibrio stabile* tra l'offerta di partiti e la domanda dei votanti, vale a dire che gli stessi partiti partecipano a più elezioni consecutive e i votanti manifestano stabilità nei loro orientamenti di voto. Se ad un'offerta stabile di partiti corrisponde un mutamento sostanziale degli orientamenti di voto allora ci troveremo di fronte ad un *equilibrio dinamico*, mentre se è l'offerta dei partiti a mutare radicalmente avremo un *disequilibrio strutturale* (2009: 43).

Secondo Rose e Munro, un equilibrio stabile si ottiene soddisfacendo le 4 condizioni seguenti. In primo luogo, le leggi elettorali devono essere stabili perché vi sia continuità e stabilità nelle strategie adottate dalle élite politiche e negli orientamenti di voto degli elettori.

In secondo luogo, deve formarsi un legame durevole tra élite politiche e partiti, nel senso che i partiti più grandi devono attrarre i leader di quei piccoli partiti che non hanno chances di successo nell'arena elettorale ma che possono essere incentivati a formare nuovi partiti se non cooptati da quelli più grandi.

Inoltre, anche la domanda degli elettori, il loro comportamento di voto, dovrebbe stabilizzarsi attraverso la creazione di legami elettorali durevoli con un determinato partito. Nel caso in cui questi legami non si formano, si potrebbero creare legami di natura temporanea nei confronti di leader carismatici o per conseguenza di una fase economica favorevole che fidelizza gli elettori ai partiti di governo.

Infine, bisogna che ci sia un certo grado di apprendimento sia dell'élite sia dei votanti. Per ciò che riguarda l'élite, dopo alcune elezioni i leader imparano come fare campagna elettorale e come stabilire rapporti cooperativi o conflittuali con gli altri partiti, pena la marginalizzazione politica o l'esclusione dall'arena elettorale; a loro volta, i votanti imparano a scegliere i partiti per i quali votare individuando quei soggetti politici che hanno più chances di rappresentare efficacemente il loro punto di vista in parlamento.

4. IL CASO DELLA REPUBBLICA FEDERALE TEDESCA. ANALISI STATICA.

Per valutare il *livello* di istituzionalizzazione raggiunto dal sistema partitico tedesco nella prima decade successiva alla seconda guerra mondiale utilizzeremo i principali indicatori individuati dalla letteratura appena esaminata.

Uno degli indicatori più utilizzati è l'indice di volatilità elettorale di Pedersen (V) (1979). In termini generali, elevati livelli di volatilità elettorale nell'arco di un certo numero di elezioni indicherebbero una grave instabilità del sistema partitico, mentre bassi livelli di questo indice indicherebbero sistemi partitici stabili.

Se questa interpretazione può risultare corretta in una ricerca che prende in considerazione un numero molto elevato di casi, l'analisi di un caso singolo e un ridotto numero di elezioni rende necessaria l'integrazione di questo indice con informazioni derivanti da un'analisi qualitativa dei singoli processi elettorali. Infatti, come sostenuto da una parte della letteratura, la sua natura puramente quantitativa porterebbe questo indice a risultare "cieco nei confronti dei partiti che contribuiscono alla sua formazione" (Sikk 2005: 408).

Prima valutare il caso della Rft bisogna comprendere cosa si intende quando si fa riferimento ad un "alto" o "basso" livello di volatilità elettorale. Nel loro studio sui paesi europei dal 1885 al 1985 Bartolini e Mair (1990: 73) hanno rilevato che la volatilità elettorale media più elevata è stata quella della Francia (15,2%), mentre la più bassa è stata quella austriaca (5,7%). La media generale dei 303 periodi elettorali presi in considerazione è stata l'8,6%¹¹. Il valore più elevato per un singolo processo elettorale è stato quello registrato in Germania tra il 1919 e il 1920 (32,1%). Valori simili e addirittura più elevati possono essere rintracciati anche in altre zone come l'Europa dell'Est¹² o l'America latina¹³.

In conclusione, e non senza un inevitabile grado di arbitrarietà, un livello normale di volatilità elettorale, non tale da mettere a rischio la stabilità del sistema, si colloca intorno al 5-10%. Dati tra il 10% ed il 20% devono essere valutati caso per caso, mentre più si supera la soglia del 20% maggiore è la probabilità che il livello di volatilità elettorale indichi una mancata istituzionalizzazione o un processo di destrutturazione del sistema partitico.

Passiamo adesso al caso della Rft. La volatilità elettorale media nel periodo 1953-1965 è stata del 12,775%¹⁴. Questo dato, tuttavia, benché non eccessivamente elevato, necessita di essere interpretato ed approfondito.

Come si può notare nella figura 1 tra la prima e la seconda elezione troviamo una volatilità abbastanza elevata, pari al 21,1%, che, tuttavia, nel secondo periodo elettorale crolla all'8,7%; il terzo periodo elettorale vede la volatilità salire al 13,75%, per poi ridiscendere al 7,75% nel periodo successivo. Nella stessa figura sono riportati i

¹¹ Questo dato è coerente con la volatilità elettorale media dei paesi europei nel periodo, più stabile, tra il 1960 e il 1989, pari all'8,4% (Mair 1997: 182).

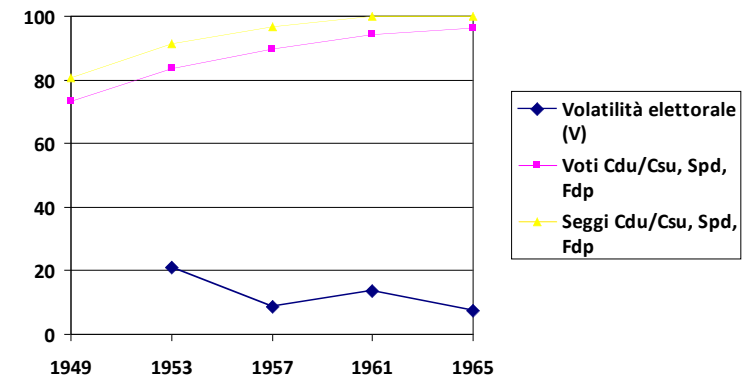
¹² Nelle prime 3 elezioni l'Ungheria, la Repubblica ceca e la Slovacchia non sono mai scesi sotto il 23,5% (Markowski 2000: 6).

¹³ Tra la fine degli anni '70 e l'inizio degli anni '90 Bolivia, Brasile e Perù hanno raggiunto livelli medi di volatilità elettorale, rispettivamente, del 33%, 40,9% e 54,4% (Mainwaring e Scully 1995: 8).

¹⁴ In Italia si ha un valore simile nello stesso periodo (1948-1963): 12,125%.

dati relativi alla somma dei voti e dei seggi dei 3 maggiori partiti tedeschi. Nonostante l'andamento altalenante della volatilità elettorale, questi due dati aumentano chiaramente ad ogni elezione, fino a giungere al 100% dei seggi ed al 94,4% dei voti proprio nel 1961, vale a dire in quel periodo elettorale che vede la volatilità salire dall'8,7% al 13,75%. In sostanza, questo aumento è da imputare al processo di assorbimento dei piccoli partiti da parte dei 3 partiti maggiori e rappresenta uno degli elementi che hanno favorito e non ostacolato la stabilizzazione del sistema partitico tedesco. In conclusione, i dati relativi alla volatilità elettorale così interpretati indicano una crescente istituzionalizzazione del sistema partitico tedesco nel periodo considerato.

Figura 1. Indice di volatilità elettorale di Pedersen (V) e somma dei voti e dei seggi dei 3 maggiori partiti tedeschi.



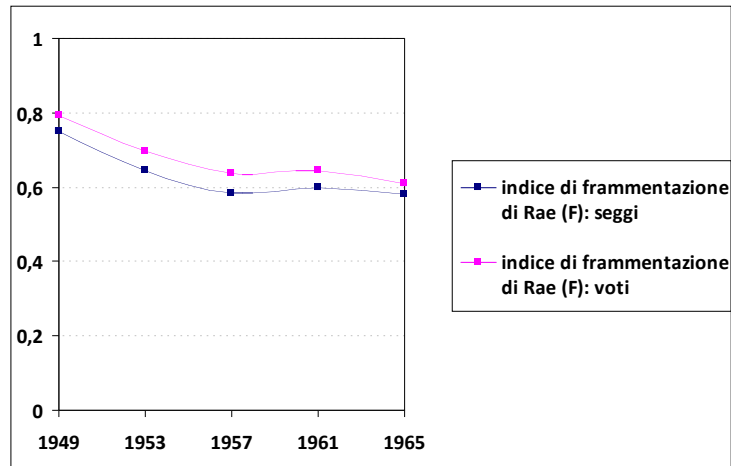
Fonte: mia elaborazione su dati tratti da www.bundeswahlleiter.de.

La frequenza delle cosiddette elezioni critiche rappresenta un altro indicatore della stabilizzazione di un sistema partitico. Un'elezione critica stabilisce o muta radicalmente il modello di competizione (bipartitismo, multipartitismo, etc.) e gli attori rilevanti (scomparsa di vecchi partiti o emergere di nuovi) di un dato sistema. Un esempio classico, con una volatilità elettorale del 41,9% (Morlino 1995: 318), è rappresentato dalle elezioni italiane del 1994 che videro la scomparsa o il drastico ridimensionamento dei partiti che avevano dominato il sistema oltre alla nascita di nuovi attori rilevanti (Forza Italia), e l'emergere di un sistema tendenzialmente bipolare nettamente diverso da quello che lo aveva preceduto. Il caso della Rft è molto chiaro a questo proposito. Benché alcuni considerino quelle del 1953 come le prime vere elezioni della Repubblica di Bonn (Falter 1998: 124), già i risultati elettorali del 1949 stabiliscono quelli che saranno gli attori dominanti del sistema ed il modello di

competizione che maturerà di lì a qualche anno. La fase successiva, benché non priva di mutamenti anche importanti, non presenterà cambiamenti tali da farci rilevare la presenza di nuove elezioni critiche. In conclusione, l'assenza di queste elezioni dopo il 1949 è un indicatore della crescente istituzionalizzazione del sistema partitico tedesco.

Un altro strumento importante per misurare il livello di istituzionalizzazione di un sistema partitico è il grado di frammentazione del sistema. A questo scopo vengono utilizzati l'indice di frammentazione di Rae (F) ed il numero effettivo di partiti di Laakso e Taagepera (N) (1979). Per valutare il rapporto esistente tra questi due indici è l'istituzionalizzazione di un sistema partitico non è tanto importante considerare i valori rilevati in termini assoluti quanto la loro stabilità nel tempo: l'associazione tra elevati livelli di frammentazione o un consistente numero effettivo di partiti ed una scarsa istituzionalizzazione del sistema partitico è da considerarsi spuria e da valutare caso per caso, poiché non sono rari casi come quello svizzero che ad una elevata stabilità hanno associato consistenti livelli di frammentazione del sistema¹⁵. Al contrario, se questi indici, dalla seconda/terza elezione, divengono stabili per un certo numero di elezioni, allora costituiranno un valido indicatore dell'avvenuta stabilizzazione del dato sistema partitico (Morlino 1995: 322).

Figura 2. Indice di frammentazione di Rae (F) (1949-1965): voti e seggi.



Fonte: mia elaborazione su dati tratti da www.bundeswahlleiter.de.

Come valutare questo indice? Nel periodo 1945-1985 in Europa i sistemi partitici meno frammentati sono stati quello austriaco (0,585) e quello britannico

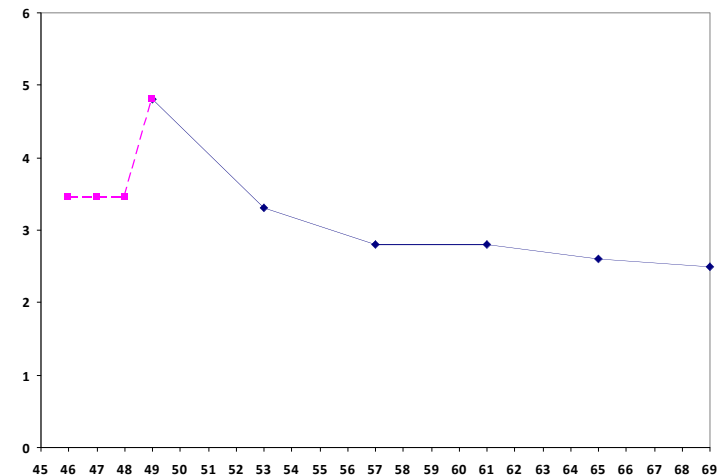
¹⁵ 0,814 nel periodo 1945-1985 (Toka 1997: 22)

(0,610), mentre all'estremo opposto troviamo la Svizzera (0,814) e la Finlandia (0,815) (Toka 1997: 22). Dunque, valori vicini allo 0,50 indicherebbero sistemi bipartitici, mentre valori che superiori allo 0,70 indicherebbero sistemi multipartitici.

Nella Rft sia l'indice di frammentazione dei voti sia l'indice di frammentazione dei seggi, dopo un'iniziale tendenza al multipartitismo si stabilizzano ad un livello coerente con un sistema bipartitico o, utilizzando la terminologia di Jean Blondel (1968), a due partiti e mezzo (Fig. 2). Tuttavia, ciò che bisogna rilevare è che, a partire dalla terza elezione, questi dati si stabilizzano intorno allo 0,6 e mantengono questo livello nelle elezioni successive.

Il numero effettivo di partiti N (Laakso e Taagepera 1979), rispetto all'indice F, costituisce un indicatore molto più fruibile e di più immediata comprensione: valori intorno al 2 corrispondono a sistemi bipartitici, mentre valori superiori al 3 individuano sistemi multipartitici. Il sistema partitico della Rft dopo valori superiori al 3 nelle prime due elezioni assume una certa stabilità a partire dal 1957, consolidando valori intorno al 2,5 (Fig. 3). Sia questo indicatore, dunque, sia il precedente ci spingono a sostenere che quanto meno a partire dal 1957 il sistema partitico tedesco appare pienamente strutturato.

Figura 3. Numero effettivo dei partiti tedeschi (1946-1969).



Linea blu: N elezioni nazionali (1949-69)
Linea rosa: N elezioni sub-nazionali (1946-48)

Fonte: Kreuzer (2009: 680).

Soprattutto la letteratura sull'istituzionalizzazione dei sistemi partitici della terza ondata ha concentrato l'attenzione sull'emergere o meno di nuovi partiti (Morlino 1995; Mainwaring e Scully 1995; Kitschelt et al. 1999). In sostanza, la capacità di entrata di nuovi partiti nel sistema rappresenterebbe un segno di scarsa stabilità dello stesso. Normalmente, nelle prime elezioni un ampio numero di liste tenta di ottenere rappresentanza parlamentare. In seguito, sia per gli eventuali effetti della legge elettorale, sia per la capacità di apprendimento degli elettori che punteranno su quei partiti che hanno realistiche possibilità di conquistare seggi in Parlamento, questo fenomeno di emersione di nuovi soggetti politici tende a diminuire: se ciò non avviene ed emergono ad ogni elezione nuovi partiti rilevanti allora avremo un sistema partitico scarsamente istituzionalizzato (Morlino 1995: 322). Il caso della Rft è, questo proposito, paradigmatico, non solo perché dopo le prime due elezioni non emergono più nuovi partiti¹⁶, ma anche perché sono risultate estremamente efficaci le strategie poste in essere dall'élite democratica tedesca per ridurre la frammentazione, assorbire i piccoli partiti e mettere fuorilegge i partiti antisistema.

Anche la presenza di partiti antisistema o di natura carismatica sono stati considerati indicatori di scarsa istituzionalizzazione dei sistemi partitici. Nel caso della Rft si è avuto nella prima fase l'emergere di due partiti antisistema: il Partito comunista tedesco riconducibile alle esperienze totalitarie dell'Est, e il Partito socialista dell'impero, un partito erede del nazismo. Tuttavia, l'élite democratica tedesca ha agito con l'intento di evitare una deriva totalitaria sia di destra sia di sinistra mettendo fuorilegge entrambi i partiti, rispettivamente nel 1956 e nel 1952¹⁷, e favorendo così il processo di strutturazione del sistema partitico. Nonostante i principali leader politici del secondo dopoguerra, Konrad Adenauer (Cdu) e Kurt Schumacher (Spd), fossero dotati di un notevole carisma personale, è difficile considerare i rispettivi partiti come soggetti politici fondati sul loro carisma. La Spd affondava le sue origini nel XIX secolo, ed anche la Cdu raccoglieva, principalmente ma non esclusivamente, l'eredità della Zentrum dell'era weimariana. Inoltre, entrambi i partiti sopravvissero al mutamento di leadership. In sostanza, l'assenza di partiti carismatici nel sistema partitico tedesco rappresenta un'ulteriore indicatore della sua istituzionalizzazione.

L'identificazione partitica rappresenta un altro indicatore importante della stabilizzazione di un sistema partitico, aiutandoci a comprendere quanto un set di partiti sia stato in grado di stabilire profonde relazioni con la società civile, quanto sia riuscito, attraverso strutture organizzative e bagagli ideologici e programmatici, a penetrare nei più rilevanti strati della società. Un sistema partitico che poggia su un livello elevato di identificazione partitica è composto normalmente da partiti strutturati, che possono contare su un solido e duraturo sostegno elettorale e, dunque, con maggiori probabilità

di sopravvivere nel medio-lungo periodo¹⁸. Il sistema partitico della Rft si sviluppò in un contesto nel quale l'identificazione partitica, a causa delle caratteristiche del regime precedente, era segnata da una connotazione negativa. Conseguentemente, i cittadini svilupparono molto lentamente nuovi legami con i partiti politici democratici (Dalton e Weldon 2005:15). Tuttavia, un sondaggio del 1961 rilevava che ben il 76,5% della popolazione tedesca si identificava con uno dei partiti del nuovo sistema politico democratico: si tratta di un dato comparabile con quello italiano (76% nel 1958), quello statunitense (72,5% nel 1956), e molto più elevato di altri paesi europei come la Francia (53% nel 1958) e la Norvegia (66% nel 1957) (Morlino 1995: 331). In conclusione, nonostante un inizio lento, lo svilupparsi di una elevata identificazione partitica nella Germania federale ha costituito una condizione favorevole alla strutturazione del sistema partitico tedesco.

L'esistenza di partiti strutturati rappresenta una condizione favorevole per l'istituzionalizzazione di un sistema partitico¹⁹. A questo proposito, il caso tedesco presenta una certa ambiguità. Dal punto di vista organizzativo, se la socialdemocrazia riesce a ricostruire un'organizzazione relativamente forte, sulla base dell'esperienza prenazista, già dal 1945-46, i cristianodemocratici nascono con una struttura decentrata e non riusciranno a costituire un'organizzazione federale prima del 1950 (anno di costituzione ufficiale del partito). La conquista del governo nel 1949, che manterranno per i vent'anni successivi, costituisce, forse, la ragione principale per la perdurante debolezza organizzativa dei cristianodemocratici tedeschi (Panebianco 1982). Quanto sostenuto appare confermato dai dati sulla membership. Benché nel 1946-47 la Spd contava circa 800.000 membri e la Cdu/Csu circa 500.000, gli anni successivi videro un crollo nelle membership di entrambi i partiti, che li portarono intorno al '52, rispettivamente, a 500.000 e 360.000 membri²⁰: questi dati appariranno più chiari se posti in prospettiva comparata. Almond e Verba (1963) rilevano che la membership nelle organizzazioni civili-politiche tedesche raggiungeva il 3% della popolazione, pari a quella del Regno Unito, ma drasticamente inferiore all'8% dell'Italia ed all'11% degli Usa. Tuttavia, i tre partiti maggiori riuscirono, nel corso degli anni '50, a consolidare una posizione di forza assoluta nell'arena elettorale, conquistando nel 1961 addirittura il 100% dei seggi parlamentari. In sostanza, la debolezza organizzativa dei maggiori partiti tedeschi viene compensata ampiamente dalla forza elettorale che questi riescono a dimostrare, costituendo dunque una condizione favorevole all'istituzionalizzazione del sistema partitico tedesco.

Dunque, l'analisi dei principali indicatori utilizzati dalla letteratura per comprendere il *livello* di istituzionalizzazione di un sistema partitico evidenzia che quello tedesco appare pienamente istituzionalizzato quantomeno a partire dal 1957. Ci

¹⁶ L'emergere di un nuovo partito rilevante si avrà solo nel 1983 (Verdi) (Niethammer 1998: 63).

¹⁷ Vedi paragrafo 5.2.

¹⁸ Possono esserci, tuttavia, sistemi partitici strutturati che poggiano su livelli di identificazione partitica non elevati o addirittura bassi: ad esempio, il sistema partitico spagnolo si consolidò nonostante un sondaggio del 1989 rilevasse solo il 30% di identificazione partitica (Morlino 1995: 331).

¹⁹ Come testimoniato dall'esperienza spagnola un sistema partitico può strutturarsi anche in presenza di partiti debolmente istituzionalizzati (Morlino 1995: 348).

²⁰ Un'impennata nelle iscrizioni si avrà solo a partire dagli anni '70 (Feist, Gullner e Liepelt 1978: 172).

troviamo di fronte ad un sistema di multipartitismo limitato e moderato (Caciagli 2007), che vede i 3 partiti maggiori conquistare il 96,7% dei seggi e l'89,7% dei voti (Fig. 1). Come si è giunti a questo risultato? Nel prossimo paragrafo si tenterà di fornire una risposta, attraverso un'analisi di natura dinamica del *processo* di istituzionalizzazione.

Tabella 3. Istituzionalizzazione del sistema partitico tedesco: sommario dell'analisi statica

Indice di volatilità elettorale di Pedersen (V)	12,775% (media periodo 1953-1965).
Elezioni critiche	Assenza di questo tipo di elezioni dopo quelle del 1949.
Indice di frammentazione di Rae (F)	Si stabilizza intorno alle 0,6 a partire dalla terza elezione.
Numero effettivo di partiti (N)	Si stabilizza intorno al 2,5 a partire dalla terza elezione
Nascita di nuovi partiti.	Assenza di nuovi partiti rilevanti e riduzione di quelli esistenti
Presenza/assenza di partiti anti-sistema	Assenza di partiti anti-sistema
Presenza/assenza di partiti carismatici	Assenza di partiti carismatici
Identificazione partitica	Inizialmente basso il dato cresce fino al 76,5% (1961)
Istituzionalizzazione dei singoli partiti politici	Istituzionalizzazione dei singoli partiti mediamente debole compensata dall'elevata e crescente forza elettorale dei tre maggiori partiti tedeschi

Al fine di valutare l'impatto di ogni singolo fattore ed attore preso in considerazione si utilizzerà, per la sua chiarezza e più immediata fruibilità, il numero effettivo di partiti (N) come indicatore degli stadi di evoluzione del processo di stabilizzazione in atto.

5. IL CASO DELLA REPUBBLICA FEDERALE TEDESCA. ANALISI DINAMICA

Se l'istituzionalizzazione di un sistema partitico può essere concepita come un processo dinamico e non semplicemente come il risultato di un processo (analisi statica) allora i maggiori protagonisti di questo processo devono assolutamente essere messi al centro della nostra analisi. Si concentrerà, dunque, l'attenzione su attori, fasi, strategie e motivazioni responsabili del processo di stabilizzazione del sistema partitico tedesco, facendo molta attenzione alle sequenze temporali e valutando, grazie al numero effettivo di partiti, l'influenza di ogni singolo attore e strategia sul processo di istituzionalizzazione del sistema partitico tedesco.

5.1 LA FASE DI TRANSIZIONE (1945-1949)

Seguendo l'impostazione adottata da Cotta (1996), distingueremo l'analisi di questo processo in due fasi, transizione (1945-49) e post-transizione²¹ (1949-57).

Nella fase di *transizione*, che va dalla fine della seconda guerra mondiale alle prime elezioni nazionali tenute nel 1949, gli attori che giocarono il ruolo principale nel processo di ricostruzione del sistema partitico tedesco furono le potenze alleate, attraverso la strategia della cd "democrazia per licenza" (Smith 1982:70), che aveva lo scopo di imporre alla vita politica tedesca il più ampio livello di discontinuità possibile rispetto alle esperienze del passato.

La rinascita della vita politica avvenne in maniera graduale e sotto il diretto controllo del governo militare instaurato dalle potenze alleate (Niclaus 1982: 39). Non fu concessa alla classe politica tedesca la piena libertà di riorganizzarsi in partiti politici. Questi, per formarsi dovevano ottenere la "licenza", l'autorizzazione da parte di ognuna delle potenze alleate nelle relative zone di occupazione²². Il rilascio della licenza era subordinato all'osservanza di norme che si riferivano ad un metodico processo di ricostruzione dal basso e fondato su formali requisiti democratici (la scelta dei candidati, il voto segreto, etc.). Qualsiasi partito che volesse tenere incontri pubblici doveva prima fare domanda e ricevere la relativa approvazione. Veniva permesso di reclutare membri, raccogliere fondi e distribuire le proprie pubblicazioni a patto che fossero redatti e consegnati al governo militare rapporti precisi sull'attività del partito (Fichter 1982: 64). In linea con un percorso di tipo *bottom up*, furono organizzate, già nel 1946-48, elezioni prima a livello locale (*Kreis*) e poi a quello regionale (*Länder*) alle quali poterono partecipare solo quei partiti che avevano ottenuto la licenza (Niclaus 1982: 39). L'obiettivo che si intendeva raggiungere attraverso una forte limitazione delle licenze era di ridurre il numero di partiti e allargare le basi sociali di sostegno di quelli autorizzati (Fichter 1982: 64).

I partiti che ottennero la licenza di organizzarsi in tutte le zone di occupazione furono quattro. Due erano i vecchi partiti della classe lavoratrice, i socialdemocratici ed i comunisti, e due erano nuovi. La Cdu/Csu rappresentava un'unione di cattolici e conservatori protestanti. Il quarto partito autorizzato fu l'Fdp che raggruppava i vecchi partiti liberali di Weimar (Urwin 1973: 127).

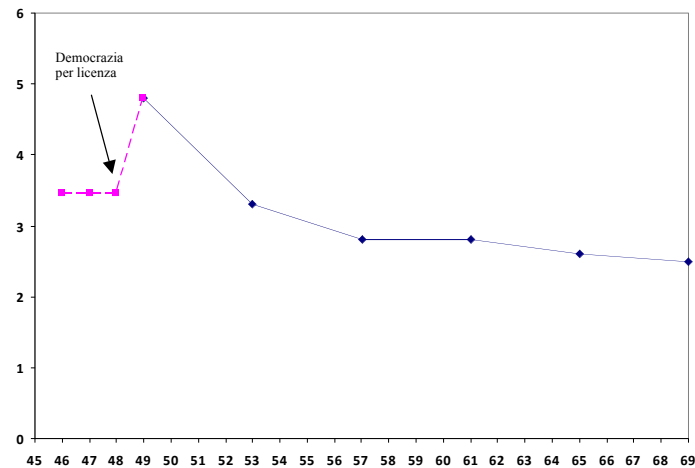
Altri partiti "potenziali" furono colpiti da differenti politiche adottate dalle potenze alleate. L'emergere di un partito erede del nazismo fu ostacolata, sia dalla negazione della licenza, sia dal processo di denazificazione che aveva portato la maggior parte degli ex-nazisti alla perdita dei diritti politici (Niethammer 1998: 70).

²¹ Ai fini dell'analisi dei processi di stabilizzazione dei sistemi partitici Cotta ritiene che sia sufficiente distinguere tra transizione e ciò che segue questa fase, evitando dunque di utilizzare tutte le fasi del paradigma delle transizioni.

²² Le norme sulla ricostruzione dei partiti politici e dei sindacati furono simili in tutti le zone occidentali (Fichter 1982: 64), nonostante il numero di licenze rilasciate fu drasticamente inferiore nella zona francese: l'indice N nel periodo 1946-48 fu di 2,8 nella zona francese, a fronte di un 3,8 sia nella zona americana sia in quella britannica (Kreuzer 2009: 680).

Tutte le autorità di occupazione misero fuorilegge quei partiti che orientavano il loro appello ai rifugiati dai territori dell'Est. I francesi rifiutarono di rilasciare la licenza a partiti minori e di stampo regionale (Urwin 1973: 127). Gli Usa hanno fornito un tacito appoggio agli sforzi di reclutamento interreligioso della Cdu/Csu attraverso un ritardo nel rilascio della licenza al cattolico *Bayern-Partei* (Fichter 1982: 65).

Figura 4. Democrazia per licenza e istituzionalizzazione del sistema partitico.



Linea blu: N elezioni nazionali (1949-69)
Linea rosa: N elezioni sub-nazionali (1946-48)

Fonte: i dati dell'indice N sono ripresi da Kreuzer (2009: 680).

Dunque, nelle elezioni nazionali del 1949 solo i quattro partiti che avevano ottenuto la licenza in tutte le zone furono nella posizione di presentarsi come organizzazioni nazionali credibili e competitive: in queste elezioni Cdu/Csu, Spd, Fpd e Kpd raccolsero insieme il 77,8% dei voti (Kreuzer 2009: 679). Le politiche adottate dagli alleati diedero ad almeno tre di questi quattro partiti un vantaggio sugli altri che, soprattutto a partire dalle elezioni del 1953, non perderanno più. L'espansione del Partito comunista tedesco (Kpd) fu limitata in maniera crescente dalla frattura tra Repubblica federale e Repubblica democratica: la forzata unione del Partito comunista e della Socialdemocrazia e la subordinazione degli altri partiti al controllo comunista nella zona orientale contribuì al veloce declino della formazione comunista nella zona occidentale (Urwin 1973: 127-28). Infine, il Kpd fu messo fuorilegge nel 1956 da una sentenza della Corte costituzionale.

In conclusione, la democrazia per licenza fornì alle potenze alleate un valido strumento per il contenimento della frammentazione partitica e la rinascita di partiti eredi del Partito nazista. Tuttavia, anche a causa della sua breve durata (1945-49), l'impatto di questa strategia non è stato l'unico, o il più rilevante, a forgiare il nuovo sistema partitico tedesco. Infatti, se la democrazia per licenza ha certamente reso possibile una riduzione della frammentazione partitica, favorendo i partiti più grandi e credibili e ostacolando quelli più piccoli, ci furono, comunque, i candidati di ben 14 partiti nelle elezioni del 1949, 11 dei quali ottennero rappresentanza (Niclaus 1982: 52). Inoltre, il Kpd non fu direttamente intaccato dalla politica delle licenze e subito dopo la fine di questa si ebbe la formazione del Partito socialista dell'impero (Srp), erede del Partito nazista. A sostegno di questa tesi si può evidenziare il drastico aumento dell'indice N tra il ciclo di elezioni locali e regionali (1946-48) e le prime elezioni nazionali del 1949, che passò da 3,4 a 4,8 partiti *effettivi* (Fig. 4) (Kreuzer 2009: 681).

In sostanza, l'istituzionalizzazione del sistema partitico tedesco dopo le elezioni del 1949 non appariva scontata o prevedibile, quantomeno in tempi brevi, essendo possibili diversi esiti alternativi, soprattutto per la presenza di partiti con forte radicamento regionale²³. Ad affrontare questa situazione fu chiamata direttamente l'élite democratica tedesca, la quale reagì adottando una serie di strategie che saranno affrontate nel prossimo paragrafo.

5.2 LA FASE DI POST-TRANSIZIONE (1949-57)

Nella fase di *post-transizione* (Cotta 1996), che comincia con le prime elezioni democratiche del 1949 e che si può considerare conclusa con le elezioni del 1957, è l'élite democratica tedesca a procedere all'elaborazione ed implementazione di una serie di strategie che favorirono il processo di istituzionalizzazione del sistema partitico tedesco. In sostanza, ci si riferisce a:

- “democrazia militante”;
- legge elettorale e sue modifiche;
- politica delle alleanze di Adenauer.

Democrazia militante

Assunte direttamente le responsabilità di governo, l'élite democratica tedesca dovette confrontarsi con il problema di decidere se, in base al principio di libertà (di parola, di assemblea, di organizzazione), permettere a tutti i gruppi, inclusi potenziali soggetti politici ostili, di partecipare liberamente al processo politico o discriminare tra forze democratiche e non democratiche, allo scopo di prevenire eventuali rigurgiti autoritari (Herz 1982: 9).

Che i nemici della democrazia non dovessero avere diritto all'uso illimitato dei diritti democratici fu sostenuto da intellettuali tedeschi emigrati all'estero, a causa del nazismo. Nel 1937 Karl Loewenstein sostenne che le democrazie minacciate da

²³ Partito tedesco (Dp); Associazione sud Schleswig (Ssv); Partito bavarese (Bp); Partito della ricostruzione economica (Wav) (Kreuzer 2009: 681).

movimenti fascisti dovevano poter mettere fuorilegge questi partiti non democratici. In un articolo pubblicato sull'*American Political Science Review*, Loewenstein chiamò quest'attitudine "democrazie militante" (Niclaus 1982: 46).

La messa a punto degli strumenti giuridici della democrazia militante ebbe inizio già nel 1946-47 quando furono inseriti nelle costituzioni regionali degli articoli che prevedevano una limitazione dei diritti fondamentali di soggetti considerati eversivi e l'esclusione dei partiti non democratici dalle elezioni. Nella redazione della Legge fondamentale nazionale²⁴ venne seguito il modello delle costituzioni regionali. Nella sua formulazione più ampia le norme della democrazia militante prevedono misure che possono indirizzarsi verso una limitazione della libertà di opinione, di assemblea, di associazione, la segretezza della posta e delle comunicazioni, e i diritti di proprietà e di asilo (Niclaus 1982: 47).

Le misure riguardanti i partiti politici sono più dettagliate. In base alla Legge fondamentale²⁵ ed alla legislazione federale, un partito può essere messo fuorilegge se minaccia il "libero ordine democratico" o l'esistenza della Repubblica federale a causa dei suoi programmi o del comportamento dei suoi membri (Niesen 2003: 251-53; Urwin 1973: 128). In sostanza, i diritti delle associazioni politiche sono stati subordinati ai principi della democrazia militante (Niclaus 1982: 48). Si prevede, inoltre, che solo la Corte costituzionale possa mettere fuorilegge i partiti politici e comminare la perdita dei diritti fondamentali. Questa può agire esclusivamente su richiesta delle istituzioni governative (Camera, Senato, governi federale e regionali). A causa di questi elementi (decisioni politiche più procedure legali), non si è mai giunti ad una sentenza di annullamento dei diritti fondamentali e solo due partiti sono stati messi fuorilegge: l'Srp nel 1952 ed il Kpd nel 1956²⁶ (Niclaus 1982: 49).

Dal punto di vista elettorale si è sostenuto che questi due partiti non rappresentassero una seria minaccia al processo di istituzionalizzazione del sistema partitico tedesco²⁷. Sebbene nelle elezioni regionali del 1951 l'Srp abbia ottenuto l'11% nel *Niedersachsen* ed il 7% in *Bremen*, nell'intera tornata di elezioni sub-nazionali del 1949-52 questo partito raccolse solo l'1,7%. Il Kpd ottenne il 2,2% nelle elezioni federali del 1953 e il 2,8% nelle elezioni locali del 1953-56 (Kreuzer 2009: 684-85).

Valutiamo, tuttavia, questi provvedimenti anche da un punto di vista politico-strategico: in primo luogo, non bisogna sottovalutare i successi dell'Srp in alcune elezioni regionali del 1951 i quali gli avevano conferito una certa visibilità e minacciavano di sabotare la strategia di Adenauer di una silenziosa integrazione degli ex-nazisti nella nuova Germania federale (Niesen 2003: 254); inoltre, il trend crescente del Kpd rendeva credibili diverse alternative, finanche quella di una ulteriore crescita che portasse il partito a superare la soglia di sbarramento del 5%.

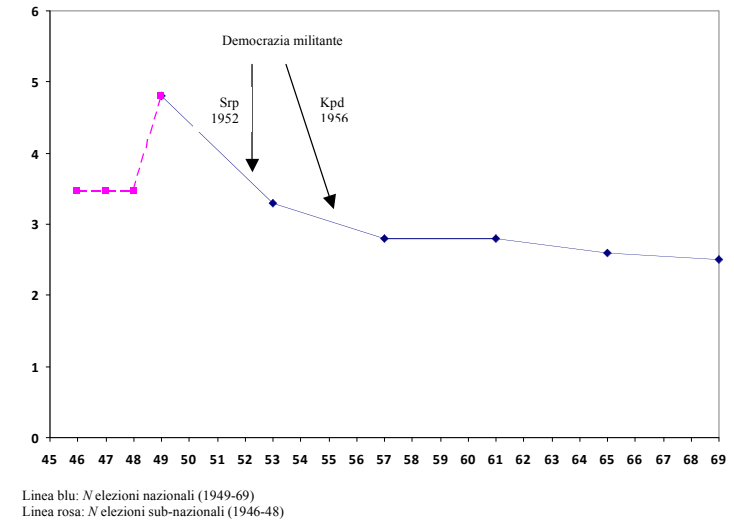
²⁴ Ci furono, in tal senso, pressioni provenienti dalle potenze alleate (Niesen 2003: 251-53).

²⁵ Articolo 21.2 della Legge fondamentale.

²⁶ Una procedura per la messa fuorilegge del neo-nazista Partito nazionaldemocratico (Ndp) è stata posta in essere agli inizi del 2001 (Niesen 2003: 251).

²⁷ Vedi, ad esempio, Kreuzer (2009: 685).

Figura 5. Democrazia militante e istituzionalizzazione del sistema partitico.



Fonte: i dati dell'indice N sono ripresi da Kreuzer (2009: 680).

Dunque, non bisogna sottovalutare il ruolo positivo giocato dalla messa fuorilegge di questi due partiti nel processo di istituzionalizzazione del sistema partitico e nel più ampio processo di consolidamento democratico della Germania federale (Sartori 2004). Di certo, questo elemento riuscì a contrastare l'emergere di partiti antisistema, e contribuì a limitare la frammentazione partitica, direttamente, mettendo fuorilegge due partiti e, indirettamente, mandando alla popolazione un chiaro messaggio di impraticabilità degli estremi sia di destra sia di sinistra dello spettro politico tedesco (Gress 1998: 234). Infine, contribuì ad una riduzione del grado di polarizzazione ideologica importante per la strutturazione del sistema partitico tedesco (Morlino 1995).

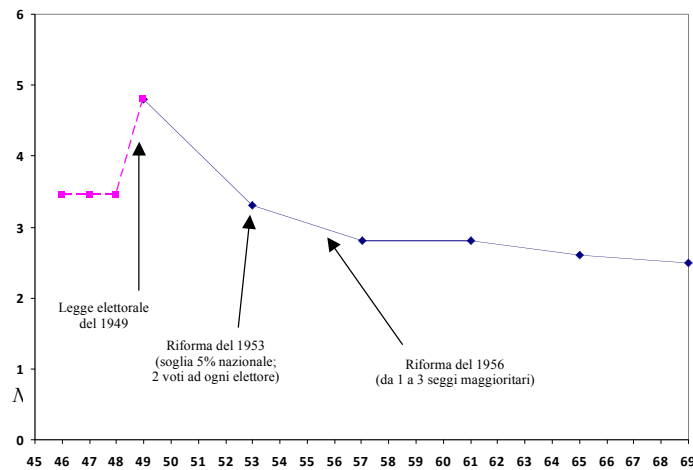
Legge elettorale e successive modifiche

Il secondo strumento posto in essere dall'élite democratica tedesca per ridurre la frammentazione e favorire il processo di istituzionalizzazione del sistema partitico fu la legge elettorale e le sue successive riforme.

Nella storia tedesca si sono succeduti due sistemi elettorali: fino al 1918, un sistema maggioritario uninominale a due turni; durante la Repubblica di Weimar (1919-1933) un sistema proporzionale a liste di partito bloccate in circoscrizione

plurinominali. Il sistema elettorale della Rft contiene elementi propri dei suoi due predecessori: sia le circoscrizioni uninominali sia la rappresentanza proporzionale con liste di partito²⁸ (Capocchia 1995; Best, Hausmann e Schmitt 2000: 145).

Figura 6. Leggi elettorali e istituzionalizzazione del sistema partitico.



Linea blu: N elezioni nazionali (1949-69)
Linea rosa: N elezioni sub-nazionali (1946-48)

Fonte: i dati dell'indice N sono ripresi da Kreuzer (2009: 680).

L'aspetto interessante, da sottolineare, è la natura deliberatamente provvisoria delle leggi elettorali che si ebbero dal 1949 al 1956, segno evidente che questa, e le sue riforme, andarono di pari passo con la strutturazione del sistema partitico.

La legge elettorale del 1949 fu approvata solo per le prime elezioni generali: i 3/5 dei deputati venivano eletti con un sistema maggioritario uninominale ad un turno; i 2/5 restanti venivano assegnati attraverso un sistema di rappresentanza proporzionale con liste di partito; ogni elettore aveva a disposizione un voto che veniva contato due volte, una volta nel maggioritario, l'altra nel proporzionale; l'allocatione dei seggi proporzionali era effettuata a livello regionale; quei partiti che, a livello regionale, non

²⁸ Nella fase di elaborazione della Legge fondamentale si decise di non conferire dignità costituzionale alla legislazione elettorale, allo scopo di renderla uno strumento più flessibile da utilizzare contro formazioni "inopportune" che potevano mettere a rischio la stabilità del sistema (Urwin 1973: 136).

conquistavano alcun seggio maggioritario o il 5% dei voti non accedevano alla ripartizione proporzionale dei seggi (Urwin 1973: 136).

Questa legge elettorale è stata incapace di contenere la frammentazione del sistema partitico. Infatti, l'indice N passa da 3,4, nel ciclo di elezioni sub-nazionali del 1946-48 (merito della politica delle licenze), a 4,8 nelle prime elezioni federali del 1949 (Fig. 6). Questo risultato è stata principalmente generato dalla presenza di molti partiti con un forte radicamento regionale (Dp, Ssv, Bp, Wav)²⁹, deboli, però, sul piano nazionale; questi partiti furono spesso in grado di superare la soglia del 5% (regionale), contribuendo all'aumento di 1,4 partiti registrato dell'indice N.

Vi furono due riforme di questa legge elettorale, una nel 1953 e l'altra nel 1956, pensate per combattere la frammentazione. La prima apportava modifiche sostanziali all'impianto del 1949: ad ogni elettore erano conferiti due voti (non più uno), da esprimere uno per i candidati circoscrizionali, l'altro per le liste di partito; ogni sistema elettorale eleggeva il 50% dei seggi parlamentari (non più 60% e 40%); la clausola del 5% passava dal livello regionale a quello federale. La riforma del 1956 accentuò ulteriormente le norme contro i partiti minori³⁰: si passava da uno a tre seggi maggioritari per poter partecipare all'allocatione dei seggi proporzionali (Best, Hausmann e Schmitt 2000: 146-7; Urwin 1973: 136-7).

Delle tre principali modifiche apportate alla legge elettorale del 1949, vale a dire due voti ad ogni elettore invece di uno, la soglia di sbarramento del 5% a livello nazionale e non più regionale, il passaggio da uno a tre seggi maggioritari per accedere al riparto dei seggi su base proporzionale, il primo e il terzo sembrano aver avuto scarso rilievo nell'influenzare il processo di istituzionalizzazione del sistema partitico³¹.

Il passaggio dal livello regionale a quello nazionale della soglia del 5% ha, invece, contribuito in maniera sostanziale al calo consistente dell'indice N, passato da 4,8 nel 1949 a 3,3 del 1953³² (Fig. 6). Come abbiamo visto, la precedente soglia di sbarramento a livello regionale poteva e fu superata nel 1949 da partiti il cui consenso era concentrato territorialmente ma debole sull'intero territorio nazionale: non solo partiti regionali ma anche partiti anti-sistema come l'Srp riuscirono a superare la soglia a livello regionale nelle elezioni sub-nazionali che precedettero la riforma del 1953. Il passaggio della soglia del 5% al livello nazionale ha impedito a molti di questi partiti di apparire come competitori credibili, alienandogli parte del loro precedente consenso e dunque contribuendo alla straordinaria riduzione dell'indice N³³.

²⁹ Vedi le sigle per esteso alla nota 23.

³⁰ L'allocatione proporzionale dei seggi è effettuata tramite il sistema d'Hondt che favorisce notoriamente i partiti più grandi (Urwin 1973: 138).

³¹ Ad esempio, se la soglia dei tre seggi maggioritari fosse stata presente nelle elezioni del 1953 la riduzione del numero effettivo di partiti sarebbe stata minima, potendo questo strumento impedire l'entrata in Parlamento della sola *Zentrum* (Kreuzer 2009: 686).

³² Per un'analisi di questi aspetti vedi Kreuzer (2009: 686-87).

³³ Per apparire come partiti credibili nei confronti dell'elettorato, molti tentarono la strategia delle fusioni: nel 1951 la Bp e la *Zentrum* formarono l'Unione federalista (Fu); nello stesso anno un'operazione simile fu effettuata dalla Dp e dalla Wav, così come la Dp e la Fvp nel 1957. A causa del declino elettorale di

Naturalmente, non bisogna sopravvalutare il ruolo di questa soglia di sbarramento nel processo di stabilizzazione del sistema partitico tedesco. Lo strumento in sé, infatti, utilizzato in altri contesti, può tollerare, in media, anche 4,7 partiti *effettivi*, a fronte di un valore di 2,5 dello stesso indice misurato dopo le elezioni tedesche del 1969 (Kreuzer 2009: 682).

Politica delle alleanze di Adenauer

Secondo la teoria delle alleanze tra partiti³⁴, quando due o più organizzazioni partitiche *competitrici*³⁵ costruiscono alleanze elettorali, parlamentari o di governo, la variabile principale da osservare è l'istituzionalizzazione dei singoli partiti coinvolti nell'alleanza. Se questa è di pari livello, l'alleanza risulterà stabile e proficua per tutti i soggetti coinvolti. Se esiste una sproporzione tra i livelli di istituzionalizzazione delle organizzazioni coinvolte, allora "[...] l'alleanza incrinerà soprattutto la stabilità organizzativa del partito più debolmente istituzionalizzato esercitando su di esso pressioni per un'ulteriore de-istituzionalizzazione, aumentando le sue tensioni interne, rendendo ancora più instabile e divisa la sua coalizione dominante. A quel punto, la spinta a recidere l'alleanza per salvare la stabilità diventerà irresistibile" (Panebianco 1982: 410).

Tabella 4. Le coalizioni di governo nella Repubblica federale tedesca (1949-1982).

1949-1953	Cdu/Csu, Fdp, Dp
1953-1955	Cdu/Csu, Fdp, Dp, Gb/Bhe
1955-1956	Cdu/Csu, Fdp, Dp
1956-1957	Cdu/Csu, Dp, Fdp
1957-1960	Cdu/Csu, Dp
1961-1966	Cdu/Csu, Fdp
1966-1969	Cdu/Csu, Spd
1969-1982	Spd, Fdp

Fonte: Caciagli (2007: 23).

Questa situazione descrive bene gli effetti della politica delle alleanze di Adenauer negli anni '40 e '50. Se non vi sono stati effetti sull'organizzazione della Csu a causa della chiara distinzione su basi territoriali degli elettorati di riferimento³⁶, e scarsi sono stati quelli sull'Fdp avendo quest'organizzazione un *territorio di caccia* più centrista, finanche spostato a sinistra, rispetto alla Cdu, così non è stato per gli altri piccoli partiti di centro-destra coinvolti nelle alleanze degli anni '50 (il Dp, ad esempio) (Cotta 1996: 88).

La politica delle alleanze di Adenauer prevedeva, innanzitutto, una serie di ritiri strategici di candidati in collegi uninominali convogliando i propri voti sui candidati dei

questi partiti questa strategia non ha influenzato se non marginalmente il processo di semplificazione del sistema partitico tedesco (Kreuzer 2009: 689).

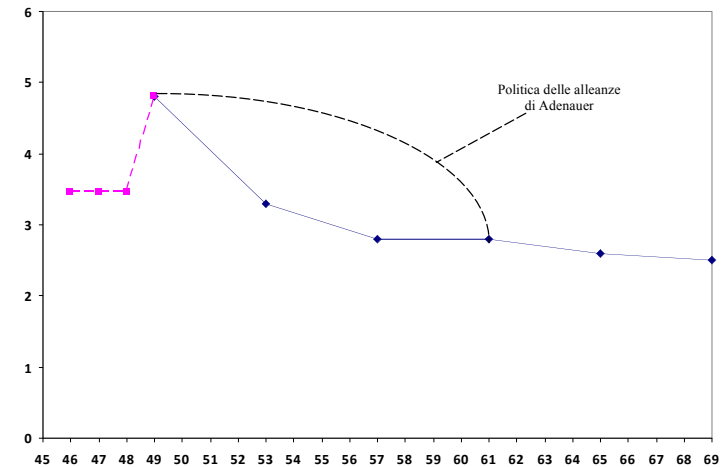
³⁴ Vedi Panebianco (1982: 406-10).

³⁵ Partiti che hanno lo stesso *territorio di caccia*, si appellano agli stessi elettori.

³⁶ la Cdu non presenta candidati in Baviera.

partiti con cui s'intendeva stabilire coalizioni di governo. Lo scopo era quello di far entrare in parlamento partiti che da soli non ci sarebbero riusciti. Questa strategia permise alla *Zentrum* e alla Dp di conquistare 3 e 15 seggi nel 1953 e a quest'ultima 17 seggi nel 1957 (Kreuzer 2009: 692). In questa fase, dunque, la politica delle alleanze di Adenauer ha artificialmente aumentato, anche se marginalmente, la frammentazione del sistema partitico. Nel medio periodo, però, si sono avuti indiscutibili effetti di semplificazione del sistema.

Figura 7. Politica delle alleanze di Adenauer e istituz. del sistema partitico



Linea blu: N elezioni nazionali (1949-69)

Linea rosa: N elezioni sub-nazionali (1946-48)

Fonte: i dati dell'indice N sono ripresi da Kreuzer (2009: 680).

Innanzitutto, vi sono stati chiari vantaggi per il partito di maggioranza relativa. Questa strategia ha fornito alla coalizione di governo guidata dalla Cdu un ulteriore fattore di stabilità garantendo nel 1953 il 4% in più di seggi parlamentari, ed il 3,3% nel 1957. Inoltre, bisogna considerare l'impatto positivo sulla moderazione della competizione elettorale: partiti che dipendevano dalla Cdu/Csu per entrare in Parlamento si sarebbero astenuti dal fargli concorrenza eccessiva durante le elezioni. Infine, la tattica dei ritiri strategici costituiva il primo passo per cooptare i leader più rappresentativi di questi partiti (Kreuzer 2009: 692).

Questo processo di cooptazione rappresenta il secondo step della strategia di Adenauer. È possibile rintracciare uno schema ricorrente nell'atteggiamento dei piccoli partiti rispetto all'alleanza con la Cdu/Csu. A seguito di una crisi di identità e/o di

consensi elettorali determinata dall'alleanza con i cristiano-democratici, nel partito si formava una fazione maggioritaria che proponeva di recedere da quest'alleanza. In dissenso con questa strategia, emergeva una minoranza formata dai politici più in vista del partito, restii ad abbandonare incarichi e privilegi derivanti dall'alleanza con la Cdu/Csu. Perso lo scontro questa fazione, generalmente, lasciava il partito e si univa ai cristiano-democratici, anche perché Adenauer garantiva loro lo stesso status che avevano nel loro vecchio partito. Questi passaggi dai piccoli partiti alla Cdu riceverono un'elevata copertura mediatica a causa delle posizioni di primo piano che i transfughi ricoprivano nei partiti di origine: questi "cambi di casacca" sotto i riflettori hanno contribuito considerevolmente al declino dei piccoli partiti perché hanno minato seriamente la loro credibilità elettorale. La Cdu/Csu ha accettato cinque dei dodici deputati del Bp nel 1952, nove dei ventisette deputati del Gb/Bhe nel 1955 e undici dei diciassette deputati del Dp nel 1960 (Kreuzer 2009: 689-90).

In conclusione, la politica delle alleanze di Adenauer, nel periodo 1949-1961, ha contribuito alla stabilizzazione del sistema partitico tedesco mirando ad assorbire i piccoli partiti di centro-destra grazie alla cooptazione dei loro leaders più rappresentativi, esperti e più collegati con i gruppi di interesse (Cotta 1996: 88).

ANALISI DINAMICA: PRIME CONCLUSIONI

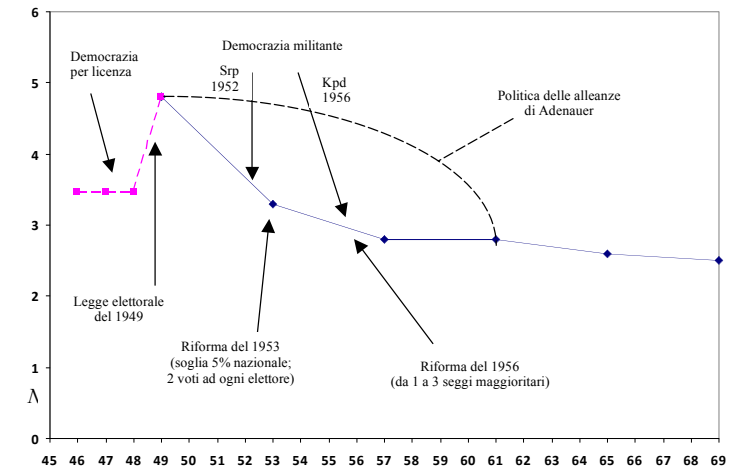
Nelle pagine precedenti si è inteso analizzare le diverse strategie poste in essere dagli attori principali nelle fasi in cui abbiamo suddiviso il processo di istituzionalizzazione del sistema partitico tedesco e che hanno portato alla sua rapida e stabile strutturazione (Fig. 8). Per comprendere a pieno il *come* di questo processo bisognerà soffermarsi sulle sequenze temporali e le interazioni ed influenze reciproche tra queste strategie.

La democrazia per licenza rappresentò, da sola, un fattore insufficiente a spiegare il rapido processo di istituzionalizzazione del sistema partitico tedesco. Infatti, le elezioni del 1949 hanno registrato un indice di frammentazione notevolmente superiore a quello che si avrà nella fase immediatamente successiva (Niclus 1982: 52). Tuttavia, il suo contributo a questo processo ed alle successive strategie dell'élite democratica tedesca è indiscutibile ed appare come una condizione necessaria, benché non sufficiente, per spiegare il rapido e stabile esito di questo processo di istituzionalizzazione. Infatti, la democrazia per licenza ha dato un vantaggio iniziale cruciale a quei partiti che poi saranno i protagonisti del sistema (in particolare Cdu/Csu, Spd, Fdp), poiché li ha resi gli unici soggetti attivi sull'intero territorio nazionale, i più credibili nei confronti dell'elettorato, e nella posizione di influire più marcatamente sulle regole del gioco della nascente democrazia, prima fra tutte la legge elettorale e le riforme che questa ha subito nei primi anni '50 (Urwin 1973: 127).

La democrazia militante ha permesso di contrastare efficacemente l'emergere di partiti eredi del nazismo, in termini più generali di partiti anti-sistema e di contribuire alla riduzione della frammentazione partitica sia mettendo fuorilegge alcuni partiti (Srp e Kpd) sia mandando, con questi provvedimenti, agli elettori un chiaro messaggio di

impraticabilità degli estremi di destra e di sinistra dello spettro politico tedesco, giungendo a ridurre il grado di polarizzazione ideologica del sistema (Gress 1998: 234). Questa strategia risulta complementare rispetto alla democrazia per licenza: l'emergere di un partito erede del nazismo (Srp) e di un partito anti-sistema (Kpd) costituivano problemi che le potenze alleate (democrazia per licenza) non erano riuscite a risolvere.

Figura 8. Come e quando il sistema partitico tedesco si è istituzionalizzato.



Linea blu: N elezioni nazionali (1949-69)
Linea rosa: N elezioni sub-nazionali (1946-48)

Fonte: i dati dell'indice N sono ripresi da Kreuzer (2009: 680).

La legge elettorale e le sue successive modifiche hanno contribuito efficacemente al processo di istituzionalizzazione del sistema partitico tedesco. Volute dai partiti maggiori, tali anche grazie alla democrazia per licenza, queste riforme sono state alla base della politica delle alleanze di Adenauer. Senza le due soglie di sbarramento (conquista del 5% o di 1 poi 3 seggi maggioritari per poter ottenere rappresentanza parlamentare) sarebbe stata minore la condizione di dipendenza dalla Cdu dei piccoli partiti di centro-destra, più complessa la politica delle alleanze e maggiori le possibilità di comportamenti ostili da parte di partiti affini nei confronti dei cristiano-democratici.

La politica delle alleanze di Adenauer ha contribuito all'istituzionalizzazione di questo sistema perché ha favorito l'assorbimento dei piccoli partiti di centro-destra dello spettro politico tedesco (Kreuzer 2009).

Se quanto sostenuto finora ci fa comprendere *come*, in base a quali processi, si è giunti alla rapida e stabile istituzionalizzazione del sistema partitico tedesco a partire dalla metà degli anni '50, appare necessario soffermarsi ora su quegli aspetti, naturalmente collegati ma solo in parte coincidenti con quelli trattati finora, in grado di dar conto più chiaramente del *perché* si è giunti ad un tale esito. Questo aspetto e il rapporto tra strutturazione del sistema partitico e consolidamento democratico tedesco saranno affrontati nelle conclusioni.

6. CONCLUSIONI

Esistono delle condizioni che nel caso tedesco hanno facilitato il processo di istituzionalizzazione del sistema partitico. La sconfitta del regime non democratico ha, ad esempio, eliminato uno dei possibili partecipanti all'instaurazione della nuova democrazia, vale a dire un partito erede che avrebbe potuto contribuire all'instabilità del sistema partitico o quantomeno ad un ritardo nel suo processo di istituzionalizzazione³⁷; inoltre, non si ebbe l'emergere di coalizioni o partiti creati come strutture di opposizione al regime poiché la natura discontinua della transizione, ed il fatto che l'abbattimento del regime non-democratico non fosse stato un problema per i partiti poiché era stato risolto dagli alleati, impedì che tutta una serie di percorsi transitori fossero seguiti nel caso tedesco, accelerando automaticamente il processo di istituzionalizzazione di questo sistema partitico (Cotta 1996: 88).

Anche la rinascita della vita politica e partitica tedesca controllata dalle potenze alleate ha contribuito a rendere meno utili coalizioni di tutte le forze democratiche, stimolando anzi l'immediata instaurazione di una genuina competizione basata sulla contrapposizione tra destra e sinistra (Cotta 1996: 88).

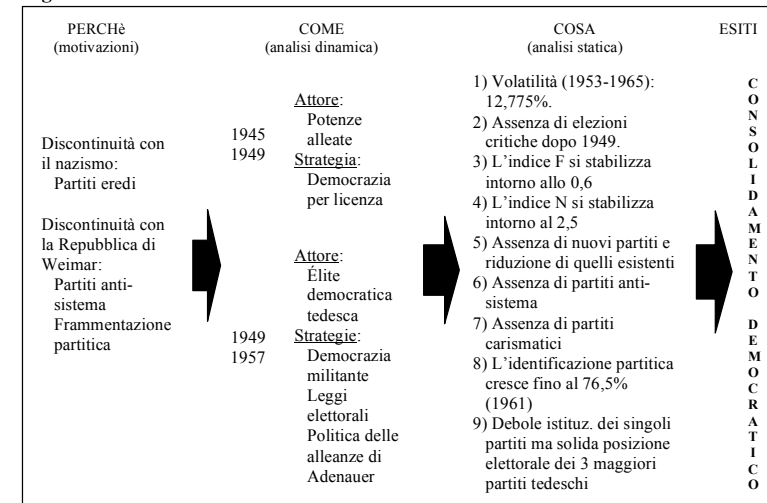
Tuttavia, per inquadrare le *motivazioni* alla base del rapido processo di istituzionalizzazione del sistema partitico tedesco bisogna soffermarsi sugli obiettivi che gli attori individuati hanno inteso raggiungere attraverso le strategie esaminate in questo saggio. Le potenze alleate prima e l'élite democratica tedesca poi hanno operato con l'obiettivo non solo di impedire il riemergere di un partito erede del nazismo ma anche, e forse soprattutto, per impedire che si ripresentassero nella Repubblica federale quegli elementi di debolezza del sistema partitico di Weimar, individuati come corresponsabili del crollo della prima esperienza democratica tedesca. Infatti, la presenza di forti partiti anti-sistema e l'eccessiva frammentazione partitica dell'esperienza weimariana (Dodd 1976; Zimmermann 1987, 1988; Nolte 1988) sono stati riconosciuti dagli attori che operarono per l'instaurazione della democrazia nella Germania occidentale come quei fattori che avevano contribuito all'avvento del nazismo.

Si possono individuare, nelle azioni e nelle intenzioni delle potenze alleate e dell'élite democratica tedesca, dei processi di apprendimento (*political learning*) intesi come reazioni contrarie agli errori commessi nelle passate esperienze del regime nazista

³⁷ Non sempre la presenza di partiti eredi rappresenta un ostacolo al processo di strutturazione dei sistemi partitici democratici, poiché, in alcuni casi, questi hanno rappresentato un fattore di stabilità, come dimostrato da alcuni casi dell'Europa dell'Est (Pisciotta 2007; Grilli di Cortona 2000).

e della Repubblica di Weimar. Sono questi processi di apprendimento che hanno portato, da un lato, le potenze alleate ad elaborare ed applicare la strategia della democrazia per licenza, dall'altro l'élite democratica tedesca ad operare attraverso la democrazia militante e le varie riforme della legge elettorale³⁸. Grazie a queste strategie si sono avute nel sistema partitico della Rft una serie di discontinuità rispetto alle passate esperienze definite dall'assenza di partiti eredi del nazismo, dalla mancanza di rilevanti partiti anti-sistema e da una rapida e sostanziale riduzione della frammentazione partitica, endemica nella Repubblica di Weimar. La naturale conseguenza di questi processi è stata la rapida istituzionalizzazione del rinato sistema partitico tedesco.

Figura 9. Schema riassuntivo.



Dunque, è applicabile al caso tedesco la conclusione generale di Maurizio Cotta, secondo la quale "La nuova strutturazione del sistema partitico che si sviluppa dopo la fase di transizione riflette i combinati effetti delle eredità del passato (le precedenti esperienze democratiche, le fratture sociopolitiche di lungo periodo, le eredità del regime non democratico) e delle nuove questioni chiave e dei conflitti duraturi che erano dominanti al tempo in cui la democratizzazione ebbe luogo" (1996: 96).

Qual è stato il contributo dell'istituzionalizzazione del sistema partitico tedesco al processo di consolidamento democratico della Germania occidentale? La risposta a questa domanda necessita di alcune considerazioni preliminari.

³⁸ La politica delle alleanze di Adenauer è più chiaramente legata ad obiettivi di natura contingente.

La letteratura internazionale ha, ormai, constatato l'impossibilità di stabilire relazioni causali dirette tra strutturazione del sistema partitico e consolidamento democratico: la conclusione alla quale diversi autori giungono è che la stabilizzazione del sistema partitico, benché potenzialmente importante, non costituisce di per sé una condizione né necessaria né sufficiente al consolidamento di una nuova democrazia (Morlino 1995; Maiwaring e Scully 1995). Sia il caso della Spagna (Morlino 1995: 348) sia quello della Polonia (Kitschelt et al. 1999) dimostrano che il consolidamento può avvenire in assenza di stabilizzazione del sistema partitico e delle sue unità costituenti.

Tuttavia, esistono delle condizioni nelle quali anche la stabilizzazione del sistema partitico può essere cruciale per il consolidamento di una nuova democrazia. Su questo punto la posizione di Morlino è molto chiara: “[...], io sostengo che se il processo di legittimazione non si è sviluppato abbastanza da consolidare il regime, una stabilizzazione del sistema partitico può essere indispensabile per il completamento del processo di consolidamento” (1995: 374). Dunque, in presenza di una legittimazione forte, testimoniata, ad esempio, da elevati livelli di gradimento della nuova democrazia da parte dei cittadini, la stabilizzazione del sistema partitico non avrebbe alcun ruolo predefinito sugli esiti della democratizzazione. Al contrario, se il nuovo regime non gode di una legittimazione consistente allora il ruolo di partiti (organizzazioni strutturate, relazioni intense con i gruppi di interesse, controllo delle risorse dello stato) e sistemi partitici stabili e strutturati può rappresentare un fattore cruciale nel processo di consolidamento democratico. Il caso paradigmatico a questo proposito è l'Italia che nonostante una scarsa legittimazione, di natura peraltro esclusiva, ancora presente agli inizi degli anni '60, è riuscita a consolidare il nuovo regime democratico grazie al ruolo svolto dai partiti e dal sistema partitico (Morlino 1995: 374).

Sotto questo profilo si può accostare efficacemente il caso tedesco a quello italiano. In primo luogo, la Repubblica federale godeva di una scarsa legittimazione sistemica: nel 1948 la maggioranza dei tedeschi (57%) riteneva il nazismo una buona idea inadeguatamente realizzata (Falter 1998: 144); in un altro sondaggio condotto negli anni '50, il 45% dei tedeschi sosteneva che il periodo migliore per la Germania fosse stato quello precedente al 1914, mentre il 42% indicava il periodo nazista, il 2% la Repubblica di Weimar e solo il 7% la Repubblica federale (Conradt 1980); se facciamo riferimento agli atteggiamenti altri due sondaggi degli anni '50 evidenziavano come solo il 35,8% dei tedeschi sostenesse con convinzione la democrazia (Boynton e Loewenberg 1974) mentre il 42% mostrava insoddisfazione nei confronti del regime democratico (Edinger 1986); infine, un sondaggio diacronico ci mostra che se nel 1953 la democrazia risultava la miglior forma di governo per appena il 53% dei tedeschi, questo dato saliva enormemente nel 1972, arrivando al 90% (Baker et al. 1981). L'aspetto chiave da sottolineare è che nonostante questa scarsa legittimità della democrazia, i principali attori dei regimi democratici godono di un sostegno elettorale enorme: i tre maggiori partiti tedeschi sfiorano il 90% dei voti ed il 97% dei seggi già nelle elezioni del 1957 (Tab. 1).

In secondo luogo, si ha una stabilizzazione del comportamento elettorale abbastanza rapida e consistente, comparabile a quella italiana: l'indice di volatilità elettorale indica, nel periodo 1953-1965, un dato medio del 12,775%, che risulta abbastanza contenuto e molto vicino al dato italiano dello stesso periodo, 12,125% (1948-1963).

In terzo luogo, se dal punto di vista organizzativo i partiti tedeschi apparivano meno strutturati rispetto a quelli italiani, nondimeno la loro penetrazione della società civile ed il loro controllo delle risorse dello Stato portò al cd “*parteienstaat*” (Leibholz 1966 [1929]), accostabile al termine e all'esperienza italiane della “partitocrazia”: i partiti controllavano la designazione dei candidati per le elezioni federali sia nel proporzionale sia nel maggioritario; i candidati a cancelliere sono (quasi) sempre stati leader di partito; i partiti designano i detentori di molte cariche pubbliche, a tutti i livelli istituzionali: se è vero che lo *spoils system* non è stato mai eccessivamente pervasivo è altrettanto vero che né i grandi enti pubblici³⁹, né la burocrazia⁴⁰, né la magistratura⁴¹ sfuggivano alla penetrazione dei partiti (Caciagli 2007: 36).

Questi elementi hanno contribuito ad introdurre un elevato grado di prevedibilità del processo politico e a ridurre il livello di incertezza presente nel sistema politico nel suo complesso.

In conclusione, la rapida istituzionalizzazione del sistema partitico è stata uno dei fattori che più chiaramente ha contribuito al più ampio processo di consolidamento della seconda esperienza democratica tedesca. La stabilità ed efficienza del nuovo sistema partitico, e dei singoli partiti che lo costituivano, contribuirono all'aumento di legittimità del nuovo regime, scarsa, come si è visto, nella sua fase iniziale: da un lato, posero le basi per l'implementazione di quelle politiche che hanno favorito l'impetuoso sviluppo economico degli anni '50; dall'altro, costituirono una condizione necessaria per la solida credibilità che la Repubblica federale si conquistò presto tra le potenze occidentali. Sarebbe stato estremamente più complesso raggiungere questi obiettivi, e quello più ampio del consolidamento democratico, con l'instabilità derivante da un'eccessiva frammentazione partitica, dalla presenza di forti partiti anti-sistema o dall'emergere di partiti eredi del nazismo, in sostanza dalla mancata istituzionalizzazione del rinato sistema partitico tedesco.

BIBLIOGRAFIA

- 1) Almond, G.A. e S. Verba, (1963), *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Princeton, Princeton University Press.

³⁹ Radio e Televisione pubbliche ricadono sotto il controllo dei partiti, così come, in una certa misura, anche il mondo dell'Università e, più in generale, dell'Istruzione; le nomine nelle banche d'interesse pubblico sono appannaggio dei partiti, a partire dalle tantissime casse di risparmio locali la cui presidenza spetta ai sindaci o ad altre autorità locali (Caciagli 2007: 36).

⁴⁰ In molti rami dell'amministrazione pubblica si fa carriera grazie alla tessera di partito, tant'è che Dyson la definì “un'amministrazione della tessera” (1979).

⁴¹ I partiti controllano le nomine dei giudici di: Corte costituzionale, Corte di cassazione, Tribunale federale amministrativo, Corte dei conti, Tribunale federale del lavoro (Caciagli 2007: 37).

- 2) Baker, K., Dalton, R.J. e K. Hildebrandt, (1981), *Germany Transformed*, Cambridge, Mass., Harvard University Press.
- 3) Best, H., C. Hausmann, e K. Schmitt, (2000), "Challenges, Failures, and Final Success: The Winding path of German parliamentary Leadership Groups Towards a Structurally Integrated Elite 1848-1999", in Best, H. e M. Cotta, *Parliamentary Representatives in Europe 1848-2000*, Oxford, Oxford University press.
- 4) Blondel J. (1968), "Party Systems and Patterns of Government in Western Democracies", *Canadian Journal of Political Science*, n. 1, pp. 180-203.
- 5) Boynton, G.R. e Loewenberg, (1974), "The Decay Of support for Monarchy and the Hitler Regime in the Federal Republic of Germany", *British Journal of Political Science*, 4, pp. 453-488.
- 6) Caciagli, M. (2007), "Germania: partiti e sistema partitico prima e dopo l'unificazione, in Grilli di Cortona, P. e G. Pasquino, *Partiti e sistemi di partito nelle democrazie europee*, Bologna, Il Mulino.
- 7) Capoccia, G. (1995), *La Germania unita tra continuità e mutamenti. Sistema elettorale e sistema partitico nel processo di riunificazione tedesca*, Bulzoni.
- 8) Norrad, D. (1980), "Changing German Political Culture", in G. Almond e S. Verba (A cura di), *The Civic Culture Revisited*, Newbury Park-London-New Delhi, Sage.
- 9) Cotta, M. (1996), "Structuring the New Party Systems after the Dictatorship. Coalitions, Alliances, Fusions and Splits during the Transition and post-Transition Stages", in Pridham, G. e P.G. Lewis, (a cura di), *Stabilising Fragile Democracies. Comparing New Party Systems in Southern and Eastern Europe*, London e New York, Routledge.
- 10) Dodd, L.C. (1976), *Coalition in Parliamentary Government*. Princeton, Princeton University Press.
- 11) Dyson, K. (1979), "Die westdeutsche «Partei»-Verwaltung, *Die Verwaltung*, 1, pp. 129-160.
- 12) Edinger, L. (1986), *West German Politics*, Columbia University Press, New York.
- 13) Falter, J.W. (1998), "Recurring patterns of west Germany voting behaviour: continuities and discontinuities 1928 to 1953", in Larsen, S.U. (a cura di), *Modern Europe after fascism 1943-1980s*, New York, Columbia University Press.
- 14) Feist, U., M. Gullner, e K. Liepelt, (1978), "Structural Assimilation Versus Ideological Polarization: On Changing Profiles of Political Parties in West Germany", in Kaase, M. e K. Von Beyme, *Elections and parties*, Londra e Beverly Hills, Sage Publications.
- 15) Fichter, M. (1982), "Non-State Organizations and the Problems of Redemocratization", in Herz, J.H. (a cura di), *From Dictatorship to Democracy*, Westport-London, Greenwood press.
- 16) Frei, N. (1998), *Lo Stato Nazista*, LaTerza, Bari.
- 17) Gress, F. (1998), "Right-Wing Extremism in the History of the Federal Republic of Germany", in Larsen, S.U. (a cura di), *Modern Europe after fascism 1943-1980s*, New York, Columbia University press.
- 18) Grilli di Cortona, P. (2000), *Da uno a molti. Democratizzazione e rinascita dei partiti in Europa orientale*, Bologna, Il Mulino, (seconda edizione).
- 19) Hale, H.E. (2005), "Why No Parties? Electoral Markets, Party Substitutes, and Stalled Democratization in Russia", *Comparative Politics*, 37, pp. 147-66.
- 20) Herz, J.H. (1982), "Introduction: Method and Boundaries", in Herz, J.H. (a cura di), *From dictatorship to democracy*, Westport-London, Greenwood press.
- 21) Hoschka, P. e H. Schunck, (1978), "Regional Stability of Voting Behaviour in Federal Elections: A Longitudinal Aggregate Data Analysis", in Kaase, M. e K. Von Beyme, *Elections and parties*, Sage publications, Londra e Beverly Hills.
- 22) Huntington, S. (1975), *Ordinamento Politico e Mutamento Sociale*, Franco Angeli.
- 23) Kirchheimer, O. (1966), "The Transformation of the Western European Party System", in LaPalombara J. e J. Weiner, *Political Parties and Political Development*, Princeton University Press, Princeton.
- 24) Kitschelt, H., Mansfeldova, Z., Markowski, R. e G. Toka, (1999), *Post-Communist Party Systems: Competition, Representation, and Inter-Party Cooperation*, Cambridge, Cambridge University Press.
- 25) Kreuzer, M. (2009), "How Party Systems Form: Path Dependency and the Institutionalization of the Post-War German Party System", *British Journal of Political Science*, 39, 669-697.
- 26) Kuenzi, M. e G. Lambright, (2001), "Party System Institutionalization in 30 African Countries", *Party Politics*, 7, 437-68.
- 27) Laakso, M. e R. Taagepera (1979), "Effective' Number of Parties: A Measure with Application to West Europe", *Comparative Political Studies*, 12, pp. 3-27.
- 28) Leibholz, G. (1929), *Das Wesen der Repräsentationen unter besonderer Berücksichtigung des Rappresentativsystems*, Berlin-Leipzig, de Gruyter, Trad. It. (1966), *La rappresentazione nella democrazia*, Milano, Giuffrè.
- 29) Lijphart, A., Linz, J.J., Valenzuela, A. e O. Godoy (1990), *Hacia una democracia moderna: la opcion parlamentaria*, Santiago, Ediciones Universidad Catolica de Chile.
- 30) Linz, J.J. (1978), "Crisis, Breakdown and Reequilibration", in Linz, J.J. e Stepan (a cura di), *The Breakdown of Democratic Regimes*, Baltimora, The John Hopkins University Press.
- 31) Loewenstein, K. (1937), "Militant Democracy and Fundamental Rights", *American Political Science Review*, 31, pp. 417 ff., 638 ff.
- 32) Mainwaring, S. (1999), *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*, Stanford, Stanford University Press.
- 33) Mainwaring, S. e T. Scully, (1995), "Introduction: Party Systems in Latin America", in Mainwaring, S. e T. Scully, (a cura di), *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press.
- 34) Mair, P. (1997), *Party System Change*, Oxford, OUP.
- 35) Markowski, R. (2000), *Party System Institutionalization in New Democracies: Poland – a Trend-Setter with No Followers*, Paper presentato alla conferenza "Re-thinking Democracy in the New Millennium", University of Houston, 16-19 Febbraio.
- 36) Morlino, L. (1986), "Consolidamento democratico: definizione e modelli", *Rivista Italiana di Scienza Politica*, 16, pp. 197-238.
- 37) Morlino L. (1995), "Political Parties and Democratic Consolidation in Southern Europe", in R. Gunther, P.N. Diamandouros and H-J. Puhle, *The Politics of*

- Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective*, Baltimore and London, The John Hopkins University Press.
- 38) Morlino, L. (1998), *Democracy Between Consolidation and Crisis : Parties, Groups and Citizens in Southern Europe*, Oxford, OUP.
- 39) Niclaus, K. (1982), "Political Reconstruction at Bonn", in Herz, J.H. (A cura di), *From dictatorship to democracy*, Westport-London, Greenwood press.
- 40) Niesen, P. (2003), "Anti-Extremism, Negative Republicanism, Civic Society: Three Paradigms for Banning Political Parties", in Avineri, S. e Z. Sternhell, (a cura di), *Europe's Century of Discontent. The Legacies of Fascism, Nazism and Communism*, Gerusalemme, The Hebrew University Magnes Press.
- 41) Niethammer, L. (1998), "The Heritage from the Third Reich. Old Findings and New Questions", in Larsen, S.U. (a cura di), *Modern Europe after Fascism 1943-1980s*, New York, Columbia University Press.
- 42) Nolte, D. (1988), "Ist die Koalitionstheorie am Ende? Eine Bilanz nach 25 Jahren Koalitionsforschung", *Politische Vierteljahresschrift*, 29, 2, pp. 230-51.
- 43) Panebianco, A. (1982), *Modelli di Partito*, Bologna, Il Mulino.
- 44) Pedersen, M. (1979), "The Dynamics of European Party Systems: Changing Patterns of Electoral Volatility", *European Journal of Political Research*, 7, 1-26.
- 45) Pingel, F. (1998), "Western alliance and welfare state-the German response to Fascism? The Federal Republic of Germany 1949-1980's", in Larsen, S.U. (a cura di), *Modern Europe After Fascism 1943-1980s*, New York, Columbia University Press, pp.81-110.
- 46) Pisciotta, B. (2007), *All'origine dei partiti post-comunisti. La frattura di classe nell'Europa centro-orientale*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- 47) Pridham, G. (1990) (a cura di), *Securing Democracy: Political Parties and Democratic Consolidation in Southern Europe*, Londra, Routledge.
- 48) Pridham, G. e P.G. Lewis, (1996), (a cura di), *Stabilising Fragile Democracies. Comparing New Party Systems in Southern and Eastern Europe*, London e New York, Routledge.
- 49) Pridham, G. e T. Vanhanen, (1994), *Democratization in Eastern Europe: Domestic and International Perspective*, London e New York, Routledge.
- 50) Randall, V. e L. Svåsand (1999), *Party Institutionalization and the New Democracies*, Paper presentato alla ECPR Joint Session of Workshops, Mannheim, 26-31 Marzo.
- 51) Rose R. and N. Munro (2009), *Parties and Elections in New European Democracies*, Essex, ECPR press.
- 52) Sartori, G. (2004), *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna, Il Mulino.
- 53) Sartori, G. (2005), *Parties and Party Systems. A framework for Analysis*, Colchester, Ecpr Press.
- 54) Sikk, A. (2005), "How Unstable? Volatility and the Genuinely New Parties in Eastern Europe", *European Journal of Political Research*, 44.
- 55) Smith, G. (1982), "The German Volkspartei and the Career of the Catch-All Concept", in H. Doring, e G. Smith, (a cura di), *Party Government and Political Culture in Western Germany*, Londra e Basingstoke, The Macmillan press Ltd.
- 56) Toka, G. (1997), *Political Parties and Democratic Consolidation in East Central Europe*, Studies in Public Policies, n. 279.
- 57) Urwin, D.W. (1973), "Germany: Continuity and Change in Electoral politics", in Rose, R., *Electoral Behavior. A comparative Handbook*, New York, The Free press.
- 58) Vollnhals, C. (1998), "Denazification in the Western Zone. The Failed Experiment", in Larsen, S.U. (a cura di), *Modern Europe after fascism 1943-1980s*, New York, Columbia University press.
- 59) Zimmermann, E. (1987), "Government Stability in Six European Countries during the World Economic Crisis of the 1930s: Some Preliminary Considerations", *European Journal of Political Research*, 15, pp. 23-52.
- 60) Zimmermann, E. (1988), "The Puzzle of Government Duration: Evidence from Six European Countries during the Interwar Period", *Comparative Politics*, pp. 341-57.