



Leonardo Morlino*

La crisi della democrazia USA: tra polarizzazione e politica internazionale**

SOMMARIO: 1. Alcune ragioni della crisi. – 2. La responsabilità delle istituzioni?. – 3. Lo svolgimento del processo. – 4. Le conseguenze internazionali. – 5. Una brevissima conclusione.

In questo breve intervento, che prende le mosse dal convegno tenutosi in onore di Zorzi Giustiniani sulla democrazia statunitense (giugno 2022), toccherò quattro aspetti, tanto più rilevanti in quanto strettamente connessi all'attuale trasformazione dell'ordine internazionale in corso con una guerra tradizionale territorialmente definita tra russi e ucraini e un conflitto globale ma sempre meno indiretto tra le principali potenze nel mondo, con gli USA in prima linea.

Nel trattare i diversi temi mi avvarrò dei risultati di alcune recenti ricerche empiriche, svolte all'interno di una comunità americana di studiosi, molto numerosa e vivace. Il primo riguarderà le ragioni più immediate della crisi democratica americana. Il secondo alcune ragioni istituzionali più di fondo. Il terzo le modalità che hanno caratterizzato la crisi. E il quarto e ultimo le conseguenze internazionali di quella crisi. In questa sede considero scontata una definizione di crisi politica come il processo caratterizzato dal progressivo distanziamento tra istituzioni politiche e società con la conseguente delegittimazione delle prime nelle percezioni dei cittadini.¹

1. Alcune ragioni della crisi

Vediamo qui, innanzi tutto, le ragioni della crisi democratica che affonda le sue radici iniziali nei decenni passati, a cominciare dal secondo dopoguerra quando non tutti i cittadini avevano diritti effettivi e le diverse componenti etniche, non solo afroamericane, erano largamente discriminate, in particolar modo in alcuni stati del sud, come lo erano altre minoranze, latine o di altra provenienza.

* Professore ordinario di Scienza della Politica – Luiss Guido Carli.

** Il presente contributo costituisce una versione ampliata e rielaborata della relazione presentata in occasione del Convegno in memoria di Antonio G. Zorzi Giustiniani, *La crisi della democrazia statunitense: ragioni e prospettive*, Università di Firenze- Università di Pisa-Sapienza Università di Roma, 27 giugno 2022. Sottoposto a *peer review*.

¹ La nozione di crisi ha sempre un carattere normativo ovvero rinvia a un dovere essere. Quella sopra indicata è una definizione empirica che esplicita e sterilizza la dimensione normativa in quanto pone esplicitamente l'aspettativa che in una democrazia non in crisi le istituzioni siano considerate legittime e sostenute dai cittadini. Per una discussione più ampia del tema vedi Morlino 2008, cap. 2.

Il tema è troppo noto per essere trattato. In questa sede, sembra più rilevante ricordare come diversi studiosi, quali, ad esempio, Martin Gilens e Benjamin I. Page (2014), Larry Bartels (2008) e numerosi altri, si siano esplicitamente posti il problema di quali gruppi siano stati favoriti negli anni dalle politiche governative USA, e che quindi possiamo considerare più influenti nella democrazia americana. Un'accurata ricerca proprio di Gilens e Page² mostra che quando si ricostruisce un quadro complessivo delle diverse tradizioni di ricerca si vede come emergano quattro teorie o quasi-teorie, che portano a quattro diverse conclusioni su quali siano stati quegli attori, se cioè lo sono stati i cittadini medi, le élite economiche ovvero i gruppi di interesse organizzati, sia quelli di massa o quelli più specificamente interni al mondo industriale e degli affari. I quattro risultati possono essere identificati come la teoria della democrazia elettorale maggioritaria, quella del dominio dell'élite economica, e quelle dei gruppi di interesse, sia visti in termini di 'pluralismo maggioritario' che 'pluralismo limitato' o parziale (biased). In concreto, che cosa significano queste quattro espressioni e che cosa implicano in termini di attori politicamente influenti?

La prima teoria sostiene che le politiche USA riflettono le domande dei cittadini espresse attraverso le elezioni. Malgrado tutte le critiche espresse in questi anni, innanzi tutto alla teoria della scelta razionale, proposta da Antony Downs e altri, diversi studiosi – forse più economisti che political scientists - ritengono che le preferenze politiche dell'elettore mediano (e moderato) abbiano influenzato e tuttora influenzino le politiche effettive del governo. Dunque, l'attore principale della democrazia americana sarebbe il cittadino medio. La seconda tradizione di ricerca sostiene invece che il policy making americano sia dominato da individui con ingenti risorse economiche, imprenditori industriali compresi. Quando si fa riferimento a queste élite, andrebbero considerati anche manager ad alto livello, giudici, militari, leader partitici, parlamentari. Ma queste analisi sottolineano soprattutto il ruolo delle élite economiche. Sono questi gli attori principali che influenzano le politiche americane. La terza teoria che pone i gruppi di interesse, con l'etichetta di 'pluralismo maggioritario', al centro del policy making ha un illustre gruppo di studiosi tra i suoi sostenitori, pur con qualche differenza l'uno dall'altro. Tra i più noti, Bentley, Truman, Dahl, ma anche diversi altri. Anche la quarta teoria si focalizza sui gruppi di interesse, ma con l'espressione 'pluralismo limitato' si riferisce all'influenza decisiva delle corporations e delle associazioni imprenditoriali e professionali. Attualizzando tale teoria, si porrebbe come decisiva nel mondo contemporaneo l'influenza delle grandi imprese che sono al centro della comunicazione digitale, da Apple a Microsoft, Google, e poche altre.

Sulla base dei loro dati di ricerca la conclusione di Gilens e Page è che sono le élite economiche e i gruppi organizzati che rappresentano gli interessi commerciali che hanno un impatto sostanziale sulla politica del governo degli Stati Uniti, mentre i cittadini medi e i gruppi di interesse di cui trattavano Bentley, Truman e gli altri studiosi hanno poca o nessuna influenza indipendente. I loro risultati empirici danno, quindi, un forte sostegno alle teorie del dominio dell'élite economica e del pluralismo limitato, ma non alle due teorie della democrazia elettorale maggioritaria o del pluralismo maggioritario. Semplicemente, le politiche sono profondamente

² Per giungere a una risposta accurata alla domanda di ricerca i due hanno costruito un data set che include le misure delle variabili chiave per 1779 temi di policy, che poi analizzano con adeguate tecniche statistiche.

influenzate sia da potenti organizzazioni industriali e finanziarie sia da un piccolo numero di persone molto ricche, quel famoso 1% di cui tratta Stiglitz e anni dopo analizza Piketty. Queste conclusioni sono state anche sostenute con evidenza empirica altrettanto solida da Bartels (2008).

Se a questo punto facciamo un passo avanti, capiamo come queste politiche protratte per decenni abbiamo posto le basi per la crisi della democrazia USA. Oggi, quella democrazia è la più disuguale tra le democrazie avanzate e di più lunga durata nel mondo con un coefficiente di Gini di 41,1. Inoltre, nel 2015, l'1% più ricco dei percettori di reddito negli Stati Uniti ha registrato una media di reddito 40 volte superiore rispetto al 90% più povero. Al di là, poi, dell'accentuata disuguaglianza vi è anche il problema della povertà in crescita: un rapporto dell'Ufficio del Censo USA, pubblicato il 6 settembre 2022, ha indicato il numero di persone al di sotto della soglia povertà in 46,2 milioni, su una popolazione di circa 329 milioni di abitanti. Siamo, cioè, oltre il 14%. In altre parole, ci troviamo di fronte a cifre che avvicinano gli USA al Brasile o al Sud Africa, cioè a realtà profondamente diverse dalla consolidata 'ricca' democrazia statunitense. Ovviamente, questi risultati portano a chiedersi come mai nel tempo ristrette élite economiche e organizzazioni affaristiche abbiano condizionato la democrazia statunitense in modo così sostanziale.

2. La responsabilità delle istituzioni?

Da prospettive diverse e con una differente formulazione verbale una domanda del genere è stata ricorrente a proposito della democrazia USA. Ad esempio, diversi anni fa Lipset (1977) si chiedeva come mai non ci fosse stato un partito socialista o esplicitamente di sinistra negli USA che sostenesse gli interessi operai. Lipset stesso già in anni ancora precedenti sottolineava l'eccezionalità dell'assetto istituzionale americano. Evitando in questa sede un'analisi dettagliata sulle diverse possibili spiegazioni rispetto al quesito posto sopra (chi sono gli attori avvantaggiati dalle politiche USA), qui va subito ricordata e sottolineata la peculiarità istituzionale di quella democrazia: un insieme di istituzioni create e consolidate come proprie di un'oligarchia competitiva governata da pochi attori di élite che erano al centro del decision making, che si mantiene ancora secoli nell'ambito una democrazia di massa ormai con grandi potenzialità di partecipazione e mobilitazione.

Quando, poi, di questa liberal-democrazia di massa se ne è analizzata la qualità, anche in termini di rispondenza delle domande dei cittadini da parte dei governanti - una classica definizione normativa, proposta da Dahl (1970) e condivisa da numerosi studiosi - Juan Linz e Alfred Stepan (2011) ne hanno sottolineato con grande evidenza empirica peculiarità e limiti. Hanno mostrato, infatti, come gli USA siano l'unica democrazia al mondo il cui processo decisionale centrale è caratterizzato da 4 veto players che condizionano quel processo attraverso: l'assetto federale che lascia diverse autonomie agli stati, il bicameralismo simmetrico con Senato e Camera che hanno gli stessi poteri legislativi anche se eletti base diversa (la Camera in base alla popolazione e il Senato con due rappresentanti per stato quali che siano le dimensioni), i poteri del presidente, una costituzione rigida, non modificabile. Se a queste caratteristiche si aggiungono i limiti e gli ostacoli che vengono posti alla partecipazione elettorale, ancora come eredità del precedente regime (oligarchia competitiva) e lo stesso impegno di questi anni degli stati con governi e legislativi repubblicani a limitare la partecipazione, si capisce anche meglio come mai Linz e Stepan riescano a dimostrare usando un data set che comprende 23 democrazie avanzate (USA inclusa) come vi sia una netta correlazione positiva tra numero di veto players e disuguaglianza (Linz e Stepan, 2011, 847, tav. 4). Di conseguenza, gli USA con il maggior numero di veto players hanno la maggiore disuguaglianza economica (e sociale) in termini di indice di Gini e le altre misure che possiamo usare.

Quando si cerca di capire meglio come mai le due variabili, disuguaglianza e veto players, siano correlate, occorre aggiungere che proprio i veto players possono condizionare profondamente i processi decisionali e impedire i mutamenti delle politiche. Al tempo stesso un sistema elettorale maggioritario basato su collegi elettorali uninominali e la regola della maggioranza semplice (plurality) spinge i partiti a proporre programmi accettabili dal numero maggiore di elettori, in condizioni normali (si veda anche il prossimo paragrafo). Proprio la teoria della rational choice poneva il tema negli stessi termini quando evidenziava che il sistema elettorale maggioritario in un contesto bipartitico era basato sulla ricerca del voto dell'elettore mediano. Fino alle elezioni di Trump (2016) questa regola è rimasta e il personale eletto aveva una componente preminente di deputati o senatori moderati, poco propensi a sostenere legislazioni radicalmente riformatrici. Se a questo si aggiungono le possibilità sopra indicata di intervento dei veto players in modi diversi si capisce meglio come nel processo legislativo frammentato e complesso le azioni di lobbies sostenute da ampi finanziamenti di corporazioni ed elite economiche, potesse risultare decisivo.³ Nel 2008 Obama rivoluzionò questo sistema quando riuscì a mobilitare un'enorme quantità di micro-finanziamenti che lo portarono alla vittoria. Poi, però, non è riuscito a trarre completo vantaggio da questo non solo per la resistenza all'interno del parlamento ma anche perché era diventata evidente la polarizzazione partitica, ovvero uno dei fenomeni più importante di una crisi democratica. Questa considerazione ci porta al punto successivo: come si è manifestata e approfondita la crisi?

3. Lo svolgimento del processo

Vi sono pochi dubbi che le trasformazioni economiche, conseguenza anche della globalizzazione con l'ampliamento di zone, una volta industrializzate e con gruppi di bassa classe media relativamente benestanti, che già dalla fine del secolo – ma anche un po' prima – erano in profondo declino e deindustrializzazione. Zone, quindi, caratterizzate da crescita di disoccupazione e di povertà con i risultati sopra citati. In queste aree si sono ovviamente diffusi atteggiamenti di scontento e insoddisfazione tra elettori pronti diventare più radicali ed estremisti ma anche maggiormente alienati politicamente. Quando sono emersi anche leader decisi a sfruttare questa situazione per fini elettorali – Trump è l'ultimo e più clamoroso esempio a livello federale – è enormemente cresciuta la polarizzazione politica.

In concreto, in un contesto bipartitico questo ha significato la quasi sparizione del votante moderato, che spesso preferisce non andare a votare, e una bi-polarizzazione con il conseguente svuotamento del centro. Questo fenomeno si è accentuato nel tempo e durante i periodi inter-elettorali ha portato – date le caratteristiche sopra menzionate di un decision making condizionato da veto players – a un rilevante effetto paralizzante. Obama nelle sue memorie (2020) lo descrive in dettaglio con abbondanza di esempi. Durante il periodo elettorale, poi, si ha un effetto paradossale. Infatti, poiché le regole elettorali maggioritarie, il cosiddetto first-past-the-post, spingono a fare campagne elettorali focalizzate sugli elettori di centro e moderati, quando questi elettori non ci sono perché preferiscono l'astensione o loro stessi si sono radicalizzati, allora in quel sistema elettorale si ha un effetto esattamente opposto, un ribaltamento e viene favorito il candidato radicale e danneggiato quello moderato. Questo è accaduto nel 2016 con la sconfitta di Hillary Clinton, malgrado avesse avuto anche il maggior numero complessivo

³ Si sa bene nel mondo dei gruppi di interesse come le due città nel mondo con la più alta densità di lobbisti siano Washington e Bruxelles.

di voti, e la vittoria di Trump, che aveva condotto una campagna radicale, smentendo una tradizione fino ad allora consolidata nelle competizioni presidenziali americane. Quando, poi, la pandemia ha riportato a votare una parte dell'elettorato moderato preoccupato e alla ricerca di stabilità, allora sia pure di poco – poiché il fenomeno della polarizzazione non è scomparso – Biden ha vinto (2020).

Chi ha studiato questo fenomeno caratteristico delle crisi democratiche, come ad esempio Levitski e Ziblatt (2018), ha sottolineato che le democrazie funzionano se alla fine vengono mantenute due regole informali: la tolleranza reciproca e la temperanza istituzionale tra gli attori politici. La *tolleranza reciproca* è l'accettazione, da parte degli attori in competizione, che essi hanno "un uguale diritto di esistere, e di competere per il potere e governare", oltre alla volontà "dei politici di accettare di non essere d'accordo" (ibidem, p. 102). La *temperanza istituzionale* comporta che i politici dovrebbero "evitare azioni che, pur rispettando la lettera della legge, ne violino ovviamente lo spirito" (ibidem, p. 106). La dissoluzione di queste due norme ha posto le basi della polarizzazione e dello svuotamento del centro che sta caratterizzando la crisi americana e che tuttora permane.

4. *Le conseguenze internazionali*

L'ultima domanda che dobbiamo porci, per noi la più rilevante, è come questa crisi interna influisca sulla politica estera americana nell'ambito degli assetti internazionali multipolari propri di questi ultimi anni, soprattutto dopo l'invasione russa dell'Ucraina, iniziata il 24 febbraio 2022.

In un contesto unipolare, qual è stato quello che ha caratterizzato il decennio successivo alla fine della Guerra fredda, dopo la caduta del muro di Berlino (1989), ma anche in un contesto di transizione al multipolarismo proprio della prima decade di questo secolo, la crisi e la polarizzazione della democrazia americana hanno spinto la politica estera verso posizioni di autonomia e quasi di neo-isolazionismo. Indubbiamente le enormi spese sostenute, i costi umani e i diversi eventi che hanno fatto seguito all'invasione dell'Afghanistan e, poi, a quella dell'Iraq, a seguito dell'attentato alle Torri Gemelle a New York (11 settembre 2001), sono stati fattori decisivi nello sviluppare il passaggio dagli USA 'gendarme del mondo' agli USA che sembrava voler tornare alla dottrina di Monroe (1823) con 'l'America agli americani'. Così lo slogan di Trump 'America first' non solo non ha rappresentato una novità, ma in realtà è stato in continuità con le posizioni dei presidenti anche democratici, dopo Bush jr.

Poi, è avvenuto qualcosa a cui non si era pensato: la posizione neo-isolazionista americana, seguita all'inizio anche da Biden, e il contesto di emergenza della pandemia hanno fatto pensare a Putin che era il momento giusto per fare un passo sostanziale nella sua politica nazionalista di espansione, perseguita da anni ma in realtà in fase di stallo dopo l'annessione russa della Crimea nel 2014. Di qui, la decisione dell'invasione dell'Ucraina, inattesa per l'Europa e gli stessi USA, anticipata dai servizi di intelligence americani già alcune settimane prima del 24 febbraio 2022. Però, a questo punto è avvenuto qualcosa che lo stesso Putin non aveva probabilmente previsto. In un nuovo contesto globale, ormai nettamente ed evidentemente multipolare, a due secoli di distanza da Monroe, la politica estera americana non poteva effettivamente essere più essere isolazionista per i pericoli che questo comporta proprio per la sicurezza americana, e gli interessi economici coinvolti. Inoltre, tornare a un impegno verso l'esterno aveva per Biden l'ulteriore

vantaggio di potere mettere da parte e dimenticare la polarizzazione interna per ribadire un'America first a livello globale. In breve, un nazionalismo di reazione che in nome della democrazia porta anche a rafforzare anche l'alleanza atlantica e la NATO.

In questa prospettiva, è proprio la crisi internazionale che dà a Biden una carta inattesa per superare la crisi interna, dandogli una chance di mettere in dubbio la vittoria elettorale repubblicana, ormai considerata scontata, nelle elezioni di midterm di novembre 2022. Forse, dopo le elezioni sarà Biden e non Trump a potere declamare il 'Make America great again' con la sua nuova politica estera che inverte anni di dichiarazioni e posizioni neoisolazioniste. Vi è, però, anche un altro elemento di cui tenere conto per il futuro: per quanto si possa strumentalizzare in chiave interna la politica estera, il mondo attuale con le sue tecnologie avanzate si è molto 'rimpicciolito' configurando un contesto globale che nessuna grande potenza può o potrà ignorare.

5. Una brevissima conclusione

L'intreccio tra fattori interni ed esterni può prendere vie inattese, ma un punto va ribadito: il mondo attuale, anche se profondamente diviso e conflittuale, rimane globale e ogni politica isolazionista fa parte di un passato che non ritorna. Senza dubbio, questo significa una maggiore probabilità di avere conflitti, mentre la minaccia atomica resta nello sfondo insieme alla speranza che ad essa non si dia mai seguito.

Riferimenti bibliografici

- Bartels L. (2008), *Unequal Democracy*. Princeton, Princeton University Press.
- Dahl, R.A. (1971) *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven, Yale University Press.
- Gilens M. e B. I. Page (2014), “Testing Theories of American Politics: Elites, Interest Groups, and Average Citizens”, in *Perspectives on Politics*, Vol. 12, No. 3, pp. 564- 581.
- Levitsky, S. e Ziblatt, D. (2018), *Come muoiono le democrazie*, Bari, Laterza.
- Linz J.J. e A. Stepan (2011), “Comparative Perspectives on Inequality and the Quality of Democracy in the United States”, in *Perspectives on Politics*, Vol. 9, No. 4, pp. 841- 856.
- Lipset S. M. (1977), “Why no socialism in the United States?”, in *Radicalism in the Contemporary Age*, a cura di S. Bialer e S. Sluzar, Boulder, Westview Press.
- Morlino, L. (2008), *La democrazia tra consolidamento e crisi*, Bologna, Il Mulino.
- Obama, B. (2020), *Una terra promessa*, Milano, Garzanti.