

Il falso mito del declino dei partiti

Piero Ignazi

Io cercherò di delineare alcuni tratti evolutivi dei partiti politici con particolare riferimento alle democrazie occidentali, e in special modo a quelle europee.

Nell'analisi dei partiti politici si può delineare un processo evolutivo che va dal partito di quadri di Duverger fino al recente modello del *cartel party* di Katz e Mair. Tuttavia, per lungo tempo, molti analisti si sono concentrati su un solo modello, il partito di massa così come è stato conosciuto in Europa dall'inizio del '900 fino agli anni '50-'60. Si tratta di un partito organizzato come una "grande macchina", con basi territoriali ramificate, con un reclutamento aperto, con una struttura decisionale che, formalmente, procede dal basso all'alto – con un processo decisionale, quindi, completamente rispondente ai criteri democratici e rappresentativi – con la prevalenza del partito rispetto agli organismi rappresentativi e anche con strutture parallele sindacali, professionali, ricreative, assistenziali. Sostanzialmente una grande, ramificata, complessa organizzazione, fondata sul principio della democrazia delegata. Questi sono tratti caratterizzanti del partito di massa e sono quelli a cui si pensa che tutti i partiti si debbano conformare; in realtà così è stato, esattamente come diceva Maurice Duverger, che, negli anni '50, preconizzava un "contagio della sinistra", vale a dire una diffusione del modello organizzativo dei partiti di massa, di cui i partiti socialisti erano uno degli esempi maggiori, a tutti gli altri partiti. Duverger ha avuto ragione perché anche i partiti di tradizione conservatrice, liberale, agraria o confessionale hanno poi seguito questo modello.

Tuttavia, come ha ricordato la professoressa Piretti¹, si è verifica-

¹ Cfr. M.S. PIRETTI, *Roberto Ruffilli e l'inizio della trasformazione della politica nel segno del dialogo*, in questo numero, pp. 11-20.

ta in tutta Europa una perdita di queste caratteristiche: partiti che sono diventati partiti pigliatutto (o pigliatutti), cioè partiti in cui l'elemento della democrazia delegata all'interno, e quindi della partecipazione degli iscritti alla vita del partito, diventava irrilevante, in cui i politici si autonomizzavano dalla base, in cui era più importante non coltivare rapporti specifici e stretti con determinati gruppi di interessi o classi sociali o con componenti confessionali della società, ma invece era più importante allargarsi e avere un rapporto differenziato con un maggior numero di gruppi di interesse e, infine, in cui si riduceva l'importanza del ruolo degli iscritti. Quest'ultimo punto è fondamentale e su questo vorrei incentrare le mie riflessioni successivamente: il ruolo degli iscritti nei partiti politici negli ultimi due decenni del secolo scorso e all'inizio di questi secolo.

Proprio in virtù della trasformazione dal modello del partito di massa al modello del partito pigliatutto, cioè di un partito che diluisca l'aspetto ideologico e sottolinei piuttosto le politiche da intraprendere, che allarghi la possibilità di raccogliere consensi dalla popolazione, il ruolo dell'iscritto diventa meno rilevante perché la leadership si distacca dalla base, e la comunicazione con i mass-media favorisce drammaticamente questa separazione, perché dà alla leadership la possibilità di rivolgersi direttamente a tutto l'elettorato, mentre prima non era possibile farlo. E allora qual è la realtà attuale della membership, degli iscritti?

Se tracciamo un quadro del livello e dell'andamento delle iscrizioni e prendiamo come punto iniziale della nostra analisi gli anni '80 – che già sono anni in cui il mito del partito di massa è decisamente declinante, e il partito pigliatutto è invece quello diventato dominante – vediamo che negli ultimi trent'anni, vale a dire tra fine anni '70 – inizio anni '80 e la fine degli anni '90, in quasi tutti i paesi europei – con, però, una rilevante eccezione – vi è stato un forte declino degli iscritti. Se facciamo la media fra i paesi europei, il rapporto fra iscritti ed elettorato, prendendo tutti gli iscritti a tutti i partiti, era di circa il 10% tra la fine degli anni '70 e l'inizio degli anni '80, mentre alla fine anni '90 questo rapporto si è dimezzato, cioè è diventato il 4,7%. Questo dimezzamento non è uguale in tutti i paesi: alcuni hanno subito pesanti riduzioni, in particolare, i paesi scandinavi e l'Olanda, la Francia, che pure è un caso a parte per la difficoltà di calcolare gli iscritti, la Gran Bretagna e l'Italia. Tre grandi paesi europei su quattro – Italia, Francia e Gran Bretagna – hanno subito il maggior calo di iscritti ai loro partiti (oltre il 50%). Fanno eccezione a questo quadro, parzialmente la Germania, unico grande paese in cui vi è stata una sostanziale stabilità, e, non sorprendentemente, il gruppo dei paesi

mediterranei: Spagna, Grecia e Portogallo. Non sorprendentemente perché in questi paesi la democratizzazione è stata recente; iscriversi ai partiti è stata una novità e i partiti non hanno subito quell'erosione che, invece, in quanto strutture preesistenti, di antica data e un po' corrose dal tempo, hanno subito negli altri paesi europei. Per questo nei paesi mediterranei abbiamo un leggero incremento delle iscrizioni. Emerge quindi un quadro sfaccettato, ma con una tendenza verso la contrazione della *membership*.

Potremmo perciò dire che i partiti politici sono in crisi, che i partiti politici soffrono una grande crisi, e questo è un *leit-motiv* che sentiamo da tanti analisti. Rispetto a questa interpretazione ne propongo una diversa, che sostiene invece che i partiti oggi, in realtà, sono più forti, hanno più potere, benché siano meno privilegiati e meno legittimi. Perché? Perché per analizzare i partiti politici oggi dobbiamo operare una distinzione tra le tre facce dei partiti politici; quella degli iscritti, di cui vi ho parlato fin qui, è solo una delle facce dei partiti politici, che fa riferimento a quello che potremmo definire il partito nel territorio, cioè il partito con i suoi iscritti, il partito con le sue sezioni: in sostanza, la struttura territoriale del partito. Vi sono però altre due facce: la seconda è quella del partito nelle sue strutture centrali e nazionali; la terza è quella del partito nei suoi rappresentanti eletti, i gruppi parlamentari e le strutture collegate ai gruppi parlamentari a livello nazionale, e poi, a scendere, a seconda dei vari livelli in cui si articola l'amministrazione di un paese. Se facciamo un'analisi di queste altre due facce, quella della struttura centrali e quella dei gruppi parlamentari, regionali ecc., vediamo che, sulla base dei dati raccolti da un'importante ricerca internazionale incentrata su questo tema, in realtà, in termini di risorse umane (personale impiegato), finanziarie e strutturali, i quartier generali dei vari partiti hanno stratosfericamente aumentato, fino al 100-200%, le risorse a loro disposizione in termini di personale stipendiato, regolarmente o a contratto, di strutture fisiche (sedi, uffici, centri, ecc.), di materiali (attrezzature, ecc.), di risorse finanziarie (soprattutto finanziamenti statali). Allo stesso modo, anche i partiti organizzati in gruppi parlamentari e, a cascata, nei vari altri livelli, hanno visto negli ultimi due decenni un aumento vertiginoso delle risorse a loro disposizione; anche qui risorse in termini di finanziamenti statali, risorse, strutture, staff. Si verifica quindi una sorta di sbilanciamento tra queste facce diverse dei partiti: l'elemento tradizionale, quello più visibile, dei partiti sul territorio, relativo agli iscritti, che declina in maniera quasi irreversibile, mentre le altre facce, quella delle strutture centrali nazionali e quella delle strutture legate alle rappresentanze elette, invece, si rafforzano notevolmente.

Tra questi tre elementi analitici dei partiti si intessono delle relazioni; vediamo quale delle tre facce sta acquisendo oggi il maggior peso nei partiti politici. La risposta è piuttosto facile: sulla base dei dati raccolti in questi anni, la componente che sta guadagnando più rilievo è quella del partito nelle rappresentanze elette, del partito nelle assemblee elettive. Innanzitutto perché quasi tutti i paesi europei negli ultimi vent'anni hanno introdotto forme di finanziamento alla politica; solo la Germania aveva una forma di finanziamento alle attività dei partiti prima degli anni '60. Progressivamente, negli ultimi venticinque anni, e con passo accelerato, a esclusione della Gran Bretagna che rimane ancora fuori da questo schema, sono state approvate leggi che hanno elargito finanziamenti ai partiti; finanziamenti sia in termini di versamenti diretti sia in termini di strutture date a uso di partiti e di gruppi parlamentari. Nella maggior parte dei casi, a eccezione di tre paesi, vale a dire Austria, Finlandia e Norvegia, il finanziamento viene devoluto ai gruppi parlamentari e non alle direzioni o segreterie nazionali dei partiti. Questo significa che avere a disposizione budget così rilevanti conferisce a questa faccia del partito un potere molto significativo. E quindi possiamo tranquillamente sostenere che vi è una tendenza di carattere generale, con alcune eccezioni, in quasi tutti i paesi e in quasi tutti i partiti, che dimostra come il cuore, il nocciolo del potere dei partiti contemporanei sia nelle mani delle leadership dei gruppi parlamentari. La tradizione del predominio del partito sul gruppo parlamentare, impostazione classica dei partiti socialisti di un tempo, poi estesa ai partiti di massa, sta oggi svanendo, perché c'è almeno un equilibrio, se non un predominio, del partito nelle strutture rappresentative.

Tuttavia, di fronte al declino degli iscritti i partiti non rimangono indifferenti; sarebbe decisamente fuorviante pensare che, avendo i partiti acquisito risorse a livello centrale, possano fare tranquillamente a meno degli iscritti; questo non è vero per una ragione fondamentale, come si arguisce dagli studi di sociologia dell'organizzazione, vale a dire che tutte le organizzazioni sono *isomorfe* rispetto all'ambiente in cui vivono, cioè devono tener conto e si devono adeguare all'ambiente in cui si trovano ad agire e quindi anche i partiti politici devono tener conto dell'ambiente in cui operano; l'ambiente in cui operano è un ambiente democratico, è un ambiente che prevede un meccanismo decisionale dal basso all'alto, in cui vi sia, quindi, una trasmissione delle decisioni articolata su questo principio. Un partito si sente inevitabilmente non legittimato se è privo di questa base, perché la sua carenza/assenza intacca il mito razionale su cui si fonda la democrazia; la partecipazione è una delle pietre angolari della democrazia. Quindi non si può fare a

meno dell'iscritto e, non a caso, negli ultimi anni, proprio negli anni '90, i due maggiori partiti inglesi, i partiti tedeschi e anche alcuni partiti francesi hanno introdotto significative modifiche al loro interno per favorire non solo l'iscrizione ma anche la partecipazione degli iscritti: hanno instaurato meccanismi decisionali di scelta diretta della leadership da parte della base, abbandonando il processo di scelta delegata, di valutazioni – più o meno vincolanti – sulle politiche che i partiti dovranno attuare; questo attraverso referendum tra gli iscritti. Il caso più significativo di tutti è stato quello del partito gollista, alla fine degli anni '90. Per la prima volta nella sua storia, il partito ha formalizzato in maniera molto precisa le modalità di iscrizione al partito stesso; questo perché gli iscritti dovevano partecipare direttamente alla scelta del leader del partito. Quasi tutti gli 80.000 iscritti risultati dalla campagna di iscrizione hanno poi partecipato alla scelta della leadership. In questo caso si è assistito a una trasformazione, in realtà una rivoluzione, per quanto riguardava lo stile tipicamente notabiliare dei partiti conservatori francesi. Poi, anche l'UDF – il partito "centrista" francese – ha seguito questa linea, introducendo criteri più formalizzati di iscrizione e processi decisionali più "democratici".

C'è quindi un'attenzione da parte dei maggiori partiti europei a mantenere viva la partecipazione degli iscritti; questa rinnovata attenzione della leadership verso la base, tuttavia, nasconde un piccolo inganno perché l'appello diretto agli iscritti taglia fuori sostanzialmente quelli che possiamo definire i quadri intermedi, i militanti, le componenti più attive e impegnate dei partiti, che hanno il maggior potere di condizionamento nei confronti della leadership; in questa maniera i leader cercano di avere, nei congressi, una platea che li applaude più che un luogo di dibattito in cui ci si divide, e in cui il leader si confronta con una componente particolarmente attiva. E quindi questi passaggi sono significativi perché mostrano un'inversione di tendenza, rispetto a quella, denunciata giustamente quasi vent'anni fa da Roberto Ruffilli, dell'appiattimento del ruolo degli iscritti e dell'affermarsi dei partiti pigliatutto che concentrano tutto il potere nella dirigenza nazionale e rendono residuale la partecipazione interna; tuttavia rispetto a questa tendenza è emersa una maggiore consapevolezza da parte della leadership dei maggiori partiti politici europei con il tentativo di inserire elementi contrari che frenino e invertano tale tendenza con risultati, per ora, non particolarmente confortanti: perché la diminuzione degli iscritti permane e la considerazione del ruolo dell'iscritto, per quanto ne sappiamo dalle ricerche che sono state fatte nei vari partiti, continua ad essere percepito dagli iscritti stessi come un ruolo marginale.

Ovviamente non c'è né conclusione né ulteriore commento a questo quadro. Il mio interesse era quello di fornire alcuni elementi di informazione e di interpretazione sull'evoluzione dei partiti. Quello che è certo è che i partiti hanno una funzione essenziale, come dice Giovanni Sartori, che è quella di canalizzazione o di collegamento delle volontà, dei desideri, delle domande da parte dei cittadini; maggiori sono le dighe, le chiuse in questo processo, meno efficiente è il sistema di canalizzazione di queste domande e più slegate rispetto alle domande saranno le decisioni delle leadership.

