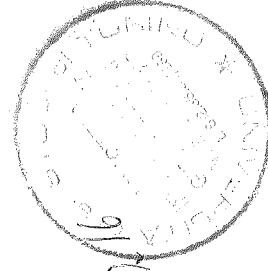


560360930 40/44

Sociologia dei partiti politici

a cura di Giordano Sivini



Copyright © 1971 by Società editrice il Mulino, Bologna. CL 27-0178-2.

Bologna

Società editrice il Mulino

Indice

Introduzione, di *Giordano Sivini* p. 9

PARTE PRIMA: LA SOCIOLOGIA CLASSICA DEI PARTITI

I partiti e il potere, di *Max Weber* » 15

Partiti e gruppi sociali. - Carisma, notabili e apparato. -
Partiti di patronato e partiti ideologici. - La burocratizza-
zione nei partiti.

Democrazia formale e realtà oligarchica, di *Robert Michels* » 27

Il principio della massa. - L'organizzazione. - L'oligarchia. - Le
conseguenze politiche dell'oligarchia.

PARTE SECONDA: L'ORIGINE DEI PARTITI

✓ Nascita e sviluppo dei partiti politici, di *Franz Neumann* » 47

Le origini del sistema partitico moderno. - Struttura dei par-
titi di rappresentanza. - Le organizzazioni di massa dei lavo-
ratori. - I partiti nella trasformazione dello stato e della società.

✓ Socialisti e cattolici in Italia dalla società allo stato, di
Giordano Sivini » 71

La classe dirigente borghese e il partito. - Il « mostruoso blocco
sociale » meridionale. - La formazione del movimento sociali-
sta. - L'organizzazione del partito socialista italiano. - La sub-
cultura socialista. - La formazione del movimento cattolico. -
La subcultura cattolica. - Dalla democrazia cristiana al partito
popolare. - Dall'allargamento delle basi dello stato al fascismo. -
Prefascismo e secondo dopoguerra.

PARTE TERZA: STRUTTURE E FUNZIONI DEI PARTITI

Classe sociale, ideologia e organizzazione partitica, *di Maurice Duverger* p. 109

Le diverse concezioni del partito politico. - Gli elementi dello studio dei partiti politici. - A. Il punto di vista dell'organizzazione. - B. Il punto di vista socio-economico: partiti politici e classi sociali. - C. Il punto di vista ideologico.

Elementi per uno studio comparato dei partiti politici, *di Sigmund Neumann* » 143

Le funzioni dei partiti politici: democratiche e dittatoriali. - Elementi per una classificazione dei partiti.

Basi sociali e obiettivi generali dei partiti politici, *di Jean Blondel* » 155

Definizione e funzioni dei partiti politici. - Le basi sociali dei partiti. - Modi di legittimazione dei partiti attraverso uno sviluppo naturale. - Modi di legittimazione dei partiti attraverso uno sviluppo imposto. - Gli obiettivi dei partiti politici: ideologie, programmi e azione. - Struttura socio-economica, gruppi, e obiettivi dei partiti politici.

PARTE QUARTA: LA TRASFORMAZIONE DEI PARTITI

La trasformazione dei sistemi partitici dell'Europa occidentale, *di Otto Kirchheimer* » 177

Il concetto di « carico » e gli insuccessi dei partiti. - Il partito prebellico di integrazione di massa. - Il partito pigliatutto post-bellico. - Il partito pigliatutto; il gruppo di interesse e l'elettore: l'integrazione limitata. - Partecipazione limitata alla scelta delle linee di azione politica. - L'integrazione attraverso la partecipazione alla selezione dei dirigenti: il futuro del partito politico.

Il partito egemone nei sistemi comunisti, *di Jerzy J. Wiatr* » 203

Istituzioni politiche e sistema economico. - Le funzioni del partito. - Il partito egemone. - Pluralismo politico verticale e orizzontale.

Il carisma del partito: analisi comparata delle pratiche e dei principi politici nei paesi del terzo mondo, *di Irving L. Horowitz* » 217

Carisma puro e carisma del partito. - L'affermazione del cari-

sma del partito. - Il partito-stato. - La dottrina del « popolo unito » e la mancanza di una burocrazia. - Il carisma del partito e l'organizzazione razionale. - Il carisma del partito e l'unificazione nazionale. - Appendice: variazioni interne agli stati a partito unico.

PARTE QUINTA: I PARTITI E LA CLASSE DIRIGENTE

I partiti e il reclutamento della classe dirigente, *di Lester G. Seligman* p. 247

I partiti politici: un modello comparativo. - L'organizzazione del partito politico, gli obiettivi e l'ambiente. - I fattori ambientali. - La funzione di reclutamento della classe dirigente. - Conclusioni.

L'evoluzione dei partiti di massa e la trasformazione delle « élites » politiche, *di Alain Touraine* » 273

Partiti politici e interessi di classe. - Le « élites » politiche come classe o come funzioni? - La duplice natura delle « élites » politiche.

PARTE SESTA: I PARTITI A LIVELLO LOCALE

La « macchina » e i « bosses » negli USA, *di Jean-Louis Seurin* » 287

L'integrazione delle organizzazioni. - Il « decentramento » delle organizzazioni. - La struttura di base. - La « macchina » politica. - I « bosses ». - Le cause del « bossismo ». - Le cause economiche del bossismo. - Le cause politiche del bossismo.

L'organizzazione locale e l'attività di propaganda nell'URSS, *di Alex Inkeles* » 301

La struttura del partito. - Il ruolo dell'organizzazione locale. - L'attività di propaganda a livello locale.

Indicazioni bibliografiche per ulteriori approfondimenti » 311

La trasformazione dei sistemi partitici dell'Europa occidentale

di Otto Kirchheimer

Il concetto di « carico » e gli insuccessi dei partiti

Sono stato abbastanza affascinato dal concetto di « carico »¹ formulato da LaPalombara e Weiner da usarlo come punto di partenza per un'analisi dei successi e degli insuccessi dei principali partiti politici europei come cinghie di trasmissione tra la popolazione in generale e la struttura di governo.

Il caso inglese costituisce un esempio classico: l'unità nazionale ha determinato nel sedicesimo secolo un consolidamento delle strutture dello stato, seguito nel diciassettesimo secolo da un assetamento costituzionale e sociale tale da garantire l'osmosi tra l'aristocrazia e la borghesia. L'assetamento si verificò abbastanza presto, in modo da resistere agli orrori e ai sommovimenti politici del diciannovesimo secolo, causati dall'industrializzazione. La costante e graduale integrazione delle classi lavoratrici fu completata però piuttosto tardi, e in tal modo il divario tra la promessa politica e l'efficacia sociale della democrazia (la « crisi di distribuzione » di LaPalombara-Weiner) esistette per i due decenni di MacDonald-Baldwin. Perciò, se si eccettua l'intervallo tra il 1910 e il 1914, la Gran Bretagna costituisce un caso in cui i problemi potrebbero essere considerati come singoli « carichi ». Il fattore tempo così si mescola e coincide con il fattore « carico ». L'influenza del costituzionalismo comincia a farsi sentire nel diciottesimo secolo; segue, durante il diciannovesimo secolo, lo sviluppo della classe media e l'inizio dell'integrazione della classe operaia e, dopo la

Saggio apparso col titolo The Transformation of the Western European Party Systems, in Political Parties and Political Development, a cura di J. LaPalombara e M. Weiner, Princeton, Princeton University Press, 1966, pp. 177-200. Riprodotto con il permesso della Princeton University Press, Princeton, N. J. Traduzione di Ada Cavazzani.

prima guerra mondiale, la burrascosa combinazione tra le conseguenze della completa democratizzazione politica e le richieste della società distributiva.

Che cosa succede se applichiamo il concetto di « carico » al caso francese? Il problema francese dell'identità nazionale, se esisteva, era stato quasi risolto nel 1793; per di più, la rivoluzione aveva contribuito soltanto a riaffermare e ampliare i risultati raggiunti in via di principio nel 1590. Il suffragio universale, cioè la democrazia politica intesa come fondamento costituzionale dello stato francese, fu sempre compreso nei programmi a partire dal 1848, per essere definitivamente realizzato agli inizi del decennio 1870. Nonostante i successivi sconvolgimenti nei rapporti tra l'esecutivo e il legislativo, la base popolare del regime francese non fu mai messa in discussione, salvo che nel breve periodo di Pétain. Ma per quale motivo l'integrazione politica, cioè la trasformazione dell'apparato statale della società borghese in un'impresa cooperativa di tutte le classi sociali, non si verificò compiutamente? Per quali ragioni questo obiettivo è stato raggiunto soltanto adesso, per lo meno in qualche misura, come semplice effetto secondario di un accresciuto benessere materiale e come conseguenza della diminuzione dell'antagonismo sociale nel tipo francese di società industriale? Per quale motivo i partiti politici hanno contribuito così poco al risultato finale?

Per vari motivi la società francese, nonostante, oppure a causa della prematura introduzione del suffragio universale, avrebbe potuto costringere la sua classe operaia ad accettare una posizione subordinata. Esisteva una minoranza non molto favorevole alla rottura dell'equilibrio sociale attraverso una accentuata industrializzazione; eppure senza una tale industrializzazione non ci sarebbero state molte occasioni per unificare il sistema partitico, entro il quale esisteva una dicotomia tra partiti di rappresentanza individuale (con la loro duplice base nei comitati locali e nelle attività del gruppo parlamentare) e il nascente partito di massa della classe operaia, il partito socialista del primo decennio del secolo. La maggior parte dei partiti mantennero il loro carattere borghese di ristrette organizzazioni elettorali, con deboli connessioni con gruppi parlamentari ancora più deboli, che avevano un piccolo raggio di azione esterno alla scena parlamentare (i partiti di origine interna di Duverger e di LaPalombara-Weiner)².

¹ Le crisi storiche, dicono LaPalombara e Weiner, provocano dei « carichi » sul sistema politico tradizionale, con conseguenze per i partiti esistenti anche in conseguenza della possibile nascita di nuovi partiti (N.d.C.).

² La dicotomia tra origine interna ed esterna deve essere considerata alla luce della presenza o assenza di un quadro di sostegno di organizzazioni parali-

Grazie ad Alain, questi partiti si trovarono a disporre di una teoria ultrademocratica che postulava l'eterna vigilanza del cosiddetto uomo della strada sui suoi rappresentanti nel partito e nel parlamento. Ma la realtà era molto diversa. Dietro la facciata della vigilanza democratica, la frammentazione politica impediva al partito di passare dallo stadio parlamentare allo stadio di cinghia di trasmissione permanente tra popolazione e governo. Le organizzazioni e i congressi di partito erano sedi di tipo più ampio dei normali Café de Commerce ma adatte a discussioni tra *raisonneurs*, privi di un effettivo mandato³. In tal modo i partiti borghesi e il governo parlamentare da essi sostenuto si rivelarono, con il sopraggiungere degli eventi, vere e proprie mistificazioni imposte dal *paese legale*, contrapposto al *paese reale* uscito dalla confluenza di migliaia di voci discordi. Né i *raisonneurs*, né i rappresentanti più o meno benevoli del Comité Mascaraud, che si ponevano al di sopra dei gruppi politici rivali nell'interesse della comunità commerciale ed industriale, avrebbero potuto sostituire il popolo⁴.

Poiché questi partiti subivano da parte dei partiti di integrazione classista una sfida meno aspra di quella dei loro vicini tedeschi, potevano permettersi di non operare nei periodi quasi di crisi. In queste circostanze furono infatti messi da parte, negli anni '20 e '30, dai proconsoli salvatori, Poincaré e Doumergue, suo basso imitatore. In quanto cinghie di trasmissione delle opinioni furono costretti, inoltre, sempre più a scontrarsi con organizzazioni antidemocratiche.

L'ultimo tentativo della Terza Repubblica — democraticamente legittimato — di integrare la classe operaia nel sistema politico fu rappresentato dal Fronte Popolare di Léon Blum. Il suo fallimento fu in parte un insuccesso dei partiti, in parte una conseguenza degli avvenimenti internazionali. Con esso la Terza Repubblica, con la sua sovrapposizione di gruppi parlamentari borghesi e di partiti di integrazione di classe, si avvicinava alla fine.

Interna e i suoi sostenitori finanziari non possono mai costituire un sicuro garante del successo elettorale, come nel caso invece della rete di organizzazioni collaterali tipiche dei partiti di origine esterna.

³ Per uno studio sul funzionamento del più caratteristico di questi partiti cfr. Bardonnet, *Evolution de la Structure du Parti Radical*, Paris, 1960.

⁴ *Ibidem*, pp. 251-256. Sono qui presentati alcuni dettagli sul Comité Mascaraud (dal nome di un senatore del dipartimento della Senna), ufficialmente chiamato Comité Republicain du Commerce et de l'Industrie, l'ente più importante per la distribuzione ai partiti borghesi di fondi provenienti da ambienti commerciali e industriali. Per il Comité Mascaraud e per altri canali successivamente più importanti, cfr. anche W. Ehrmann, *Organized Business in France*, Princeton, 1957, pp. 219 ss.

In qual modo la Quarta Repubblica non riuscì ad integrare il partito comunista nel suo sistema politico e permise che sia la SFIO (partito socialdemocratico, sezione francese dell'Internazionale operaia), sia il MRP (Movimento Repubblicano Popolare, partito cristiano democratico) assumessero l'aspetto dei partiti borghesi dei periodi precedenti? Dovremmo forse enucleare due fattori di « carico »: i crescenti, e reciprocamente esclusivi impegni di politica internazionale della maggioranza dei partiti politici francesi da una parte e dei comunisti dall'altra, e la crisi di decolonizzazione? Eppure la fine del tripartitismo, nel 1947, non avrebbe dovuto necessariamente arrestare la trasformazione dei partiti francesi in organizzazioni capaci di integrare importanti gruppi sociali nel sistema politico e capaci di collaborare in coalizioni o di alterarsi al governo.

Non vi sono ragioni sufficienti per sostenere che la sfida del personalismo sotto la forma del gollismo, e la sfida dell'opposizione di principio della classe operaia comunista avrebbero dovuto condurre a un ritorno al sistema partitico degli anni '20. La decolonizzazione era un problema che i partiti avrebbero potuto affrontare da posizioni chiaramente diverse. L'integrazione della classe operaia e la decolonizzazione (la prima presente per circa mezzo secolo, la seconda un problema limitato) costituivano carichi che un sistema partitico efficiente avrebbe potuto sopportare.

La maggioranza dei partiti politici francesi non aveva mai oltrepassato lo stadio di portatori di interessi specifici e di clubs parlamentari, con o senza qualificazioni ideologiche. Erano stati incapaci di assumersi impegni in nome dei loro elettori, come anche di ottenere una legittimazione attraverso la trasformazione delle opinioni e degli atteggiamenti degli elettori in orientamenti diretti all'azione governativa. Perciò ebbero poco a che fare con la continuità dello stato, che rimase compito della burocrazia. Le principali scelte sociopolitiche furono evitate o, se e quando fu necessario affrontarle, divennero oggetto di elaborazione per individui occasionalmente sostenuti nella comunità da forti elementi. Non si sa se anche una combinazione come quella di Caillaux e Jaurès, che apparve nella primavera del 1914, sarebbe stata in grado di realizzare un partito che fungesse da effettiva cinghia di trasmissione tra la popolazione e il governo, e come base per l'elaborazione della politica. Avrebbe potuto fallire a causa dell'ostilità borghese per quei congegni che avrebbero permesso di trasmettere e quindi di accrescere la pressione popolare sull'azione politica. Nel compito di integrare gli strati popolari nel sistema politico francese, il ruolo del partito politico rimase secondario.

La nascita delle organizzazioni politiche italiane e tedesche nella metà del diciannovesimo secolo non può essere separata dalla

storia della tarda unificazione dei rispettivi stati. L'unificazione avvenne su basi competitive tra Cavour e Garibaldi (e i rispettivi seguaci) in Italia, e tra Bismarck e i liberali in Germania. I calcoli e le azioni di questi statisti non possono essere comprese, se non si considera il peso di queste pressioni contrastanti. Ma la mano più leggera di Cavour offrì forse al sistema partitico italiano maggiori possibilità che non il rigido pugno di Bismarck? Che cosa significarono i diversi tipi di unificazione realizzati da Cavour e da Bismarck in termini di « carichi » e di occasioni per i partiti?

La sinistra italiana, il partito d'azione, avrebbe potuto cercare di stabilire un contatto con le masse contadine meridionali? Attraverso questo contatto avrebbe potuto stabilire una base nazionale, che trascendesse le classi e le regioni? O era invece inevitabile che dovesse diventare in parte testimonia, in parte vittima di un trasformismo che costituiva un'operazione essenzialmente commerciale, piuttosto che uno strumento di integrazione nazionale? Quelle possibilità possono essere state scarse, ma il tentativo non fu comunque mai tentato. In Germania, d'altra parte, anche il ritardo e la formula della « Piccola Germania », implicita nella costruzione del Reich di Bismarck, non impedì che questa creazione diventasse presto una unità socialmente ed economicamente vitale. Tutte le forze politiche, tanto quelle favorevoli che quelle ostili al padre fondatore, accettarono il suo Reich come base operativa. Ma quanto alle possibilità di azione dei partiti politici, il risultato non fu molto diverso. L'Italia aveva trovato una soluzione fittizia per i suoi problemi di identità nazionale, valida in termini costituzionali ma non socio-politici. Gli eredi di Bismarck, cioè una combinazione tra le forze della burocrazia, dell'esercito, degli industriali e degli agrari, sostennero quasi durante lo stesso periodo, in Prussia e nell'impero, un assetto costituzionale che impedì l'effettiva partecipazione della classe operaia al governo. Sia in Italia che in Germania il modo insufficiente di affrontare le crisi di identità nazionale e di partecipazione aumentò il carico di problemi che la nazione si trovò a dover affrontare alla fine della prima guerra mondiale. Tuttavia sarebbe difficile valutare la diversa influenza di questi fattori di « carico » rispetto, per esempio, alla Francia. Qui, senza alcuna crisi di identità nazio-

⁵ Un autore tedesco ha recentemente osservato: « La politica di Bismarck nei confronti dei liberali fu scorretta in quanto egli realizzò ciò che i liberali volevano realizzare, ma non avevano avuto da lui né la possibilità né i mezzi per farlo da soli ». E. Pikart, *Die Rolle der Deutschen Parteien im Deutschen Konstitutionellen System*, in « Zeitschrift für Politik » (1962), pp. 12-15.

⁶ Questo punto è discusso in modo approfondito da A. Gramsci, *Il Risorgimento*, Torino, 1949, pp. 100-104.

nale e senza che vi fossero barriere costituzionali alla partecipazione della classe operaia, la crisi di partecipazione che covava sotto le ceneri scoppiò apertamente alla metà degli anni '30. Penso che la dimensione del crollo del 1940 possa essere chiaramente collegata a questa crisi di partecipazione.

Pertanto, il concetto di «carico» è utile per analizzare l'incapacità dei partiti dell'Europa continentale ad assumere un ruolo adeguato negli anni '20? Per esempio, possiamo sostenere che il ritardo nell'accettare un regime costituzionale che permettesse di realizzare una efficace democrazia politica, operò contro l'integrazione politica delle classi lavoratrici nel sistema politico tedesco negli anni '20? Se si accetta questa interpretazione, si possono stabilire altre differenziazioni. Per «integrazione politica» intendiamo la capacità di un sistema politico di trasformare i gruppi e i loro membri precedentemente esterni al sistema politico ufficiale, in reali protagonisti del processo politico. Molti partiti di massa, invece, non furono né capaci, né interessati ad integrare i loro membri nella comunità politica esistente. Il partito potrebbe infatti voler integrare i suoi seguaci nelle proprie fila, contro l'apparato ufficiale dello stato.

Il partito prebellico di integrazione di massa

I partiti socialisti, intorno al finire del secolo, svolsero una importante funzione di socializzazione nei confronti dei loro membri. Facilitarono sotto molti aspetti la transizione da una società agraria ad una società industriale. Sottomisero un gran numero di persone che precedentemente vivevano come isolatamente a una disciplina accettata volontariamente, operante in stretto rapporto con le aspettative di una futura trasformazione globale della società. Ma questa disciplina fondava le sue radici nella alienazione di questi partiti dal sistema politico esistente prima della prima guerra mondiale, del quale volevano accelerare la caduta, influenzando con i loro atteggiamenti l'insieme della popolazione⁷.

Durante, e poco dopo la prima guerra mondiale, gli altri partiti

⁷ È stata spesso oggetto di analisi la conclusione che questa storia ebbe in Germania e l'emergere di Bebel come comandante in capo di un contro esercito ben disciplinato. Recentemente questi avvenimenti sono stati discussi da G. Roth, *The Social Democrats in Imperial Germany*, Ottawa, 1963 (la traduzione italiana è in corso di pubblicazione presso la casa editrice Il Mulino di Bologna). Osservazioni simili sulla funzione di integrazione sociale del socialismo sono altrettanto valide per l'Italia. Un osservatore sostanzialmente ostile come B. Croce osserva questi fattori nella sua *Storia d'Italia*, 1870-1915, Bari; una ricca documentazione in proposito è offerta da R. Michels nel suo *Socialism in Italy*, Karlsruhe, 1925, pp. 270 ss.

tecipanti al gioco politico mostrarono di non voler nemmeno ripartire le aspirazioni dei partiti di massa della classe operaia — aspirazioni basate sulle regole formali della democrazia. Questa fu una delle principali ragioni per cui l'integrazione sociale nel sistema industriale attraverso le organizzazioni della classe operaia non avanzò fino ad uno stadio comparabile di integrazione politica. La partecipazione alla guerra, la lunga disputa sull'incidenza finanziaria degli oneri di guerra, i danni dell'inflazione, lo sviluppo dei partiti bolscevichi e del sistema sovietico in competizione attiva con le esistenti organizzazioni politiche di massa delle maggiori parti dei paesi europei per guadagnarsi la fiducia delle masse, ed infine gli effetti della depressione sopravvenuta alla fine del decennio — tutti questi furono agenti molto più efficaci di politicizzazione delle masse che non la partecipazione saltuaria alle elezioni, alla lotta per l'allargamento del suffragio (in Belgio, Gran Bretagna e Germania), o addirittura all'inquadramento nei partiti politici e nelle organizzazioni sindacali. Ma politicizzazione non significa integrazione politica; l'integrazione presuppone una volontà generale, da parte di una società, di offrire ed accettare una partecipazione politica a tutti gli effetti, per tutti i cittadini, senza riserve. Le conseguenze dell'integrazione nel partito di massa classista dipendevano dalle risposte di altre forze del sistema politico esistente; in alcuni casi queste risposte furono così negative da determinare un ritardo dell'integrazione nel sistema politico, o da contribuire alla sua disintegrazione.

Consideriamo ora l'altro aspetto di questa incapacità di passare dall'integrazione nel partito proletario di massa e nella società industriale in genere⁸ all'integrazione nel vero e proprio sistema politico. Si tratta dell'incapacità dei partiti borghesi di svilupparsi da partiti di rappresentanza individuale a partiti di integrazione, un'incapacità che già si osservava per la Francia. Le due tendenze, il fallimento dell'integrazione dei partiti proletari di massa nel sistema politico ufficiale e l'incapacità dei partiti borghesi di passare allo stadio di partiti di integrazione, si condizionano reciprocamente. Un'eccezione, anche se parziale, è costituita dai partiti denominazionali come il Centro tedesco o il Partito Popolare di

⁸ Integrazione nella società industriale: mentre l'operaio ha accettato alcuni aspetti, quali l'urbanizzazione e le esigenze di regolarità, e i corrispondenti vantaggi di una società dei consumi di massa, la sua importanza come individuo e l'eterna dipendenza dalle direttive dei superiori spiegano i suoi atteggiamenti di evasione. I problemi sono analizzati in particolare in A. Andrieux e J. Lignon, *L'ouvrier d'aujourd'hui*, Paris, 1960. Le conseguenze ambigue derivanti da questi fatti e la loro influenza generalmente negativa sull'immagine politica degli operai sono analizzate in dettaglio da H. Popitz e altri, *Das Gesellschaftsbild des Arbeiters*, Tübingen, 1957.

don Sturzo⁹. Essi svolsero entrambi in una certa misura queste funzioni: integrazione sociale nella società industriale e integrazione politica nel sistema politico esistente. Tuttavia la loro natura denominazionale doveva notevolmente limitare le loro possibilità di sviluppo¹⁰.

Con queste parziali eccezioni, i partiti borghesi si dimostrano incapaci di trasformarsi da gruppi di rappresentanza parlamentare in agenti di una politica di massa, capaci di contrariare con i partiti di massa di integrazione secondo le leggi del mercato politico. L'incentivazione verso una organizzazione più estesa fu molto limitata. L'accesso ai benefici dello stato anche dopo la formale democratizzazione, rimase limitato ai privilegi derivanti dall'istruzione e dalla classe. La debolezza quantitativa della borghesia era però controbilanciata dai rapporti strategici con l'esercito e con la burocrazia.

Gustav Stresemann è l'uomo politico che sta nel punto cruciale di quest'epoca, e che opera con un triplice e incompatibile insieme di partiti: i partiti di classe e i partiti di integrazione di massa denominazionali democratici; i partiti dell'opposizione di principio che integrano le masse nel loro sistema contro l'ordine esistente; e i vecchi partiti di rappresentanza individuale. Stresemann fallì, essendo sempre rimasto alla ricerca di possibili compromessi tra i partiti democratici di massa, i partiti borghesi vecchio stile di rappresentanza individuale, e i detentori del potere esterni alla struttura politico-partitica formale. Infatti il partito di rappresentanza individuale da cui proveniva non gli aveva offerto una base sufficientemente ampia per la sua politica¹¹.

Non tutti i gruppi borghesi riconobbero l'esigenza di trasformarsi in partiti di integrazione. Fintanto che tali gruppi avevano altre vie di accesso all'apparato statale, appariva loro conveniente rinviare la costruzione di organismi alternativi ai partiti di massa esistenti, servendosi dell'apparato statale per impedire ai partiti di integrazione di massa di diventare particolarmente efficaci sul mercato politico. Dopo la seconda guerra mondiale l'accettazione della

⁹ Per la tipologia del partito denominazionale, vedi H. Maier, *Revolution und Kirche*, Freiburg, 1959.

¹⁰ Un'altra eccezione fu quella di partiti come il partito nazionalista tedesco negli anni venti. Il suo predecessore conservatore negli anni precedenti la prima guerra mondiale aveva già tratto profitto dalla capacità dei rappresentanti degli interessi agrari (*Landbund*) di assicurare un sostegno sufficientemente costante alla sua organizzazione parallela in campo politico. Cfr. in generale T. Nipperdey, *Die Organisation der deutschen Parteien vor 1918*, Düsseldorf, 1961, voll. V e VI.

¹¹ Cfr. le conclusioni di W. Hartenstein, *Die Anfänge der Deutschen Volkspartei*, Düsseldorf, 1962, e H. A. Turner, *Stresemann and the Politics of the Weimar Republic*, Princeton, 1963.

legge del mercato politico divenne inevitabile nei principali paesi dell'Europa occidentale. Questa trasformazione determinò a sua volta il mutamento delle strutture dei partiti politici.

Il partito pigliatutto post-bellico

Dopo la seconda guerra mondiale il partito borghese vecchio stile, di rappresentanza individuale, divenne un'eccezione. In realtà alcuni esempi della specie continuano a sopravvivere, ma non determinano più la natura del sistema partitico. Allo stesso modo, il partito di integrazione di massa, prodotto di un'epoca in cui esistevano rigide divisioni di classe e strutture denominazionali più differenziate, si sta trasformando in un partito « del popolo », pigliatutto. Abbandonando i tentativi di formazione intellettuale e morale delle masse, si sta spostando sempre più chiaramente verso la ribalta elettorale, rinunciando ad agire in profondità, e preferendo un più vasto consenso e un immediato successo elettorale. La più limitata attività politica e l'obiettivo elettorale immediato si differenziano notevolmente dai precedenti interessi generali; questi vengono oggi considerati controproducenti perché tengono lontani settori di una potenziale clientela nazionale.

Per i partiti di massa classisti possiamo grosso modo distinguere tre fasi in questo processo di trasformazione. Vi è in primo luogo il periodo di raccolta delle forze che si conclude alla fine della prima guerra mondiale; successivamente viene la prima esperienza di governo negli anni venti e trenta (MacDonald in Inghilterra, Repubblica di Weimar, Fronte Popolare in Francia), insoddisfacente se confrontata alle aspettative dei sostenitori o dei dirigenti dei partiti di massa classisti, e tale da suggerire l'esigenza di una più ampia base di consenso nel sistema politico. Questo periodo è seguito dalle attuali fasi, più o meno avanzate, di organizzazioni pigliatutto, con alcuni partiti preoccupati di conservare la loro specifica clientela nella classe operaia e al tempo stesso desiderosi di abbracciare diverse altre clientele.

Possiamo indicare alcune regole secondo le quali questa trasformazione si verifica, evidenziando fattori che promuovono o ritardano o arrestano tale trasformazione? Potremmo considerare il tasso di incremento dello sviluppo economico come l'elemento più determinante; se fosse così importante, la Francia starebbe certamente davanti alla Gran Bretagna e, nel caso specifico, anche agli Stati Uniti, che rimangono invece l'esempio classico di un sistema diffuso di partiti pigliatutto. E qual è l'influenza della continuità o della discontinuità del sistema politico? Se fosse così importante, la Germania e la Gran Bretagna si porrebbero ai

punti estremi dello spettro, invece di mostrare una analogia velocità di trasformazione. Ci dobbiamo quindi accontentare di fare alcune osservazioni sulla tendenza generale, e di rilevare alcuni fattori limitanti.

In alcuni casi l'applicazione del modello pigliatutto incontra precisi limiti nell'assetto tradizionale della società. Il diffuso retrotterra denominazionale della Democrazia Cristiana italiana limita fin dall'inizio la possibilità, per il partito, di far presa sugli elementi anticlericali della popolazione. D'altra parte nulla impedisce al partito di formulare i suoi appelli in modo da massimizzare la possibilità di ottenere il consenso di altri elementi oltre a quelli che non sono disturbati dai vincoli clericali del partito. L'elemento solidaristico del suo nucleo dottrinale è stato a lungo e con successo usato per attrarre una clientela socialmente diversificata.

Possiamo anche considerare il caso di due altri grandi partiti europei, la SPD tedesca (partito socialdemocratico) e il partito laburista inglese. È improbabile che entrambi questi partiti siano capaci di fare qualche concessione agli specifici desideri degli interessi degli agricoltori o dei proprietari di beni immobili, conservando al tempo stesso credibilità presso le masse della popolazione urbana. Ma fortunatamente esiste invece una sufficiente comunanza di interessi tra lavoratori salariati urbani o suburbani, operai e impiegati, e funzionari pubblici, perché costoro possano essere considerati, tutti contemporaneamente, oggetti della strategia del partito. La tradizione e il tipo di stratificazione sociale e professionale pongono limiti o, viceversa, offrono una udienza potenziale all'appello di un partito. Se esso non può sperare di raccogliere tutte le categorie di elettori, può ragionevolmente sperare di trovare più votanti in tutte quelle categorie che non hanno tra loro evidenti conflitti di interesse. Le divergenze di ordine secondario tra le aspirazioni di molteplici gruppi, come per esempio tra impiegati e operai, potrebbero essere ridotte da programmi che avvantaggiano ugualmente entrambi i settori; per esempio con una certa azione di neutralizzazione di certi effetti dell'automazione.

Ancora più importante è la concentrazione su temi che difficilmente incontreranno resistenza nella comunità. Gli obiettivi nazionali che trascendono gli interessi di gruppo offrono la miglior prospettiva per un partito che cerca di stabilire o di allargare un appello precedentemente limitato a settori specifici della popolazione. Per esempio il partito che sostenga vigorosamente l'allargamento dell'istruzione può certamente suscitare forti proteste per le spese eccessive, o per i pericoli di danneggiare qualitativamente le élites che godevano precedentemente dei privilegi dell'istruzione; ma la misura con cui otterrà il sostegno di ogni altra famiglia dipenderà soltanto dalla capacità di presentare il nuovo tema nazionale in

modo più rapido e aggressivo di quello del suo principale concorrente, e dalla capacità di collegare, nella sua propaganda, il futuro della singola famiglia con le nuove strutture educative allargate. In questo senso la sua clientela potenziale è quasi illimitata. L'attività pigliatutto rivolta ad una determinata categoria si trasforma praticamente in una illimitata attività pigliatutto.

L'ultima osservazione trascende praticamente i confini dell'interesse di gruppo. Da un lato, nelle società sviluppate quali quelle che sto considerando, grazie ai livelli generali di benessere e di sicurezza economica e agli schemi di assistenza universalizzati dallo stato o rachiusi nella contrattazione collettiva, molti individui non hanno più bisogno di quella protezione che un tempo richiedevano allo stato. D'altra parte, molti sono divenuti consapevoli del numero e della complessità dei fattori generali da cui dipende il loro futuro benessere. Questo mutamento di priorità e questa preoccupazione può indurli a considerare l'offerta politica meno sotto l'aspetto delle loro aspirazioni particolari che sotto quello della capacità dei dirigenti politici di far fronte alle future situazioni generali. Tra i principali partiti contemporanei, è la UNR (Unione Nazionale Repubblicana) francese, da poco costituita, che specula più chiaramente sulla possibilità di incanalare questi bisogni meno specializzati, ai quali il suo santo patrono De Gaulle fa costantemente appello nella sua versione personale del partito pigliatutto. Le sue risorse si baserebbero su una dottrina di obiettivi nazionali e su una unità sufficientemente vaga e flessibile da permettere le interpretazioni più diverse; inoltre — per lo meno fino a quando il Generale continuerà a funzionare — sufficientemente attraenti per costituire un punto di riferimento per molti gruppi e individui isolati¹².

Mentre l'UNR manipola così l'ideologia per un appello il più possibile generale, nel caso della Democrazia Cristiana l'ideologia costituisce — come abbiamo già osservato — un fattore scarsamente limitante. L'ideologia dell'UNR in via di principio non esclude nessuno. L'ideologia democratico-cristiana, per definizione, esclude il non credente, o per lo meno l'elettore effettivamente non credente. Paga un prezzo per i legami di solidarietà religiosa e per i vantaggi derivanti dalle organizzazioni fiancheggiatrici, perdendo alcuni milioni di voti. I partiti pigliatutto in Europa sono ad uno stadio di deideologizzazione, che ha contribuito so-

¹² Le difficoltà di un partito in cui la dinamica della personalizzazione sostituisce completamente la comune accettazione degli obiettivi e in cui lo stile politico del partito pigliatutto si adatta alla fedeltà di tipo personale, appaiono evidenti dalla descrizione del terzo congresso del partito UNR fatta da J. Charlot, *Les Troisèmes Assises Nationales de l'UNR-J.D.T.*, in «Revue Française de Science Politique», XIV (1964), pp. 86-94.

stanzialmente alla loro nascita e alla loro diffusione. La deideologizzazione in campo politico comporta il trasferimento dell'ideologia da una struttura organizzativa chiaramente determinata e dotata di obiettivi politici, ad una struttura di forze motivazionali utili ma per nulla necessarie, che operano nella scelta elettorale. I partiti socialdemocratici tedesco e austriaco mostrano chiaramente, negli ultimi due decenni, di perseguire una politica di deideologizzazione. L'esempio dell'Unione cristiano-democratica tedesca (CDU) è meno chiaro, soltanto perché vi era meno da deideologizzare. Nella CDU, l'ideologia è stata fin dall'inizio soltanto un'atmosfera generale di sfondo, onnicomprensiva e sufficientemente vaga da raccogliere adesioni tra le denominazioni cattoliche e protestanti.

Di regola soltanto i partiti più grossi possono diventare partiti pigliatutto. Né un piccolo partito regionalmente limitato come il Sud tiroler Volkspartei, né un partito costruito su rigide e limitate posizioni ideologiche come quello dei calvinisti olandesi, né gruppi transitori come quello dei rifugiati tedeschi, o una specifica categoria professionale come gli Agrari svedesi, o un programma di azione limitato come quello del partito danese della giustizia per un'unica imposta fiscale, possono aspirare a divenire pigliatutto. La loro ragion d'essere è la difesa di una clientela specifica, o l'azione di corridoio per una riforma limitata chiaramente definita, o l'appello limitato, forse anche intenso, ma tale da escludere un'influenza più vasta, o — una volta esaurito l'intento originale — una trasformazione che gli permetta di restare in vita.

L'obiettivo pigliatutto non è in voga e nemmeno auspicato dalla maggioranza dei partiti più piccoli nelle democrazie minori. Stabilmente impiantati, spesso in maggioranza per decenni — come i partiti socialdemocratici norvegesi e svedesi — e usi a una frequente cooperazione interpartitica¹³, non hanno motivo di modificare le loro forme di reclutamento o il loro appello a gruppi sociali ben definiti. Poiché i fattori intervenienti sono pochi e la prevedibilità dei risultati delle azioni e delle decisioni politiche è maggiore, appare più facile stabilizzare le relazioni politiche sulla base di una competizione strettamente circoscritta (come avviene per esempio in Svizzera) piuttosto che passare alla forma più alea-

¹³ U. Torgersen, *The Trend towards Political Consensus: The Case of Norway*, in S. Rokkan (a cura di), *Approaches to the Study of Political Participation*, Bergen, 1962; inoltre S. Rokkan e H. Valen, *Regional Contrasts in Norwegian Politics*, mimeo, 1963, p. 29. Per ragioni sia storiche che attuali il partito socialdemocratico austriaco costituisce una parziale eccezione alla norma secondo cui le tendenze alla trasformazione sono meno nette tra i maggiori partiti classisti di massa nei piccoli paesi. Sta diventando un avido e fortunato membro del club pigliatutto. Per un'analisi più adeguata vedi K. I. Shell, *The Transformation of Austrian Socialism*, New York, 1962.

toria della competizione pigliatutto.

La conversione ai partiti pigliatutto costituisce un fenomeno competitivo. Un partito è disposto ad adattarsi al modello del suo concorrente perché spera di trarne benefici o perché teme di avere delle perdite alle elezioni. Inversamente, quanto più un partito si convince che i risultati favorevoli di un concorrente sono dovuti soltanto ad alcune circostanze che non possono essere ripetute, e che la capacità del concorrente di superare i dissensi interni è un fenomeno temporaneo, tanto minori sono le probabilità di una conversione pigliatutto, e tanto maggiori le inclinazioni a conservare soltanto una clientela fedele, anche se limitata.

Per valutare l'influenza di questi mutamenti mi è parso utile elencare le funzioni che i partiti europei hanno svolto nei primi decenni (alla fine del diciannovesimo e all'inizio del ventesimo secolo) e confrontarle con la situazione attuale. I partiti hanno svolto la funzione di canali per integrare individui e gruppi nell'ordine politico esistente, o di strumenti per modificare o sostituire tale ordine (integrazione-disintegrazione). I partiti hanno cercato di determinare gli orientamenti generali dell'azione politica e di indurre gli altri partecipanti al processo politico ad accettarli. I partiti hanno scelto pubblici funzionari e li hanno, in genere, presentati al pubblico per una conferma.

La cosiddetta «funzione espressiva»¹⁴ del partito, pur non portando a una categoria specifica, giustifica l'uso di un termine particolare. Il suo massimo sviluppo appartiene all'epoca del costituzionalismo del diciannovesimo secolo, quando vi era una più netta separazione tra il momento formativo-espressivo delle opinioni e l'amministrazione del governo. In quel momento i partiti parlamentari di origine interna esprimevano opinioni e critiche ampiamente condivise dalla minoranza istruita della popolazione. Essi cercavano di imporre queste opinioni ai loro governi. Ma poiché i governi si basavano su una piattaforma sociale e costituzionale indipendente, potevano resistere, se necessario, alle pressioni dei gruppi parlamentari. La completa democratizzazione ha determinato la confluenza della funzione di espressione delle opinioni e della funzione di governo negli stessi partiti politici, al governo o in un governo alternativo, ma ha mantenuto la funzione espressiva del partito in uno stato di ambiguità. Per ragioni elettorali, il partito democratico pigliatutto, preoccupato di estendere il più possibile la sua rete di influenza su una clientela potenziale, deve continuare ad esprimere temi popolari ampiamente con-

¹⁴ Cfr. lo scritto di G. Sartori, *European Political Parties: The Case of Polarized Pluralism*, in *Political Parties and Political Development*, cit., pp. 137-176.

divisi. Tuttavia, teso a mantenere il potere o ad assumerlo, svolge questa funzione espressiva con molteplici limitazioni e con diverse modificazioni tattiche. Il partito si atrofizzerebbe se non fosse più capace di funzionare come collegamento tra la popolazione e la struttura governativa, facendo proprio il malcontento, le idee e i temi sviluppati in modo più problematico e sistematico in altri settori del corpo politico. Eppure la cautela necessaria per il suo ruolo governativo attuale o futuro richiede variazioni e limitazioni. La natura stessa dell'odierno partito pigliatutto impedisce una scelta tra questi due ruoli. Richiede una costante oscillazione tra il ruolo critico del partito e il suo ruolo di sostegno al sistema, compito difficile da realizzare, ma ancor più difficile da evitare.

Per esercitare la massima influenza sul sistema politico, un partito deve esercitare tutte queste tre funzioni. Se non fosse in grado di integrare le persone nella comunità, il partito non potrebbe farsi ascoltare da altri detentori del potere. Il partito influenza altri centri di potere nella misura in cui le persone sono disposte a seguire i suoi dirigenti. Viceversa, la gente è disposta ad ascoltare il partito perché il partito è portatore di messaggi — definiti in questo caso come preferenze d'azione — che sono almeno in parte concordanti con le immagini, i desideri, le speranze e le paure dell'elettorato. Le nomine a incarichi pubblici servono per tenere insieme tutti questi scopi; possono accelerare la realizzazione delle preferenze di azione se sollecitano una risposta positiva da parte degli elettori o di altri detentori del potere. Le nomine concretizzano l'immagine del partito presso il pubblico in genere, dalla cui fiducia dipende l'effettivo funzionamento del partito.

Possiamo ora discutere la presenza o l'assenza di queste tre funzioni nella società occidentale contemporanea. Nella situazione attuale di diffusione di orientamenti secolari e di consumi di massa, con divisioni di classe instabili e meno rigide, i partiti classisti di massa e quelli denominazionali di massa sono, entrambi, sottoposti a pressioni che li spingono a diventare partiti di popolo pigliatutto. Lo stesso vale per i pochi residui dei partiti borghesi di rappresentanza individuale, che aspirano ad un futuro sicuro come organizzazioni politiche indipendenti dai capricci delle leggi elettorali e dalle mosse tattiche dei partiti di massa avversari¹⁵. Questo mu-

¹⁵ I partiti liberali senza programmi chiaramente definiti o senza clientele possono comunque fare tentativi in questa direzione. Vall Lorwin ha richiamato la mia attenzione sull'esempio eccellente di un precedente partito borghese, il partito liberale belga, che divenne nel 1961 il « partito della libertà e del progresso », lasciando cadere l'antidelfinismo e appellandosi all'ala destra del partito cristiano sociale, preoccupato per l'alleanza di governo di questo partito con i socialisti.

tamento comporta: a) Una drastica riduzione del bagaglio ideologico del partito. Nella SFIO francese, per esempio, i residui ideologici servono al massimo come vaga copertura per quello che è noto come « Molletismo », cioè il predominio assoluto delle considerazioni tattiche a breve termine. b) Un ulteriore rafforzamento dei gruppi dirigenti di vertice, le cui azioni e omissioni sono ora considerate dal punto di vista del loro contributo all'efficienza dell'intero sistema sociale, piuttosto che dell'identificazione con gli obiettivi della loro organizzazione particolare. c) Una diminuzione del ruolo del singolo membro di partito, ruolo considerato come una reliquia storica, che può oscurare la nuova immagine del partito pigliatutto¹⁶. d) Una minore accentuazione della *classe gardée*, di una specifica classe sociale o di una clientela denominazionale, per reclutare invece elettori tra la popolazione in genere. e) Assicurare l'accesso a diversi gruppi di interesse. Le ragioni finanziarie di ciò sono ovvie, ma non sono le più importanti dove esiste una forma di finanziamento pubblico, come in Germania, o dove l'accesso ai più importanti mezzi di comunicazione è praticamente aperto, come in Inghilterra e in Germania. La ragione principale è di assicurare un sostegno elettorale attraverso l'azione dei gruppi di interesse.

Da questo sviluppo quasi universale sono esclusi i notevoli residui dei due vecchi partiti classisti di massa, i partiti comunisti francesi e italiani. Questi partiti sono in parte ossificati, in parte rafforzati dalla combinazione di un rifiuto ufficiale e di legittime lagnanze settoriali. In questa situazione l'invocazione rituale dell'immagine sempre più sbiadita di un'esperienza rivoluzionaria remota e inapplicabile non è stata ancora completamente abbandonata, e resta a far parte della strategia politica. Qual è la posizione di questi partiti di opposizione del vecchio tipo classista di massa, che cercano ancora gelosamente di conservare la lealtà dei loro membri, pur non essendo ammessi, né ancora pronti, a partecipare al potere dello stato nemico? Essi incontrano le medesime difficoltà delle altre organizzazioni politiche nel reclutamento e nella mobilitazione degli iscritti. Tuttavia, a differenza dei loro avversari che operano entro i confini dell'ordine politico esistente, non possono far di necessità virtù per adattarsi completamente al nuovo stile dei partiti pigliatutto¹⁷. Questo conservatorismo non causa la perdita

¹⁶ Un ricco materiale per i punti b) e c) può essere trovato nell'interessante studio di un politico tedesco: U. Lohmar, *Innerparteiliche Demokratie*, Stuttgart, 1963, pp. 35-47 e 117-124. Vedi anche A. Pizzorno, *The Individualistic Mobilization of Europe*, in « Daedalus » (1964), pp. 199-217.

¹⁷ Tuttavia anche in Francia — per non parlare dell'Italia — la linea politica comunista è sottoposta a pressioni che la spingono ad adattarsi al nuovo stile. Per un esempio recente e concreto vedi W. G. Andrews, *Eureux 1962: Referendum and Elections in a Norman Constituency*, in « Political Studies »,

della fiducia degli elettori abituali. D'altra parte il continuo rinnovo della fiducia alle elezioni non implica la persistenza di un vincolo sufficientemente stretto da servire come base per operazioni politiche più importanti.

Gli atteggiamenti degli elettori abituali — in contrasto con quelli degli iscritti e degli attivisti — rivelano le dimensioni dell'incongruenza tra la completa partecipazione ai processi sociali di una società orientata verso i consumi e il vecchio stile politico che si basava sui bisogni primordiali per sostenere la necessità di un mutamento politico. Questo secondo atteggiamento è ora fuori moda nei paesi occidentali, ed è stato accuratamente cancellato dalle prospettive, dai calcoli e dai simboli del partito di massa pigliatutto. L'incongruenza può basarsi sull'assenza di qualsiasi connessione tra comportamento socioculturale e stile politico¹⁸. In questo senso la scelta elettorale può avvenire in base alla tradizione familiare o all'empatia con la parte politica minoritaria, senza pertanto confluire in una struttura coerente della personalità. Oppure può basarsi sulla speranza che essa non avrà alcuna influenza sul corso dello sviluppo politico; in questo senso costituisce un atto di adattamento, oppure, eventualmente, di rifiuto del sistema politico esistente, piuttosto che una manifestazione di adesione a qualcosa d'altro.

Il partito pigliatutto, il gruppo di interesse e l'elettore: l'integrazione limitata

La potenziale integrazione del partito di massa pigliatutto si basa su una combinazione di fattori, che hanno come risultato finale visibile l'attrazione del massimo numero di elettori. In vista di questo obiettivo il partito pigliatutto deve entrare in milioni di menti, come un oggetto familiare che svolge in campo politico un ruolo analogo a quello di una marca ben nota di un articolo di consumo di massa universalmente necessario e altamente standardizzato. Indipendentemente dagli aspetti specifici della linea a cui deve il successo nell'ambito del partito, il dirigente, una volta scelto, deve adattare rapidamente il suo comportamento ai requisiti medi. È necessario differenziare la marca in modo sufficiente a far riconoscere

XI (1963), pp. 308-326. Più recentemente M. Duverger, *L'Eternel Marais. Essai sur le Centrisme Français*, in « Revue Française de Science Politique », XIV (1964), pp. 33-49.

¹⁸ Questa ipotesi è discussa più dettagliatamente da G. Lavau, *Les aspects socioculturels de la dépolitisation*, in G. Vedel (a cura di), *La Dépolitisation: Mythe ou Réalité?*, 1962, p. 198. Per ulteriori spiegazioni cfr. S. M. Lipset, *The Changing Class Structure and Contemporary European Politics*, in « *Dædalus* » (1964), pp. 271-303.

facilmente l'articolo, ma il grado di differenziazione non deve mai essere tanto grande da far temere al consumatore potenziale di uscire dai confini.

Come la marca che è divenuta a tutti familiare, così il partito di massa pigliatutto, che ha retto le sorti di un paese per un certo periodo, e i cui dirigenti sono divenuti noti ad ogni elettore attraverso la televisione e i giornali, gode di un grande vantaggio. Ma fino ad un certo punto. In determinate circostanze, che possono sfuggire al controllo del partito o anche dell'opposizione — uno scandalo nelle fila del governo, una crisi economica — ricoprire posti di responsabilità pubblica può improvvisamente diventare un simbolo negativo che incoraggia l'elettore a passare ad un altro partito, come un consumatore passa ad una marca competitiva.

Le regole che determinano il risultato della competizione tra i partiti di massa pigliatutto sono estremamente complesse e aleatorie. Quando un partito ha, o cerca di avere, un collegio elettorale potenzialmente ampio come tutta la nazione, e una maggioranza composta da individui il cui rapporto con la politica è occasionale e discontinuo, i fattori che possono determinare il risultato elettorale finale sono quasi infiniti, e spesso del tutto indipendenti dal comportamento del partito. Lo stile e l'aspetto del dirigente, l'effetto di un avvenimento recente completamente esterno, i periodi di vacanze, l'influsso del tempo atmosferico sui raccolti e altri fattori del genere possono contribuire tutti a determinarne il successo o l'insuccesso.

Proprio il carattere pigliatutto del partito rende molto più difficile da prevedere la fedeltà degli iscritti, che non è d'altra parte mai sufficiente per spostare i risultati. Non si è certi di quale sarà l'effetto di una trasmissione televisiva, né si sa se il contesto stesso della trasmissione non abbia determinato un'esposizione troppo debole per assicurare un atteggiamento che durerà fino alle elezioni. Perciò anche un partito di massa pigliatutto è portato a ricercare una clientela più permanente. Soltanto il gruppo di interesse, sia ideologico che economico, o una combinazione dei due, può offrire riserve di massa di elettori facilmente accessibili. Ha una linea di comunicazione più costante e i suoi messaggi sono più facilmente ascoltati che non quelli del partito pigliatutto, lontano da un contatto diretto con il pubblico, quando si escludano i contatti relativamente rari di coloro che sono interessati al tipo di politica che un partito deve offrire ai giorni nostri, o alla loro carriera personale dentro o attraverso il partito.

In ogni caso il clima dei rapporti tra il partito pigliatutto e i gruppi di interesse è definitivamente cambiato dai giorni migliori del partito di integrazione di massa, classista o denominazionale. Sia il partito, sia il gruppo di interesse sono diventati sempre più

indipendenti l'uno dall'altro. Facciano ancora parte della stessa organizzazione (come il partito laburista inglese e il TUC - Trades Union Congress) o siano formalmente completamente indipendenti l'uno dall'altro (come la SPD tedesca e la DGB - Federazione dei lavoratori), ciò che conta veramente è la modificazione dei ruoli¹⁹. Invece di una strategia comune verso un obiettivo unico, si tende a preferire servizi limitati, reciprocamente utili.

Il partito teso a far presa sul maggior numero di elettori possibile deve articolare i suoi rapporti con il gruppo di interesse in modo da non scoraggiare gli elettori potenziali che si identificano con altri interessi. Il gruppo di interesse, a sua volta, non deve puntare tutto sullo stesso cavallo. Ciò potrebbe offendere la sensibilità di alcuni membri che hanno diversi legami politici. Ancora più importante, il gruppo di interesse non dovrebbe soffiocare la speranza di un altro partito pigliatutto che qualche spostamento nella sua direzione possa procurargli dei vantaggi elettorali. Sia il partito che il gruppo di interesse articolano il loro comportamento, operando come se il possibile si fosse già realizzato; come se il partito fosse giunto al governo, o vi avesse parte importante, spostandosi così dalla posizione di amico o consigliere a quella di arbitro. Ricevendo improvvisamente la fiducia della comunità nel suo insieme, il partito di governo ha successo quando riesce a ridefinire l'intero problema e a scoprire soluzioni che possano risultare, per lo meno a lungo periodo, favorevoli a tutti gli interessi attivi.

Sorge qui il problema fondamentale: qual è dunque il vero ruolo del partito pigliatutto come arbitro dei conflitti di interesse? Forse che ogni governo non cerca di occupare le migliori posizioni tattiche per esercitare un'efficace azione di arbitro tra richieste di gruppi contrastanti? Il partito pigliatutto rimane necessario in questa fase? Oppure, dal punto di vista dell'interesse, una società può fare a meno dei servizi dei partiti, come avviene ora in Francia?

Un partito è più di un raccoglitore di richieste di gruppi di interesse. Funziona al tempo stesso come avvocato, protettore, o, almeno, come destinatario delle domande di tutti coloro che non sono capaci di far sentire le loro esigenze in modo organizzato: di coloro che non occupano ancora specifiche posizioni nel processo produttivo o che non le occupano più, i troppo giovani e i troppo vecchi, e di coloro che, per la loro condizione familiare, si trovano dalla parte dei consumatori piuttosto che dei produttori.

Possiamo spiegare questo fenomeno semplicemente come un altro aspetto della funzione aggregatrice del partito, ma la fraseologia

funzionalista ripete invece di spiegare. I disorganizzati, spesso non organizzabili, fanno la loro comparsa soltanto in occasione delle elezioni, o quando sorgono improvvisamente dei comitati prelettorali oppure quando vengono promosse dal partito determinate attività a loro vantaggio. Il partito sarà intenzionato e capace di far propri i loro interessi? Sarà capace, giocando sulla loro disponibilità in termini elettorali, non solo di controllare le domande più estreme dei gruppi organizzati, ma anche di trascendere l'attuale livello di relazioni tra i gruppi e, attraverso riforme politiche, di ridefinire l'intera situazione politica? Nessuna facile formula potrà dirci quanta abilità dei dirigenti, quanta pressione da parte delle situazioni oggettive sono necessarie per determinare un tale mutamento nella struttura politica.

In questo compito di trascendere gli interessi di gruppo e di creare una fiducia generale, il partito pigliatutto gode di vantaggi, ma al tempo stesso soffre di un male. La sua mancanza di settarismo aumenta le sue possibilità di reclutamento in termini elettorali, ma condiziona inevitabilmente l'intensità di impegno che può prevedere. La trasformazione da organizzazione che combina la difesa delle posizioni sociali, la funzione di rifugio spirituale e di orientamento ideologico, a strumento che serve a scelte politiche limitate e di breve termine, espone il partito a tutte le incertezze dei fornitori di beni di consumo non durevoli: la concorrenza di una marca che presenta in modo più attraente un prodotto quasi identico.

Partecipazione limitata alla scelta delle linee di azione politica

Giungiamo così alla determinazione della scelta delle linee di azione politica e alle loro possibilità di realizzazione. Nel noto modello di Anthony Downs la scelta della linea di azione risulta semplicemente dall'interesse del partito per l'obiettivo immediato, la vittoria elettorale. Di conseguenza il partito adatterà la sua politica in modo che i vantaggi per i singoli membri della comunità siano maggiori delle perdite derivanti dalla sua linea politica²⁰. Gli esempi di Downs sono frequentemente, anche se non esclusivamente, tratti da settori come il sistema di imposizione fiscale in cui risulta facile l'equazione in contanti dell'«azione politica». Eppure Downs stesso ha occasionalmente osservato che le soddisfazioni o le insod-

²⁰ «Organizzerà sempre la sua azione avendo presente questo solo obiettivo quantitativo: il suo margine di voti rispetto all'opposizione prima e dopo quella determinata consultazione elettorale». A. Downs, *An Economic Theory of Democracy*, 1957, p. 174.

¹⁹ Cfr. le conclusioni di M. Harrison, *Trade Unions and the Labour Party since 1945*, London, 1960.

disfazioni psicologiche, le paure o le speranze, costituiscono elementi che contribuiscono alle decisioni degli elettori in misura analoga ai calcoli degli immediati vantaggi o svantaggi a breve termine. Se non fosse così la durata lealtà di grandi blocchi di elettori ai partiti classisti di integrazione di massa, pur mancando qualsiasi vantaggio immediato conseguente a tale adesione, potrebbe difficilmente essere spiegata. Ma possiamo dire che questi calcoli a breve termine corrispondono più adeguatamente agli atteggiamenti connessi con l'attuale partito di massa pigliatutto, con la sua ampia clientela? Possiamo per esempio utilizzare l'approccio dei vantaggi a breve termine trattando dei problemi militari o di politica estera?

In alcuni paesi, nell'ultimo decennio è diventato normale che partiti pigliatutto non al governo imputassero — soprattutto durante le campagne elettorali — gli ultimi insuccessi, o l'apparente peggioramento della posizione militare o internazionale del paese, alla responsabilità del governo in carica: così fece negli Stati Uniti il partito repubblicano nel 1952 a proposito della lunga e incerta guerra di Corea, o più recentemente in Germania i socialdemocratici in relazione all'apparente passività di Adenauer di fronte al muro di Berlino. In altri casi, tuttavia, l'opposizione minimizza i temi di politica estera o quelli militari, oppure li tratta in modo generico, per apparire come possibile concorrente capace di affrontare tali problemi altrettanto bene del governo in carica.

Nella misura in cui il sistema partitico include partiti di integrazione di massa classisti « non riformati » o — come nel caso del partito socialista italiano — soltanto « per metà riformati », i temi di politica estera o quelli militari sono presentati nelle campagne elettorali come differenze di linea politica. Eppure anche in questo caso l'interesse prevalente si è spostato dai settori in cui l'elettorato avrebbe potuto esercitare soltanto una scelta illusoria.

L'elettorato sente in determinate situazioni concrete, basate prevalentemente su ragioni geografiche e storiche, che la collocazione internazionale del paese piuttosto che qualunque linea di azione politica costituirà la base delle decisioni. Sente anche che tali decisioni dipendono soltanto in parte, e a volte nominalmente, dalla dirigenza politica. Anche se l'influenza del dirigente politico sulla decisione può essere stata determinante, accade spesso che le scelte elettorali nelle democrazie siano tali che le decisioni, una volta prese, non siano più contestate né appaiano rilevanti per le scelte degli elettori. E anche possibile che nuovi avvenimenti spostino il centro dell'attenzione degli elettori. Pochi elettori si ricordano dell'« abbandono » dell'Indocina da parte di Mendès-France nel 1954, quando Edgar Faure, nel dicembre 1955, sciolsse improvvisamente l'Assemblea. Un partito, inoltre, può trarre vantaggio dalle decisioni impopolari del suo avversario, ma si tratta più spesso di

un effetto secondario accidentale, piuttosto che il risultato di uno scontro tra il governo e l'opposizione, con ruoli e decisioni chiaramente distribuiti.

A fini elettorali un partito può presentare linee di azione politica militare o estera sufficientemente coerenti, anche se vaghe. Può criticare l'incapacità del governo in carica di risolvere tali problemi, intensificando sempre più le critiche man mano che si avvicina il giorno delle elezioni. Ma in nessun caso esiste la possibilità di garantire la capacità del partito di comportarsi coerentemente in parlamento quando devono essere fatte scelte tra linee specifiche di azione politica. Esempiarli a questo proposito sono la storia dell'EDC nel parlamento francese e le più recenti battaglie nei partiti inglesi a proposito dell'entrata dell'Inghilterra nel Mercato comune. Le scadenze elettorali occasionali e le speranze, i timori, e le aspettative del pubblico non si combinano sufficientemente con l'azione autonoma dei rappresentanti al parlamento su temi concreti, in modo da contribuire alla elaborazione di precise scelte di azione politica.

Il partito pigliatutto contribuisce con programmi generali alla elaborazione di linee di azione politica interna. Questi programmi possono essere di tipo predittivo, informando il pubblico sui possibili sviluppi specifici e sulle tendenze generali. Eppure le previsioni e le aspettative si condizionano reciprocamente in questo tipo di futurologia, in cui attraverso lenti rosate si offre la prospettiva di giorni felici a tutti i futuri clienti del partito. Questi programmi possono implicare proposte di azione in diverse fasi operative. Ma le proposte concrete rischiano sempre di contenere promesse troppo specifiche. Le precisazioni devono essere mantenute ad un livello di generalità sufficiente per non trasformarsi da armi elettorali a macchine di assalto contro il partito che le aveva costruite.

Questa indeterminatazza permette che il partito pigliatutto funzioni come terreno di incontro per l'elaborazione di un'azione concreta per molti gruppi di interesse. Tutto ciò che il partito può chiedere a coloro che godono dei suoi servizi è uno sforzo massimo per giungere a compromessi nell'ambito del partito e per evitare qualunque collusione con forze ostili al partito. I compromessi così elaborati devono essere accettabili per i principali gruppi di interesse, anche se questi gruppi, per ragioni storiche o di tradizione, possono non essere rappresentati nel partito di governo. Le differenze marginali possono essere sottoposte all'elettore nelle consultazioni o, come fanno occasionalmente i vecchi partiti classisti di massa (in Svizzera e Svezia), per mezzo di referendum. Ma i mutamenti della linea di azione politica implicano generalmente incrementi piuttosto che radicali trasformazioni nei rapporti fra i gruppi.

È qui che la differenza tra il partito pigliatutto e il partito di

integrazione di tipo più vecchio, diventa chiaramente visibile. Il partito pigliatutto farà il possibile per garantirsi il consenso e per evitare fughe dal partito. Il partito di integrazione può far affidamento invece su meccanismi politici di sostegno dei suoi programmi; ma può anche succedere che gli interessi ostili annullino le decisioni della maggioranza per mezzo dei meccanismi economici e sociali a loro disposizione. Questi ultimi possono promuovere scioperi (di operai o contadini o commercianti o operatori economici), favorire fughe di capitali all'estero, e minare quel fattore spesso esageratamente ricordato ma reale, noto come la « fiducia della comunità degli imprenditori ».

L'integrazione attraverso la partecipazione alla selezione dei dirigenti: il futuro del partito politico

Quale rimane la funzione reale del partito pigliatutto nell'elaborazione delle linee di azione politica? Il suo contributo principale consiste nella mobilitazione degli elettori per qualunque linea di azione concreta che i dirigenti siano capaci di stabilire, piuttosto che in decisioni prese « a priori ». Per questa ragione il partito pigliatutto preferisce vedere la sua azione alla luce delle condizioni, delle minacce e delle promesse delle concrete situazioni storiche piuttosto che di obiettivi sociali generali. Diventa così rilevante il ruolo previsto o già affermato nella dinamica dell'azione, a cui viene stimolata la partecipazione vicaria degli elettori. Perciò l'attenzione sia del partito, sia in genere del pubblico si concentra più chiaramente sui problemi di selezione dei dirigenti.

La nomina implica la prospettiva di una carica politica. Una carica politica implica la possibilità di esercitare influenza attraverso l'azione pubblica. La competizione tra quanti cercano di influenzare l'azione pubblica mette in evidenza il vantaggio politico di coloro che sono in posizione tale da agire prima che i loro avversari politici possano farlo. Il privilegio di agire per primi è particolarmente utile in una situazione nuova e non ripetuta, dove l'attore politico può evitare di essere condizionato dalle linee di azione politica del partito. L'attore accoglie favorevolmente il sostegno del partito sulla base di principi rispettati (ma elastici), però evita di essere soggetto ad una direzione e a una supervisione specifica. Da questo punto di vista il partito pigliatutto offre uno sfondo ideale per l'azione politica. Là dove la conquista di cariche diventa una preoccupazione pressoché esclusiva per un partito, le discussioni sull'attività del personale sono ridotte a causa della ricerca dei mezzi più efficaci per presentare la combinazione vincente. Questa ricerca risulta particolarmente efficace quando il partito diventa

un canale attraverso il quale i rappresentanti di minoranze, fino a quel momento escluse o trascurate, possono unirsi all'élite politica esistente.

La scelta dei candidati per una legittimazione popolare come titolari di uffici pubblici appare così la funzione più importante dell'attuale partito pigliatutto. La concentrazione sulla scelta dei candidati per occupare i pubblici uffici avviene contemporaneamente all'aumento delle differenze di ruolo nella società industriale. Una volta raggiunti certi livelli di istruzione e di benessere materiale, i bisogni sia intellettuali sia materiali tendono ad essere soddisfatti da fornitori specializzati. In modo analogo il partito, che nelle società meno avanzate o nelle società in rapido sviluppo si occupa direttamente del raggiungimento degli obiettivi sociali, resta, nella società industriale occidentale, doppiamente lontano — a causa del governo e della burocrazia — dal campo dell'azione diretta. In questa situazione prevalgono le immagini e le aspettative popolari relative ad un ruolo limitato del partito²¹. Le aspettative che prima confluivano sulle possibilità di avere certe prestazioni da un'organizzazione politica, tendono ora a spostarsi verso canali diversi²².

Anche il ruolo del partito politico come fattore di integrazione continuo dell'individuo nella vita nazionale deve essere considerato in una luce diversa. I rapporti del cittadino con il partito politico, rispetto alle sue relazioni con gruppi di interesse, con associazioni volontarie di natura non politica, e con la burocrazia statale, diventano sempre più occasionali e limitati.

Nel caso del vecchio partito di integrazione, il cittadino, se lo desiderava, poteva essergli più vicino. Si trattava, allora, di una organizzazione meno specializzata, in parte canale di protesta, in parte fonte di protezione, in parte creatrice di immagini del futuro. Ora, nel mondo diverso del partito pigliatutto, il cittadino trova una struttura relativamente remota, a volte quasi ufficiale ed estranea. La società democratica prevede che il cittadino diventi integralmente e coscientemente partecipe del mondo politico ed economico; assume inoltre che, in quanto tale, il cittadino lavorerà nel partito, considerato come una delle tante strutture esistenti, attraverso la quale potrà realizzare una partecipazione razionale al mondo circostante.

²¹ Cfr. la discussione degli atteggiamenti politici in J. Habermas e altri, *Student und Politik*, Neurwied, 1961, e la scala di preferenze tedesca citata da R. Mayntz, *Loisirs, participation sociale et activité politique*, in « Revue Internationale des Sciences Sociales » (1960), pp. 608-622.

²² Cfr. il contributo di S. Mallet, *L'Audience politique des syndicats*, in L. Hamon (a cura di), *Les nouveaux comportements politiques de la classe ouvrière*, Paris, 1962, pp. 241-244.

Se queste assunzioni fossero reali, l'individuo e la società potrebbero indubbiamente considerare il partito pigliatutto — non utopistico, non oppressivo, e altrettanto flessibile — come uno strumento politico ingegnoso e utile.

Quali sono, nei confronti del moderno partito pigliatutto, gli atteggiamenti dei detentori funzionali del potere, dell'esercito, della burocrazia, dell'industria? Liberati dalle loro precedenti ingiustificate paure nei confronti delle posizioni ideologiche e delle prospettive future del partito classica di massa, i detentori funzionali del potere riconoscono ora il partito pigliatutto come strumento per garantire il consenso. In cambio della sua capacità di fornire una chiara base di legittimazione, i detentori funzionali del potere sono disposti, fino a un certo punto, a riconoscere le ambizioni di guida politica del partito. Prevedono che il partito eserciti alcune funzioni di mediazione nei rapporti tra i gruppi e che dia inizio a illimitate innovazioni politiche. Quanto meno chiara è la base elettorale delle aspirazioni di guida del partito, e quanto più vicina è la prossima elezione, tanto minore sarà il credito che i detentori funzionali del potere daranno alle attività eccezionali e impreviste dei detentori politici del potere che si scontrano con le loro stesse posizioni. Questa mancanza di credito determina il sorgere di conflitti tra gruppi dirigenti funzionali e politici. Come affronta tali conflitti il partito pigliatutto al governo? Gli basterà esercitare una pressione attraverso i mezzi di comunicazione di massa, o cercherà di ricostituire una base di massa militante, superiore agli evanescenti livelli elettorali e della pubblicità? La struttura stessa del partito pigliatutto, l'indeterminatezza della sua clientela, possono fin dall'inizio escludere una azione così lungimirante. Il ruolo del partito politico nella società industriale occidentale è più limitato di quanto appare dalla sua posizione di preminenza formale. Nei suoi ruoli governativi funziona come coordinatore e come arbitro tra gruppi funzionali di potere. Nei suoi ruoli elettorali produce quella quantità limitata di partecipazione e di integrazione popolare richiesta per il funzionamento delle istituzioni politiche pubbliche.

È possibile che questa limitata partecipazione, che il partito pigliatutto offre alla popolazione in generale, che questo appello a una partecipazione razionale e disinteressata al processo politico attraverso canali ufficialmente riconosciuti, possa funzionare?

Lo strumento, il partito pigliatutto, non può essere molto più razionale del suo nominale padrone, il singolo elettore. Non più soggetti alla disciplina del partito di integrazione — o, come negli Stati Uniti, mai soggetti a questa disciplina — gli elettori sono, con i loro mutevoli timori e con la loro apatia, trasformare il sensibile strumento del partito pigliatutto in qualcosa di troppo vago per servire da collegamento con i detentori funzionali del po-

tere della società²³. Possiamo così arrivare a rimpiangere la scomparsa, per quanto inevitabile, del partito di massa classica e del partito denominazionale, così come rimpiangiamo la scomparsa di altri elementi caratteristici della vecchia società occidentale.

²³ Per alcune recenti critiche alla dipendenza servile dei partiti dai risultati elettorali vedi Lohmar, *op. cit.*, pp. 106-108.