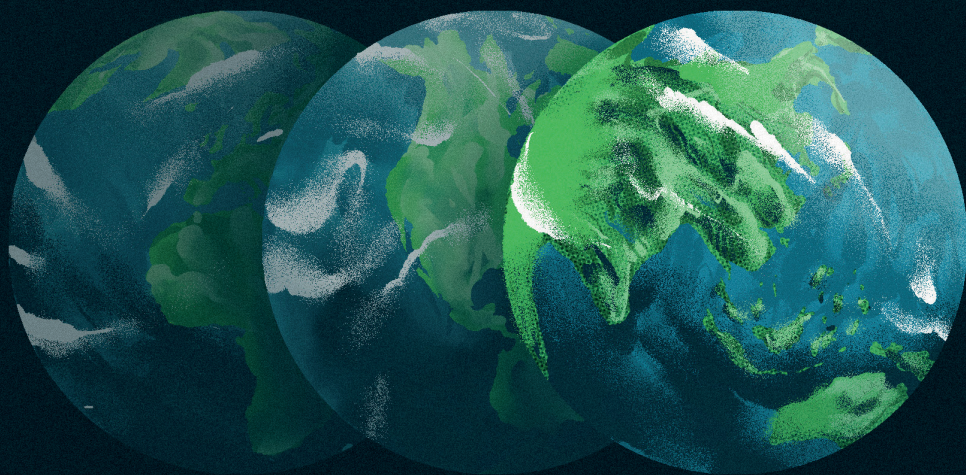


RAPPORTO ISPI 2022

LA GRANDE TRANSIZIONE

a cura di **Alessandro Colombo** e **Paolo Magri**
conclusione di **Giampiero Massolo**



ISPI

LA GRANDE TRANSIZIONE

Rapporto ISPI 2022

a cura di Alessandro Colombo e Paolo Magri
conclusione di Giampiero Massolo

ISPI

© 2022 Ledizioni LediPublishing
Via Antonio Boselli, 10 – 20136 Milan – Italy
www.ledizioni.it
info@ledizioni.it

LA GRANDE TRANSIZIONE
A cura di Alessandro Colombo e Paolo Magri

Prima edizione: Febbraio 2022
Immagine di copertina di Francesco Fadani

Le opinioni espresse sono strettamente personali e non riflettono necessariamente le posizioni dell'ISPI.

Print ISBN 9788855266499
ePub ISBN 9788855266505
Pdf ISBN 9788855266512
DOI 10.14672/55266499

ISPI. Via Clerici, 5
20121, Milano
www.ispionline.it

Informazioni sul catalogo e sulle ristampe: www.ledizioni.it

Il Rapporto ISPI 2022 è stato pubblicato con il sostegno della
Fondazione Cariplo

Curatori: Alessandro Colombo, Paolo Magri

Coordinamento editoriale: Matteo Villa

Redazione pagella expert panel ed elaborazione dati: Matteo Villa

Coordinamento e cura redazionale: Renata Meda

Indice

Introduzione

Alessandro Colombo, Paolo Magri..... 9

PARTE I – DIMENSIONI DELLA GRANDE TRANSIZIONE

1. Verso un mondo post-occidentale

Alessandro Colombo..... 27

2. La grande transizione economica

Franco Bruni, Edoardo Campanella..... 39

3. La crisi della democrazia e l'ipotesi del riflusso autoritario

Andrea Cassani..... 57

4. Clima e transizione energetica

Marzio Galeotti..... 69

5. Ritorno al futuro? Il fantasma della R2P e i dilemmi dell'ordine globale

Luca Scuccimarra..... 83

6. La transizione tecnologico-digitale

Michele Sorice..... 97

PARTE II – TRANSIZIONE REGIONALE

| | |
|---|-----|
| 7. L'unione Europea nel 2022: continuità o trasformazione? <i>Sonia Lucarelli</i> | 111 |
| 8. Medio Oriente e Nord Africa: sfide vecchie e nuove per la transizione del prossimo futuro <i>Armando Sanguini</i> | 125 |
| 9. La rinascita dell'Emirato islamico in Afghanistan e le ricadute regionali <i>Elisa Giunchi</i> | 139 |
| 10. Indo-Pacifico: l'ascesa di un nuovo spazio geopolitico <i>Filippo Fasulo</i> | 153 |
| 11. Russia 2021. Un anno positivo? <i>Aldo Ferrari, Eleonora Tafuro Ambrosetti</i> | 167 |
| 12. I grandi attori esterni in Africa: una "catena competitiva"? <i>Giovanni Carbone</i> | 179 |
| Conclusione <i>Giampiero Massolo</i> | 191 |
| 2021: la pagella dell'expert panel..... | 201 |
| Gli autori..... | 221 |

3. La crisi della democrazia e l'ipotesi del riflusso autoritario

Andrea Cassani

Lo spettro di un riflusso autoritario

La Grande Transizione che sta investendo il sistema internazionale in questi ultimi anni è alimentata anche da quei processi di cambiamento politico e istituzionale che avvengono all'interno degli stati e riguardano la forma di regime – democratico o autoritario – che li governa.

Durante l'ultimo quarto del XX secolo si è dispiegata quella che Samuel Huntington definì una “ondata di democratizzazione”.¹ Per precisione, stando all'autore, si trattava della terza ondata di riforme democratiche della storia, successiva a una prima ondata sviluppatasi a cavallo tra Ottocento e Novecento, e a una seconda ondata avvenuta al termine della Seconda guerra mondiale. La terza ondata iniziò in Europa meridionale a metà degli anni Settanta con le transizioni democratiche di Portogallo, Grecia e Spagna, per poi raggiungere l'America Latina, alcuni paesi dell'Asia e, con la fine della Guerra fredda, diversi paesi post-comunisti e dell'Africa subsahariana.

La portata globale della terza ondata diffuse molto ottimismo sul futuro della democrazia. A partire dai primi anni del XXI

¹ S. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*, Oklahoma, University of Oklahoma Press, 1991.

secolo, tuttavia, ha cominciato a farsi strada il timore che all'ondata potesse seguire una fase di *riflusso autoritario*, e che alcune delle nuove democrazie potessero tornare a forme di governo repressive e dispotiche. Un timore legittimo, se si considera che tutte le precedenti ondate di democratizzazione furono seguite da un riflusso autoritario: prima tra le due guerre mondiali; poi tra la fine degli anni Cinquanta e l'inizio degli anni Settanta.

Ma viviamo davvero in un'epoca di riflusso autoritario? Per rispondere a questa domanda, questo capitolo cercherà di fornire evidenza empirica a supporto di tale ipotesi e poi discuterà come e perché le transizioni di regime dalla democrazia all'autocrazia avvengono, prestando particolare attenzione alle possibili conseguenze della pandemia da Covid-19.

Democrazia, autocrazia e transizioni di regime nell'ultimo decennio

Il timore di un nuovo riflusso autoritario ha cominciato a diffondersi nei primi anni 2000. Gli ancora vaghi “segnali preoccupanti” notati nel 2005 dal centro di ricerca Freedom House – tra cui il rapido riconsolidarsi dell'autoritarismo in Russia e altre repubbliche ex sovietiche e quanto avveniva nel Venezuela di Hugo Chavez – si sono presto tramutati in più esplicite grida di allarme rispetto alla “ritirata della democrazia”.² Negli anni successivi abbiamo infatti assistito al ritorno dei militari in paesi come la Thailandia, al riaffiorare del personalismo in diversi stati subsahariani, alla rapida fine della cosiddetta primavera araba e al deterioramento della democrazia in alcuni paesi dell'Europa orientale.

Uno sguardo all'evidenza empirica può aiutare a comprendere meglio la reale portata del fenomeno di cui stiamo parlando. Per

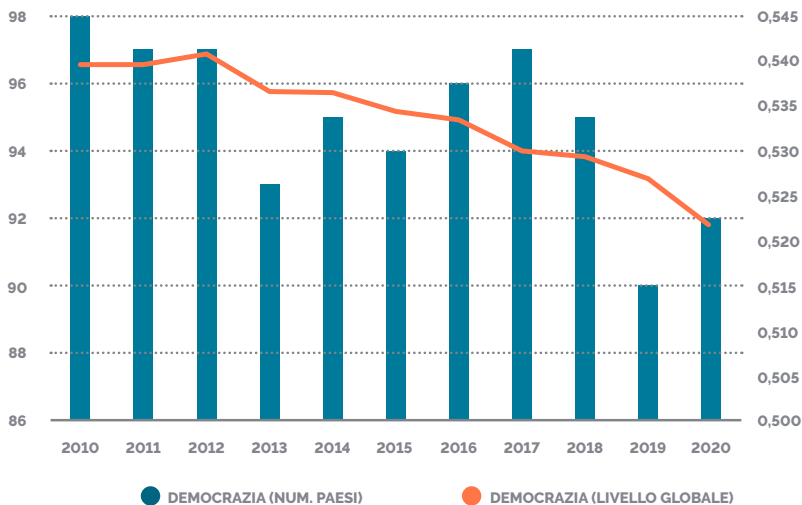
² A. Puddington e A. Piano; “Worrisome Signs, Modest Shifts”, *Journal of Democracy*, vol. 16, n. 1, 2005, pp. 103-08; A. Puddington, “The Erosion Accelerates”, *Journal of Democracy*, vol. 21, n. 2, 2010, pp. 136-50.

cominciare, con l'ausilio dei dati dell'istituto di ricerca Varieties of Democracy (V-Dem) e utilizzando un campione di 174 paesi (tutti gli stati sovrani e internazionalmente riconosciuti, esclusi i micro-stati), la Figura 3.1 offre uno sguardo d'insieme sullo stato della democrazia nel mondo durante l'ultimo decennio, dal 2010 al 2020 (l'ultimo anno per cui i dati sono disponibili). L'istituto V-Dem misura la democrazia in base a un indice che varia da 0 a 1 e considera cinque criteri principali: eleggibilità delle cariche pubbliche, estensione del suffragio, regolarità delle elezioni, libertà di associazione, libertà di espressione e di stampa. Sono classificati come democrazie i paesi con un punteggio superiore a 0,5 nell'indice e in cui le elezioni sono giudicate "libere e corrette".

La Figura 3.1 mostra un evidente andamento negativo, che ha subito un'accelerazione nel quinquennio più recente. Nell'arco di dieci anni il livello globale di democrazia (linea continua, asse di destra) ha subito una riduzione pari al 3,7%. Contestualmente, anche il numero di paesi democratici (barre verticali, asse di sinistra) è calato, passando da 98 nel 2010 (56% del totale dei paesi considerati) a 92 nel 2020 (53%). In maniera speculare, il numero di paesi non-democratici, o autocrazie, è salito da 76 a 82.

In altre parole, viviamo in un mondo meno democratico e più autoritario di dieci anni fa. Ma chi sono le autocrazie contemporanee? Semplificando, potremmo definirle come paesi molto popolosi e in via di sviluppo. L'istituto V-Dem stima che al termine del 2020 circa il 68% della popolazione mondiale viveva in un paese autoritario, una cifra su cui pesano paesi come Cina, Russia, Pakistan, Bangladesh e, dal 2019, India. Inoltre, circa il 64% delle autocrazie sono paesi a reddito medio-basso o basso.

FIG. 3.1 - LA DEMOCRAZIA NEL MONDO, 2010-2020



Fonte: Varieties of Democracy, [The V-Dem Dataset](#).
Dati rielaborati dall'autore

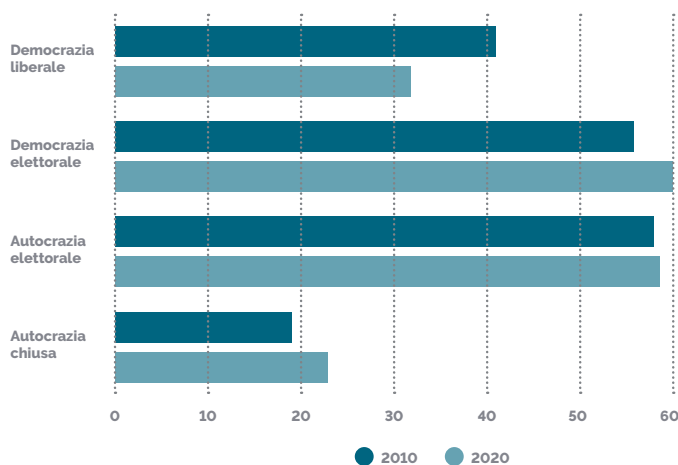
Sempre con riferimento al decennio 2010-20, la Figura 3.2 guarda a forme di regime politico più specifiche, identificando due varietà di democrazia e due di autocrazia, e ne misura la presenza nel 2010 e nel 2020. Tra le democrazie, quelle *liberali* si distinguono da quelle *elettorali* perché, oltre a garantire la regolarità delle elezioni, offrono maggiore protezione dei diritti dei cittadini e impongono maggiori limiti e controlli al potere dei governi. Tra le autocrazie, invece, quelle *elettorali* si distinguono da quelle *chiuse* in quanto garantiscono ai partiti di opposizione la possibilità di concorrere alle elezioni, il cui funzionamento e i cui risultati sono tuttavia manipolati.

Stando alla Figura 3.2, nel 2010 circa un quarto (24%) degli stati mondiali soddisfaceva gli standard della democrazia liberale, pari a 41 paesi. Tale cifra è tra le più alte di sempre, ma rappresenta anche il “picco” dopo il quale si registra un’inversione di rotta piuttosto radicale. A dieci anni di distanza,

nel 2020, contiamo infatti 32 democrazie liberali (18% degli stati mondiali). Nel frattempo, le democrazie elettorali sono aumentate da 57 a 60. Confrontando tali risultati con quelli della Figura 3.1, possiamo quindi concludere non solo che, tra il 2010 e il 2020, il numero di democrazie nel mondo è complessivamente diminuito, ma anche che la “qualità” delle democrazie esistenti si è deteriorata: nel 2010 il 42% di tutti i paesi democratici soddisfaceva i requisiti della democrazia liberale, mentre nel 2020 la cifra scende al 35%.

Un altro dato preoccupante emerge spostando l'attenzione sulle due varietà di autocrazie considerate in Figura 3.2. Oltre al fatto che il numero complessivo di autocrazie è aumentato (specularmente al calo delle democrazie mostrato in Figura 3.1), possiamo notare che tale aumento ha soprattutto riguardato le autocrazie chiuse, che nell'arco di dieci anni sono passate da 19 a 23 (ovvero dall'11% al 13% dei paesi totali), mentre il numero di autocrazie elettorali è rimasto sostanzialmente invariato. Questo significa che tra il 2010 e il 2020 si è anche registrato un incremento della repressività dei regimi non-democratici.

FIG. 3.2 - VARIETÀ DI DEMOCRAZIA E AUTOCRAZIA, 2010-2020

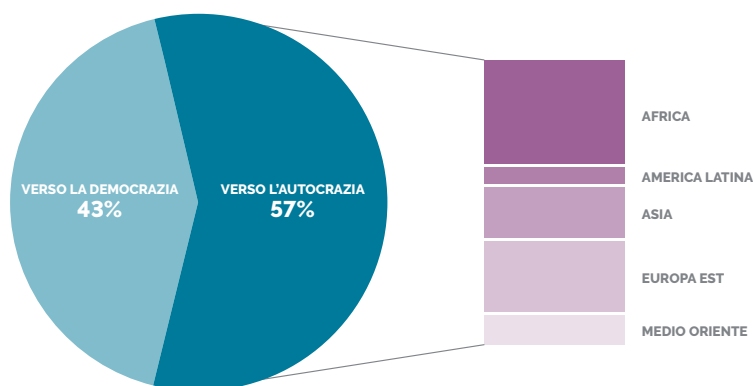


Fonte: Varieties of Democracy, [The V-Dem Dataset](#).
Dati rielaborati dall'autore

La Figura 3.3 ci aiuta a mettere a fuoco un altro aspetto specifico del problema in esame, riguardante le transizioni di regime, ovvero i casi in cui un paese sperimenta un cambiamento dall'autocrazia verso la democrazia o, viceversa, dalla democrazia verso l'autocrazia. Su un totale di 46 cambiamenti di regime avvenuti tra 2010 e 2020, la maggior parte di essi (57%, pari a 26 casi) consiste in transizioni verso l'autocrazia. Questo è forse il segnale più evidente dell'era di riflusso autoritario che stiamo vivendo. Huntington definiva un'ondata di democratizzazione come un periodo durante il quale le transizioni verso la democrazia superano numericamente le transizioni in direzione opposta: durante l'ultimo decennio sono invece le transizioni verso l'autocrazia a essere in maggioranza.

Proprio con riferimento alle transizioni verso l'autocrazia, il grafico a pila nella parte destra della Figura 3.3 mostra che il riflusso autoritario contemporaneo ha riguardato soprattutto due regioni, ovvero l'Africa subsahariana con 9 casi e l'Europa dell'Est (compresi i Balcani) con 7 casi. A tal riguardo, è opportuno notare che le due regioni più colpite dal riflusso autoritario contemporaneo furono anche le ultime a essere raggiunte dalla terza ondata di democratizzazione, durante gli anni Novanta. Possiamo quindi concludere che la maggioranza delle transizioni verso l'autocrazia dell'ultimo decennio ha riguardato democrazie relativamente giovani e non consolidate.

FIG. 3.3 - TRANSIZIONI DEMOCRATICHE E AUTOCRATICHE, 2010-2020



Fonte: Varieties of Democracy, [The V-Dem Dataset](#).
Dati rielaborati dall'autore

Alle origini del riflusso autoritario: recessione e disaffezione

Se i dati confermano che il mondo è effettivamente entrato in una fase di riflusso autoritario, restano da capire le cause e le modalità delle più recenti transizioni di regime verso l'autocrazia, due questioni riguardo alle quali è possibile identificare, rispettivamente, un elemento di continuità e uno di discontinuità rispetto ai riflussi autoritari del XX secolo.

Sulle cause, è opportuno premettere che democrazia, autocrazia e i processi che portano all'una o all'altra sono fenomeni complessi e difficilmente riconducibili a un solo o pochi fattori, soprattutto quando si cercano di spiegare eventi numerosi avvenuti in contesti tra loro molto diversi. Senza pretendere di essere esaustivi, tuttavia, è possibile individuare nell'economia un fattore che ha storicamente influenzato, nel bene e nel male, il destino della democrazia. Per esempio, la Grande Depressione degli anni Trenta è comunemente

individuata come una delle cause del riflusso autoritario del periodo tra le due guerre mondiali; mentre gli shock petroliferi degli anni Settanta hanno contribuito alla caduta di molte dittature durante la terza ondata di democratizzazione.

Similmente, possiamo individuare nella Grande Recessione iniziata nella seconda parte degli anni 2000 un fattore determinante nello spiegare gli eventi in esame. Innanzitutto, le sue ricadute in termini di disoccupazione, impoverimento e aumento delle disuguaglianze hanno infatti generato un forte malcontento tra i cittadini di molti paesi. A questo va aggiunto che la crisi economica ha colpito più le democrazie che le autocrazie, o quantomeno questa è la percezione comune, in parte dettata dalla capacità dei regimi autoritari di nascondere al resto del mondo quel che avviene in casa propria e dall'invidiabile performance economica di alcuni di essi (pochi, in realtà), come la Cina.

Tutto questo ha diffuso nelle società di numerose democrazie, specie quelle di più recente instaurazione e per questo meno consolidate, un sentimento di “disaffezione democratica”. Un crescente numero di cittadini ha cominciato a vedere la democrazia e, con essa, il pluralismo delle visioni politiche, la tutela dei diritti di tutti e i limiti e i controlli al potere di chi governa, come ostacoli alla soluzione di problemi che invece richiedono concentrazione del potere, rapidità decisionale e scelte rispetto alle esigenze di categorie di cittadini cui deve essere data la priorità, ovvero maggiore autoritarismo. La crescente percezione dell'inadeguatezza della democrazia ha a sua volta favorito l'ascesa di leader e partiti politici che promettono esattamente questo – da Viktor Orban in Ungheria al salvadoregno Nayib Bukele, dall'uscente Rodrigo Duterte nelle Filippine all'indiano Narendra Modi, solo per citarne alcuni.

Ed è proprio sull'apparizione nell'arena politica di molti paesi di questi “nuovi autocrati” o aspiranti tali, e sulle loro strategie, che occorre invece evidenziare un elemento di discontinuità tra il riflusso autoritario contemporaneo e quelli

del XX secolo. A metterlo in evidenza è Nancy Bermeo,³ che nota come le più recenti transizioni verso l'autocrazia tendono a essere meno dirompenti rispetto a quelle del passato: più che il crollo repentino delle istituzioni democratiche di un paese a seguito di un colpo di stato, spesso oggi osserviamo un loro progressivo deterioramento attraverso l'espansione dei poteri del capo del governo, l'indebolimento dei controlli su di esso e la manipolazione delle elezioni, che tuttavia rimangono almeno formalmente il mezzo attraverso cui i moderni autocrati cercano di legittimare il loro potere.

Una pandemia autoritaria?

Nella nostra discussione sul riflusso autoritario che sta caratterizzando questa prima parte del XXI secolo è doveroso riservare uno spazio al ruolo della pandemia da Covid-19 scoppiata all'inizio del 2020 e, a due anni di distanza, ancora in atto. Quali effetti ha finora avuto e avrà la pandemia sulla stabilità dei regimi democratici contemporanei? Darà ulteriore vigore al riflusso autoritario in corso, o potrebbe invece rappresentare un punto di svolta e di rilancio per la democrazia nel mondo?

Per prima cosa, è innegabile che nel breve periodo la pandemia – e i lockdown che paesi tra loro molto diversi, come Cina e Italia, per esempio, hanno imposto nel tentativo di contrastarne la diffusione – abbia causato ingenti limitazioni alle libertà individuali e politiche normalmente garantite ai cittadini dei paesi democratici. Si pensi alla mancata libertà di muoversi, di riunirsi e di manifestare, o al depotenziamento subito nei mesi passati dai parlamenti di molti paesi, in nome della necessità dei governi di prendere decisioni urgenti. Dato lo “stato di emergenza” creato dalla pandemia, queste e altre deroghe al normale funzionamento della democrazia sono giustificate (o

³ N. Bermeo, “On Democratic Backsliding”, *Journal of Democracy*, vol. 27, n. 1, 2016, pp. 5-19.

giustificabili), nel momento in cui le misure adottate restano proporzionate, necessarie e non discriminatorie. Tuttavia, dichiarare lo stato di emergenza offre anche a chi sta al governo l'opportunità di abusare dei maggiori poteri e dei minori controlli concessi per consolidare il proprio potere e reprimere il dissenso e la competizione politica.

Il rischio che la pandemia da Covid-19 potesse avere simili conseguenze ha messo in allerta alcuni tra i più importanti centri di monitoraggio dello stato della democrazia nel mondo, tra cui i già citati Freedom House e Varieties of Democracy.⁴ I risultati della loro tempestiva attività di controllo hanno confermato alcuni dei timori, mettendo in evidenza due principali criticità. La prima riguarda la limitazione della libertà di espressione e, in particolare, della libertà di stampa, con il pretesto di impedire la diffusione di fake news sul virus e sulla gestione della crisi sanitaria. In secondo luogo, le misure di sicurezza per il contenimento del virus in alcuni paesi sono state applicate con un ricorso alla violenza eccessivo e in maniera discriminatoria nei confronti di alcuni gruppi sociali.

Allo stesso tempo, pur avendo la pandemia contribuito a un ulteriore declino del livello globale di democrazia e libertà, le ricerche condotte da Freedom House e Varieties of Democracy sembrano anche suggerire che democrazie e autocrazie abbiano gestito la pandemia con metodi piuttosto diversi. In particolare, gli abusi di potere si sono per lo più verificati in paesi poco o per nulla democratici anche prima della pandemia. Nella maggior parte dei casi, quindi, sono stati proprio i dittatori moderni (tra cui quelli di Bielorussia, Egitto e Arabia Saudita), e alcuni leader che aspirano più o meno apertamente a tale "titolo" (tra cui i capi di governo di Sri Lanka, El Salvador e Serbia), ad aver sfruttato la pandemia e lo stato di emergenza per reprimere i loro oppositori più duramente del solito. Al contrario, i governi dei paesi in cui la democrazia è maggiormente consolidata – dal

⁴ S. Repucci e A. Slipowitz, *Democracy under siege*, Freedom House, 2021; Varieties of Democracy, *Autocratization turns viral*, Democracy Report 2021, marzo 2021.

Canada a Taiwan, dalla Nuova Zelanda al Botswana – hanno gestito (o provato a gestire) la pandemia con misure che, pur implicando una limitazione di alcune importanti libertà dei cittadini, sono state adottate nel rispetto dello stato di diritto, facendo registrare violazioni di piccola entità e non sistematiche.

Conclusioni: buone e cattive notizie

Dobbiamo rassegnarci a vivere in un mondo meno democratico di quanto fosse in precedenza? Fino a dove si spingerà – nel tempo (ovvero per quanti anni ancora) e nello spazio (ovvero quanti altri paesi saranno coinvolti) – il riflusso autoritario in corso da ormai un decennio? L'analisi presentata in questo capitolo dipinge un quadro complessivo da cui, oltre ai pur tanti segnali preoccupanti, emergono anche alcune buone notizie e altri punti interrogativi.

Da un lato, non possiamo esimerci dal concludere che stiamo effettivamente “transitando” verso un mondo popolato da un numero di regimi non democratici maggiore rispetto al passato recente. A preoccupare sono anche il maggiore peso demografico delle autocrazie rispetto a quello delle democrazie e, a parti invertite, il divario in termini di sviluppo socioeconomico, che potrebbero avere importanti conseguenze sui flussi migratori globali mettendo ulteriormente sotto pressione i governi dei paesi democratici.

Dall'altro lato, occorre ricordare che, pur essendo oggi il mondo meno democratico di dieci anni fa, i paesi retti dalla democrazia restano la maggioranza. Inoltre, abbiamo visto che le democrazie più avanzate e consolidate appaiono complessivamente immuni a questa fase di riflusso autoritario, che ha perlopiù colpito paesi le cui istituzioni democratiche erano già di per sé deboli o comunque di recente instaurazione.

In effetti, anche questi ultimi casi andrebbero considerati alla luce del fatto che il consolidamento della democrazia è un percorso spesso lungo e travagliato. Così è stato per alcune di quelle democrazie che oggi appaiono più stabili

– tra cui Germania, Spagna e Portogallo – il cui processo di democratizzazione nel corso del secolo passato è stato costellato da rallentamenti, oscillazioni e inversioni di rotta. In altre parole, ciò che in una prospettiva di breve periodo viene interpretato come la restaurazione dell'autoritarismo in alcune giovani democrazie potrebbe, in una prospettiva di più lungo periodo, rappresentare una fase intermedia di un percorso di democratizzazione.

In tal senso, il fatto che raramente il riflusso autoritario contemporaneo porti all'abrogazione delle elezioni rappresenta un ulteriore elemento di speranza. La "sopravvivenza" delle elezioni come strumento attraverso cui la maggior parte degli autocrati moderni cercano di legittimare il loro potere, al netto delle manipolazioni che essi cercheranno di mettere in atto, riaprirà periodicamente una finestra di opportunità per le forze democratiche dei loro paesi.

Infine, avendo già discusso le conseguenze di breve periodo della pandemia da Covid-19 ancora in corso, restano da considerare le incertezze e le sfide di medio/lungo termine che la gestione dei problemi economici e sociali derivanti dalla pandemia creerà ai governi di tutto il mondo, democratici e autoritari. La capacità di rispondere efficacemente a tali sfide influenzerà non solo la legittimità dei governi ma anche delle istituzioni politiche da essi rappresentate. Se una gestione positiva della pandemia e della fase successiva potrebbe avere ricadute positive sulla stabilità tanto delle democrazie quanto delle autocrazie, una gestione fallimentare alimenterebbe il malcontento dei cittadini che a sua volta potrebbe dare la spallata decisiva a quei paesi in cui è già in atto un processo di erosione democratica, ma anche rivitalizzare i movimenti pro-democrazia nei paesi autoritari.