



## **LECTIO MAGISTRALIS CON ELEMENTI AUTOBIOGRAFICI\***

di Oreste Massari\*\*

SOMMARIO: 1. INTRODUZIONE. – 2. LA FORMAZIONE INIZIALE. – 3. LE RICERCHE EMPIRICHE SUI PARTITI ITALIANI. – 4. UNA RICERCA EMPIRICA NON FATTA. – 5. L'INCONTRO CON COSTANTINO MORTATI. – 6. PARTITI, ISTITUZIONI, *LABOUR PARTY* E MODELLO WESTMINSTER.. – 7. CONCLUSIONI.

### **1. Introduzione**

**I**l bel titolo – scelto da Fulco Lanchester – per questa *lectio magistralis* contiene già in sé gli elementi essenziali per inquadrare – da una ben precisa prospettiva, che è quella, per così dire, istituzionale – la problematica del partito politico. Tratterò questa prospettiva, però, anche in relazione al mio percorso nello studio dei partiti politici, intrecciando al tema generale elementi biografico-scientifici personali, in modo da rispondere in maniera appropriata all'occasione – il mio pensionamento da domani – che ha originato questo incontro.

Ma prima di passare al mio percorso, permettetemi uno schizzo storico e teorico d'inquadramento.

Parlamento e democrazia pluralista definiscono il concetto stesso di partito politico moderno, ne segnano gli spazi d'azione e le modalità di funzionamento, così come l'avvento dei partiti ha trasformato la democrazia in democrazia dei partiti. Giacché i partiti, nella società moderna, riempiono il vuoto che si è creato tra il vertice della sfera decisionale, fondata sulla rappresentanza politica (composta di pochi), e una società sempre più composta d'individui sempre più titolari di diritti (i molti e i moltissimi). C'è, dunque, una ragione sistemica per l'avvento e la presenza dei partiti politici, e la loro ragione sta nella loro funzione indefettibile di strutture di collegamento, d'intermediazione tra la sfera della

---

\* Contributo sottoposto a *peer-review*. *Lectio magistralis* presentata in occasione dell'incontro *Partiti e Parlamenti negli ordinamenti di democrazia pluralista*, Aula Organi collegiali del Palazzo del rettorato, martedì 31 ottobre 2017, Università degli Studi di Roma "La Sapienza", nell'ambito delle attività del Master in Istituzioni parlamentari "Mario Galizia" per consulenti d'Assemblea.

\*\* Professore ordinario di Scienza Politica presso l'Università degli studi di Roma "La Sapienza".

politica e quella della società (se poi svolgano adeguatamente questa funzione è un altro discorso).

C'è una straordinaria frase di Costantino Mortati, pensatore che ho incontrato e studiato nel mio percorso e cui accennerò più avanti, che esprime questa ragione sistemica. I partiti assumono per il grande giurista «*un compito analogo a quello adempiuto in passato dagli enti politici territoriali, dai ceti oligarchici, dagli ordini e simili*».<sup>1</sup> [corsivo nostro]. Vale a dire che i partiti devono esprimere le *élites* (come in fondo erano le aristocrazie e la nobiltà in generale, oltre agli altri corpi sociali) che innervano, articolano e governano la società e lo devono fare in un contesto democratico aperto e pluralistico.

Posta questa premessa sul perché dei partiti, vale sempre la pena di citare due frasi di due pensatori classici che fissano il ruolo dei partiti nelle democrazie.

La prima di Bryce afferma che «i partiti sono inevitabili. Nessuno ha dimostrato come il governo rappresentativo potrebbe funzionare senza di loro» [*Modern Democracies*, vol. 1, 1921].

La seconda è di Schattschneider, un importante politologo americano, che lapidariamente afferma: «la democrazia moderna è impensabile salvo che in termini di partiti politici» [*Party Government*, 1942].

Nonostante le profonde trasformazioni che stanno investendo sia i partiti politici, tanto da far sollevare l'interrogativo se in realtà non stiamo assistendo alla loro fine, sia la stessa democrazia, tanto che si è parlato di post-democrazia, io credo che siamo ancora nell'orizzonte storico contrassegnato dalla democrazia rappresentativa e pluralistica, pur con tutti gli innesti di democrazia diretta sempre più numerosi.

I partiti sono e continuano a essere, dunque, legati strettamente alle istituzioni della democrazia rappresentativa. Anzi, si può ben dire che è la comparsa stessa della rappresentanza politica moderna a causare la nascita del partito politico moderno. Non a caso i primi partiti, anche se composti di notabili, furono i partiti di origine parlamentare. Non credo che questa circostanza possa essere considerata puramente un fatto storiografico, ininfluenza sugli sviluppi futuri, e non invece la comparsa di una logica di funzionamento che legherà indissolubilmente partiti e istituzioni democratiche anche quando la comparsa dei partiti di massa, di origine extraparlamentare, sorti cioè nella società, sposterà inevitabilmente il *focus* delle analisi dalle istituzioni alle fratture sociali, e dal ruolo dei partiti nella democrazia alla loro dimensione organizzativa. La prospettiva istituzionale nello studio dei partiti non può essere, insomma, confinata alla loro origine. Non a caso le prime opere classiche (da Hume a Burke, da Ostrogorski a Michels) non distaccavano l'analisi dei partiti dal contesto istituzionale. In seguito – come ha notato Pierre Avril - si è perso questo collegamento fecondo, salvo a riproporsi in questi ultimi anni in coincidenza con la perdita della legittimità – per usare una paradigma di Piero Ignazi – dei partiti politici presso ampi strati dell'opinione pubblica, con l'instabilità della governabilità

<sup>1</sup> La citazione è tratta da Costantino Mortati, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Scritti giuridici in onore di Vittorio Emanuele Orlando*, Padova, Cedam, 1957, p.127, ora in *Raccolta di Scritti*, III, Milano, Giuffrè, 1972, p. 355.

indotta dalla destrutturazione dei sistemi partitici tradizionali, dalla comparsa di nuovi partiti che in qualche modo potremmo definire antisistema (siano essi partiti indipendentisti, o partiti populistici anti-*establishment* o partiti anti democrazia rappresentativa, e così via).

Naturalmente, il rapporto tra partiti e istituzioni dello stato oligarchico liberale prima e dello stato liberaldemocratico poi non è stato mai pacifico, facile, scontato. C'è una lunga storia di questo rapporto, che ha attraversato varie fasi, anche conflittuali, ben descritte ad esempio dal costituzionalista tedesco Triepel che già nel 1927, in una sua famosa prolusione all'indomani dell'avvento dei partiti di massa aveva periodizzato tale rapporto in 4 fasi: quella dell'aperta ostilità dello stato verso i partiti, quella dell'indifferenza, quella del riconoscimento giuridico e infine quella dell'incorporazione e della legittimazione (che è la fase in cui si colloca il nostro art.49 della Costituzione). Non dissimile, al di là della diversa terminologia, è la periodizzazione fatta dal politologo norvegese Stein Rokkan [1970], che in una prospettiva disciplinare diversa, arrivava a distinguere 4 soglie istituzionali: quella della legittimazione (per es. riconoscimento del diritto all'opposizione), dell'incorporazione (per es. il diritto di voto esteso), della rappresentanza (quando i nuovi movimenti sociali entrano in parlamento), e infine del potere esecutivo (quando c'è l'istituzionalizzazione della responsabilità dell'esecutivo nei confronti del parlamento e quando i partiti legittimati, incorporati, rappresentati riescono ad accedere al governo).

Per completare le fasi e le soglie occorre però due presupposti: dal lato dello Stato che si superasse il secolare pregiudizio – tuttora vivo – che aveva visto il partito come fazione, come elemento di divisione e di perturbazione dell'armonia del corpo sociale; dal lato dei partiti che fossero funzionali al liberalismo prima e alla democrazia poi, evitando posizioni antagoniste e anti sistema.

Lasciando stare il lato dello Stato, soffermiamoci ora sui partiti. Le due citazioni rispettivamente di Bryce e di Schattschneider hanno affermato in maniera perentoria l'importanza dei partiti per la democrazia. E spesso ascoltiamo politici e dirigenti di partito che si coprono con tali affermazioni per giustificarsi aprioristicamente. In realtà, dopo le affermazioni sull'importanza dei partiti i due pensatori continuavano il loro ragionamento indicando quali partiti fossero adatti alla democrazia. Per Bryce il partito della democrazia doveva essere non un partito settario o ideologico, ma una “*broad church*”, un partito largamente rappresentativo delle opinioni e degli interessi della più grande parte dell'elettorato, ossia un partito maggioritario. Per Schattschneider i partiti della democrazia dovevano essere, oltre che maggioritari, anche *responsible parties*, proprio per avere quello che veniva definito *responsible party government* (e che fu indicato come modello da un famoso convegno dell'APSA nel 1950; la formula richiamava quella di *governo rappresentativo e responsabile* con cui s'indicava nell'Ottocento il sistema di governo inglese). E' evidente che si riferissero ai partiti dell'area anglosassone ed è evidente che per loro natura, in quanto partiti maggioritari non ideologici, implicassero sistemi bipartitici.

Ma il punto è che nei paesi dell'area anglosassone, di tradizione parlamentare (come l'UK) o costituzionale (come gli USA) i partiti e i sistemi di partito si sviluppano *dopo* – con l'eccezione del partito laburista, di cui parlerò dopo – che gli assetti istituzionali si sono

formati e *all'interno* del contesto strutturato da questi posti, laddove nei paesi dal passato autoritario o autocratico (come nell'Europa continentale) lo sviluppo prende un'altra direzione, ossia quella del multipartitismo, frutto delle fratture sociali di Rokkan nel corso della formazione dello stato e delle nazioni moderne. Naturalmente poi, la diversità delle rispettive forme di governo influenzerà diversamente la natura dei partiti politici, consoni al parlamentarismo nel caso inglese e al presidenzialismo in quello americano.

Dunque, l'Europa continentale segue uno sviluppo storico diverso. Vengono fuori, nel lungo passaggio dai regimi autocratici prima e oligarchici poi, partiti extraparlamentari espressione di movimenti sociali che trovavano nei conflitti e nelle ingiustizie sociali la loro identità primaria, e che dunque dovranno affrontare una lunga fase di integrazione positiva nelle strutture istituzionali e normative dello Stato che via via diventava, anche dietro le spinte di questi partiti extraparlamentari, uno Stato di massa. Sono i partiti di massa ideologici e di classe (socialisti prima, comunisti poi), all'inizio antagonisti dello Stato. Senza contare poi che appaiono i partiti totalitari di stampo fascista, che fagocitano lo Stato e che divengono partiti unici, uccidendo il pluralismo, il diritto di opposizione e tutte le libertà che ne derivano. Le fratture istituzionali e socio-economiche nella formazione dello Stato moderno in Europa daranno vita a sistemi multipartitici, alcuni dei quali, come aveva ben compreso Sartori, incompatibili con o insostenibili per la democrazia, in quanto sistemi multipartitici estremi polarizzati. Così si spiega il crollo delle democrazie in regimi democratici già instaurati in Europa, basti pensare a Weimar, alla Francia della IV Repubblica. E quando non c'è il crollo della democrazia (cosa che non è mai avvenuta nelle democrazie anglosassoni), c'è comunque o l'ingovernabilità o una democrazia dimezzata (com'è il caso dell'Italia della cosiddetta Prima Repubblica, che non ha mai avuto l'alternanza).

Naturalmente, molte di queste fratture storiche sono scomparse o riassorbite proprio dalla capacità delle democrazie di integrare anche partiti che erano nati come antagonisti, antisistema, con ideologia illiberale e comunque non democratica.

Ma non c'è chi non veda come nuove e inedite fratture si stiano creando, le quali danno luogo a nuovi movimenti e partiti che ripropongono un rapporto difficile, problematico e a volte persino pericoloso per le nostre democrazie occidentali. Tali fratture si stanno formando attorno alle grandi questioni del nostro tempo che si possono riassumere nei titoli della globalizzazione liberista, del processo d'integrazione europea, delle immigrazioni di massa verso l'Occidente provenienti dal continente africano soprattutto e da quello asiatico, la recrudescenza del conflitto centro-periferia all'interno degli stati nazionali europei. Vediamo così dappertutto, e non solo in Europa, il formarsi e l'affermazione di partiti anti-globalizzazione, anti-*establishment*, anti-europei (nel senso di anti-integrazione europea), anti-immigrazione, separatisti. Non tutti – di solito etichettati come partiti populistici – e non sempre sono necessariamente antidemocratici, razzisti, xenofobi. Tuttavia, sono evidenti i segni e le manifestazioni di pulsioni che possono portare a questi esiti. Il fatto è che cova nelle nostre società malessere, risentimento, rabbia, rancore e anche una semplificazione/banalizzazione del dibattito pubblico - e penso qui alle amare

preoccupazioni di Giovanni Sartori circa la mutazione antropologica insita nel passaggio dall'*Homo Sapiens* all'*Homo Videns*, indotto dai *mass-media*, con la conseguente perdita delle capacità intellettive critiche e di astrazione. C'è, insomma, nelle viscere delle nostre società un qualcosa che cova e ribolle che può sfociare in nuove pericolose avventure o sconquassi istituzionali, soprattutto quando tale malessere e tale risentimento e rancore vengono cavalcati da improvvisati e spregiudicati demagoghi (e questi, come la storia e le cronache insegnano, non mancano mai) che si arrogano il diritto di parlare in nome del popolo.

Non c'è dubbio, tuttavia, che molti di questi partiti – come il nostro M5S – contestano frontalmente la cultura, le norme anche comportamentali, le procedure, le regole della democrazia rappresentativa, alla quale si contrappone ancora una volta – la storia si ripete! – il mito della democrazia diretta (anche qui mi sovviene in mente Sartori quando denunciava i pericoli di ciò che chiamava “direttismo”). E questo quando indubbiamente cresce la pressione dal basso – anche se tale pressione può talvolta essere innescata da iniziative dall'alto, dagli stessi vertici dei partiti – per una partecipazione diretta alle decisioni, come nel caso della selezione dei candidati e nella scelta dei *leaders* di partito e dei candidati *premier* o presidenti.

Ma per completare tale schizzo, occorre dire anche qualcosa sui partiti tradizionali, giacché le sfide alla democrazia non vengono solo dai nuovi partiti antisistema o potenzialmente tali, e cioè dall'esterno, ma anche dall'interno degli stessi partiti che pure si sono e sono stati integrati nella democrazia. Alludo alle trasformazioni organizzative degli stessi partiti di massa, intendendo per partiti di massa non solo quelli socialisti, secondo lo schema di Duverger, ma tutti quelli con un seguito elettorale di massa e una struttura organizzativa e associativa capillare, radicata ed estesa in tutto il territorio nazionale, e quindi anche i partiti americani, i partiti inglesi oltre quello laburista, e partiti come la DC o la CDU tedesca. Già Michels, con la sua famosa opera *La sociologia del partito politico* del 1911, aveva individuato la cosiddetta legge ferrea dell'oligarchia non solo in tutte le organizzazioni complesse («chi dice organizzazione dice oligarchia»), ma persino in quelle organizzazioni partitiche, come quelle dei partiti socialdemocratici, che pure avevano nelle loro bandiere e programma l'egualitarismo democratico e la fine della divisione tra dirigenti e diretti, tra capi e sottoposti. Al di là della discussione sulla validità dappertutto e sempre di tale legge ferrea dell'oligarchia, non c'è dubbio che la tendenza dei vertici dei partiti all'oligarchia, all'autoreferenzialità e al trasformarsi in “casta” potremmo dire con linguaggio contemporaneo (il che la dice lunga sulla persistenza del fenomeno individuato da Michels), alla conquista del potere di per sé, è una tendenza che possiamo riscontrare, con intensità diversa, in ogni tempo e in ogni luogo. Basti pensare alla campagna portata avanti dal movimento progressista americano – è qui che nasce quello che si definirà populismo, con la costituzione del *People's Party* – contro i partiti tradizionali, soprattutto quello democratico, accusati di esseri trasformati in *machines* di potere dominate da boss spregiudicati e senza scrupoli. Il che, peraltro, era largamente vero. Com'è noto la campagna portò all'affermazione del principio delle primarie aperte a tutti gli elettori, sottraendo la selezione dei candidati alle burocrazie di partito, che furono poi regolamentate in modo

differente stato per stato. O basti pensare ai fenomeni degenerativi dei partiti, sovente legati alla corruzione politica e alla famelica sete di conquista di posti e di potere sia nello stato sia nella società, etichettati con la formula di Maranini di “partitocrazia”, formula ripresa poi, in altra chiave, da Gianfranco Pasquino.

Ma senza arrivare alle degenerazioni vere e proprie dei partiti (come abbiamo sperimentato in Italia), le stesse trasformazioni organizzative dei partiti – e che la scienza politica ha tipicizzato in varie formule, dai partiti di notabili a quelli di massa, dai partiti burocratici di massa a quelli pigliatutti a quelli elettoralistici, da quelli del *cartel-party* a quelli in *franchising* e a quelli neo-notabiliari e infine a quelli personali – pongono seri problemi circa l’adeguatezza di queste figure nuove di partito a svolgere decentemente i compiti di intermediazione richiesti dalla democrazia rappresentativa.

Tirando le fila di tutto questo ragionamento, per forza di cose a grandi linee, personalmente sono arrivato, attraverso i miei studi sui partiti, ma non solo, alle seguenti conclusioni:

a) i partiti non sono solo una **risorsa** della democrazia, essi sono al contempo e sia che si tratti di partiti nuovi o di partiti tradizionali, un **problema** per la democrazia;

b) che il rapporto con le **istituzioni** è la chiave esplicativa per comprendere le dinamiche sottese al ruolo e alle funzioni dei partiti e dei sistemi di partito nelle democrazie;

c) che per i problemi che i partiti pongono alla democrazia, non è più sufficiente trattarli, come abbiamo fatto per lungo tempo in Italia come **associazioni di fatto** non riconosciute, ma occorre considerarli nella loro veste di partiti che svolgono **funzioni pubbliche** (Epstein li definiva “*public utilities*”), e se questo è vero bisogna allora regolamentarli (ma su questo può parlare molto più sul merito Pippo Vecchio);

d) che se è riconosciuto il loro rapporto imprescindibile con le istituzioni, le norme e le regole della democrazia, allora qualsiasi disegno di riforma costituzionale e istituzionale teso a fronteggiare i problemi di legittimità, di rappresentatività e di governabilità, non può che tenere assieme le principali variabili di ogni sistema politico-istituzionale, ossia i partiti e i sistemi di partito, i sistemi elettorali, la forma di governo (e questo anche nello spirito della vocazione di scienza applicata che Sartori assegnava alla scienza politica).

E ora veniamo rapidamente e sinteticamente ai problemi più significativi che ho incontrato nel mio percorso nello studio sui partiti.

## 2. La formazione iniziale

Sono arrivato alla scienza politica non da subito, non facilmente e non direttamente, essendomi laureato nell’Università degli Studi di Lecce nel 1971 in Filosofia con una tesi di laurea in Storia delle Dottrine Politiche su “Kant e lo Stato di diritto”, relatore e mio primo “maestro” Umberto Cerroni, protagonista di spicco del marxismo italiano particolarmente negli anni Sessanta e Settanta. La mia iniziale formazione fu, perciò, culturalmente di tipo filosofico, sia pure con un’attenzione alla politica, e contrassegnata marcatamente sia dalla

cultura marxista sia dalla partecipazione diretta alla vita di un partito politico (il PCI) e al movimento studentesco di quegli anni. Però devo dire che già all'interno di questa cultura esistevano i germi che mi avrebbero successivamente portato alla scelta della scienza politica. Il marxismo italiano di quegli anni era un po' come il cristianesimo o la Chiesa cattolica, con tutto un pullulare di ortodossie ed eresie. Paradossalmente anche all'interno del marxismo italiano si fronteggiavano un approccio idealistico (hegeliano-gentiliano-crociano) e un approccio realistico e più empirico (derivante da una certa interpretazione di Marx e dall'avversione al cosiddetto materialismo dialettico di Engels), un approccio fortemente ideologico e un approccio che aspirava ad essere "scientifico". Personalmente mi collocavo all'interno del secondo approccio, di cui appunto Cerroni era uno dei massimi esponenti in Italia, assieme a Lucio Colletti (fino almeno all'abiura del marxismo). Entrambi questi intellettuali marxisti alimentavano un filone interpretativo che si rifaceva a Galvano della Volpe, un filosofo poi divenuto marxista i cui riferimenti intellettuali andavano dalla logica di Aristotele al metodo induttivo-deduttivo di Galileo Galilei e all'empirismo inglese. Insomma, una tradizione anti-platonica e anti-idealista e specificamente anti-hegeliana. In più Umberto Cerroni aveva dedicato particolare attenzione al diritto e alle istituzioni politiche, non più considerati sovrastruttura dell'economia. E' sua la frase contenuta nel discorso di Enrico Berlinguer al XV Congresso del PCI del 1977 (Roma, 3 aprile) in cui si affermava per la prima volta che «la democrazia è un valore storicamente universale», anche se all'interno di una prospettiva che ribadiva l'obiettivo di costruire una società socialista. E inoltre Cerroni fu negli anni Settanta punto di riferimento intellettuale di uno stuolo di giuristi di sinistra che cercavano una via d'uscita all'approccio tradizionale del diritto che non fosse né formalista né riduttivo (ricordo anzitutto tutto il gruppo che ruotava attorno alla rivista *Democrazia e Diritto*, Magistratura democratica, figure come Salvatore D'Albergo, Antonio Baldassarre, Cesare Salvi, Pietro Barcellona, Aldo Schiavone, ecc.), anche se va detto che una parte dei suoi allievi/interlocutori andò ad alimentare la sbagliatissima prospettiva dell'"uso alternativo del diritto", prospettiva che, per fortuna, presto si esaurì.

Mi occupai in questa fase del partito politico solo in relazione alla riflessione di Antonio Gramsci in una prospettiva rigorosamente cerroniana.

### 3. Le ricerche empiriche sui partiti italiani

Trasferitomi dall'Università di Lecce all'Università di Roma La Sapienza nel 1976, al seguito di Umberto Cerroni, nome che, per chi ricorda, in quegli anni significava qualcosa nella cultura marxista italiana, cominciai a svolgere le mie prime ricerche empiriche sui partiti. Il trasferimento a Roma mi diede l'occasione di inserirmi in *network* politici e intellettuali, direttamente o indirettamente gravitanti attorno al PCI e alle sue riviste e centri di ricerca, e quindi di partecipare a gruppi di ricerca di sociologi della politica e di politologi. I primi due saggi empirici pubblicati furono dedicati rispettivamente alla *Sezione* e alla *Federazione* del PCI in A. Accornero e M. Ilardi (a cura di), *Il Partito Comunista Italiano:*

*Struttura e Storia dell'organizzazione 1921-1979*, Annali della Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Milano, Feltrinelli 1981. Allora il PCI era un *topos* classico delle indagini empiriche dei politologi. E non solo italiani. Del resto, allora dominava l'approccio organizzativo di Duverger basata sull'analisi dei partiti come organizzazioni<sup>2</sup>. L'opera era una delle più complete ed esaurienti sull'argomento. Molti anni più avanti, dopo il crollo del Muro di Berlino, seppi che in vari paesi dell'Est europeo (particolarmente in Ungheria) si pensava a una traduzione. Questa mia propensione empirica, con il netto spostamento nella scienza politica, fu all'origine del mio distacco, in seguito definitivo, da Cerroni, che non condivideva tale scelta.

I due saggi, invece, ebbero l'apprezzamento in particolare di Luigi Graziano, allora direttore della Fondazione Feltrinelli, e di molti altri politologi.

Quanto ai risultati della ricerca, entrambi i saggi analizzavano l'articolazione territoriale del PCI, quello che poi sarebbe stato definito il *party on the ground*, esaminando in particolare la difficile e faticosa trasformazione del partito da un'organizzazione basata sulla cellula a quella basata sulla sezione, adottando quindi il modello dei partiti socialisti e in generale dei partiti di massa non comunisti (come la DC). La partecipazione degli iscritti alla vita politica del partito, così come la diffusione capillare delle strutture di base, era imponente e si svolgeva dalla base al vertice, dal basso in alto, secondo il modello della democrazia delegata. Ma questa democrazia interna, basata sulla delega, era dominata da una particolare accezione del centralismo democratico, secondo cui una volta deliberate e adottate le decisioni nelle varie tappe congressuali, da quelle di sezione a quelle di federazione e infine a quella del congresso nazionale, tutti vi si dovevano attenere, senza più mettere in discussione la linea e senza ammettere correnti organizzate. Ma il punto era che nella fase ascensionale e deliberativa dei congressi non era permesso agli iscritti di riunirsi orizzontalmente, cioè agli iscritti di sezioni e di territori differenti, per proporre dal basso posizioni comuni. Il pluralismo interno nella fase precedente la deliberazione era così

---

<sup>2</sup> Per lunghi decenni la scienza politica è stata dominata dall'approccio di Duverger, ossia dall'approccio del modello organizzativo, ossia l'approccio di un'analisi tutta interna al fenomeno partitico visto esclusivamente come organizzazione. Il testo pionieristico di Duverger su *I partiti politici* del 1951 (tradotto e pubblicato in Italia nel 1961) ha avuto grandissimi e innegabili meriti, ma ha anche comportato il limite di indirizzare le future linee di ricerca entro confini interpretativi ed esplicativi eccessivamente rigidi e in molti suoi aspetti discutibili.

Duverger, infatti, pur presentando il suo lavoro pionieristico come un contributo «a una prima generale teoria dei partiti», mancava proprio quest'obiettivo. All'origine dei partiti sono dedicate pochissime pagine introduttive, il rapporto con la democrazia è solamente evocato e considerato, riduttivamente, in rapporto solo all'estensione del suffragio. Il rapporto con il liberalismo – ossia il rapporto con la rappresentanza politica e il pluralismo – è del tutto ignorato, e soprattutto non viene offerta una spiegazione storico-concettuale ed esplicativa della comparsa dei partiti. L'analisi è tutta sulle strutture organizzative, certamente meritevole e necessaria, ma non soddisfacente ed esauriente. La spiegazione dei classici, a cominciare da Ostrogorski, sul perché dei partiti era molto più ricca sia storicamente sia teoricamente, e soprattutto collegata all'affermazione della società individualistica moderna e alla conseguente democrazia rappresentativa (anche Weber si muove in questa direzione). Con lo sviluppo della scienza politica nel secondo dopoguerra, in questo come in altri campi, si arricchisce – sotto l'impulso della cosiddetta rivoluzione comportamentistica – la ricerca con dati empirici e quantitativi, ma si perde il collegamento con la storia, la teoria e le istituzioni. La descrizione sostituisce spesso la spiegazione.



vietato. Il PCI, dunque, continuava a rimanere, nonostante il suo carattere di massa, un partito totalmente centralizzato e dominato dalla burocrazia interna (da qui il tipo di partito burocratico di massa individuato da Panebianco).

Una seconda importante ricerca empirica fu quella sul sistema politico umbro, diretta da Marcello Fedele e alla quale parteciparono Antonio Baldassarre, Sidney Tarrow, Carlo Trigilia, Carlo Donolo, Franco Cazzola, Yasmine Ergas [M. Fedele (a cura di), *Il sistema politico locale. Istituzioni e società in una regione rossa: l'Umbria*, Bari, De Donato 1983]. Fu la mia prima vera esperienza in un gruppo di ricerca estremamente qualificato e stimolante.

L'esito della ricerca per la parte che mi riguardava – il partito comunista umbro – fu l'individuazione di un partito regionale che si discostava dal modello del partito nazionale e che io definii “partito mediano”. Il partito umbro aveva, infatti, pochi iscritti ma tantissimi voti (elettoralmente l'Umbria faceva parte della zona rossa), dimostrando così la possibilità di avere successo elettorale anche senza un rapporto corrispondente nel numero d'iscritti, rapporto o *ratio* elettori/iscritti che era considerato un requisito *sine qua non* per lo stesso successo elettorale del partito. Il partito comunista umbro si poneva così a metà strada tra il partito di massa fondato sugli iscritti e il partito elettorale, anticipando così gli sviluppi futuri.

Oggetto di ricerche empiriche furono in quegli anni anche gli altri partiti italiani, in particolare la DC e il PSI. Tra i vari articoli e saggi dedicati a quest'ultimo, va segnalato un saggio dedicato alla sua leadership collettiva nell'epoca craxiana [*Le trasformazioni nella leadership del PSI: la Direzione e i suoi membri 1976-1986*, pubblicato prima nella “Rivista Italiana di Scienza Politica”, 3, 1987, pp. 399-432, poi, aggiornato, in inglese con il titolo *Changes in the PSI's leadership: The National Executive Committee and its Membership 1976-1987* nel prestigioso *European Journal of Political Research*, 3, 1989, pp. 563-582]. Il saggio coglieva e documentava le trasformazioni nelle strutture organizzative del partito, sia centrali che periferiche, e in particolare nella composizione dei suoi gruppi dirigenti centrali, sotto la nuova e dirompente leadership personale, forse anche carismatica, di Craxi. La struttura del partito risultava essere “una sorta di feudalesimo alla base (dove contavano i vari feudatari locali) temperato da un'assoluta monarchia al centro”. Il saggio ebbe molti riconoscimenti tra i politologi italiani e stranieri. Molti anni dopo mi fu raccontato da un collaboratore del figlio di Craxi, che lo andò a trovare a Hammamet, che Craxi stesso aveva letto l'articolo e che si era dichiarato pienamente d'accordo.

Sempre in quegli anni – la seconda metà degli anni Ottanta – cominciai a occuparmi del *Labour Party* inglese con una serie di articoli e saggi, sempre con un taglio empirico, ma con ambizioni più teoriche (il partito laburista come partito di opposizione e come partito dell'alternanza nel contesto di Westminster).

Tutte queste ricerche empiriche mi accreditarono nel mondo della scienza politica italiana, e fu questo un passaggio necessario per chi veniva da una diversa tradizione, quella rappresentata da Umberto Cerroni e da una certa cultura marxista italiana, aliena alle scienze sociali contemporanee e alla sua propensione empirica. Ma non fu un passaggio obbligato ma strumentale, fu un impegno autenticamente sentito che si è protratto sempre negli anni

successivi, fino alle ricerche, finanziate dai PRIN nazionali, condotte assieme a Piero Ignazi e Luciano Bardi – con cui condivido non solo l’interesse per i partiti, ma anche una stessa esperienza generazionale, oltre che rapporti amichevoli – e attorno alle quali avevamo raccolto un buon numero di giovani valenti e volenterosi. Queste ricerche impegnative, dedicate ai partiti italiani, diedero vita a diverse iniziative editoriali, sia sotto forma di volumi che di saggi in riviste italiane e straniere (cito solo i volumi L. Bardi, P. Ignazi, O. Massari (a cura di), *I partiti italiani. Iscritti, dirigenti, eletti*, Milano, Egea 2007 e *Non solo Roma. Partiti e classi dirigenti nelle regioni italiane*, Università Bocconi Editore, 2013) e culturali, con convegni e seminari vari. Posso dire che questo gruppo si è accreditato accademicamente e scientificamente nella scienza politica italiana, e non solo, come punto di riferimento per la conoscenza dei partiti italiani.

Nella mia svolta dalla filosofia o dalla pura teoria alla scienza politica fu importante il mio rapporto continuativo con Gianfranco Pasquino, iniziato sin dai primi anni Ottanta, che mi diede sempre ottimi consigli di metodo e di merito e con il quale collaborai a varie ricerche, sia di taglio empirico che via via di taglio istituzionale (era il periodo in cui cominciò la lunga fase delle riforme istituzionali in Italia). Ho raccontato questo rapporto e il ruolo avuto da Gianfranco Pasquino nella mia formazione politologica in *Gianfranco Pasquino come mio <<tutor>> tra politica e scienza*, in *Una certa idea di scienza politica. Saggi in onore di Gianfranco Pasquino*, a cura di Angelo Panebianco, il Mulino, 2016.

In questa mia formazione da scienziato della politica ha contato, inoltre, in modo decisivo l’essere stato socio attivo, sin dalla sua fondazione nel 1980 della Società Italiana di Scienza Politica (SISP), che era organizzata come una vera e propria comunità scientifica, sempre stimolante e ricca, e composta di studiosi di primissimo ordine. Per il modo in cui funzionava, con *panel* e *workshop* in occasione dei convegni annuali, e per la qualità dei suoi soci e soprattutto dei suoi presidenti e membri dei comitati direttivi (di cui ho avuto l’onore di far parte negli anni Novanta sotto presidenza di Giorgio Freddi), la SISP è stato un luogo di socializzazione scientifica, e anche umana, di una ricchezza inestimabile. Valutando questa esperienza, non posso che riconoscere che il lavoro scientifico non può essere svolto individualmente e isolatamente – per lo meno nel campo delle scienze sociali. Esso ha bisogno di una comunità scientifica di riferimento, all’interno della quale crescere e confrontarsi.

#### 4. Una ricerca empirica non fatta

A metà degli anni Ottanta (1985) Franco Cazzola mi commissionò per conto del CNR una ricerca empirica sui funzionari e sull’apparato amministrativo di partito dei tre principali partiti italiani (DC, PCI, PSI). Era una ricerca che richiedeva ai partiti la trasmissione di dati sul numero dei funzionari, sui loro dati anagrafici e biografici, sulla loro collocazione, sul loro trattamento economico, sui contributi versati all’INPS, ecc. Cominciai a muovermi alla ricerca di contatti utili all’interno dei partiti, fiducioso di potercela fare, perché con la Direzione del PCI collaboravo all’ufficio elettorale, e comunque avevo numerosi

collegamenti, e perché conoscevo molto bene il responsabile organizzativo del PSI dell'epoca (Biagio Marzo). Cominciai con la DC. Andai a parlare con un funzionario della sede DC dell'EUR. Fu molto gentile e disponibile, dicendomi che la DC era disposta a fornire tutti i dati purché li fornisse anche il PCI. Andai poi nella sede di via del Corso, ben indirizzato dal responsabile organizzativo. Il funzionario responsabile dell'archivio – un giovane in giacca e cravatta, che sembrava più un rampante funzionario di banca che un militante di partito, e che mi accorsi che non sapeva assolutamente niente della storia del partito e dei suoi congressi (eravamo nel pieno dell'era craxiana) – era disponibilissimo, ma mi confessò che non sapeva dove mettere le mani, perché l'archivio era praticamente nel totale caos.

Con il PCI la questione fu più lunga e complessa. Il funzionario responsabile dell'organizzazione mi disse che si trattava di dati sensibili e delicati e che quindi occorreva una speciale autorizzazione di una speciale commissione (non ricordo quale, forse la stessa segreteria di partito). Si noti che allora avevo libero accesso alla sede della Direzione di Botteghe Oscure, ero conosciuto come “uno di loro” (scrivevo su tutte le riviste del PCI, facevo parte di alcuni centri studi del partito, partecipavo a riunioni politiche, avevo la tessera...), avevo rapporti e contatti con molti autorevoli dirigenti. Nondimeno passarono mesi e alla fine il funzionario mi disse che l'organo competente non poteva accedere alla richiesta per motivi di segretezza dei dati.

Fu così che, sconsigliato, dovette rinunciare all'incarico assegnatomi. Ma l'episodio getta luce su che cosa erano allora i partiti italiani.

## 5. L'incontro con Costantino Mortati

L'incontro con l'opera di Costantino Mortati, indubbiamente il più grande costituzionalista italiano dell'Italia repubblicana, è stato assai importante ed estremamente formativo nella mia riflessione sui partiti politici, ma non solo, giacché mi aprì l'orizzonte sui problemi legati alle questioni istituzionali della democrazia, italiana in particolare.

L'occasione mi fu data nei primi mesi del 1988 da Fulco Lanchester che mi commissionò un contributo sui partiti in Mortati in vista del convegno in onore del costituzionalista calabrese, a quattro anni dalla sua scomparsa, da tenersi a Catanzaro (ricoprivo allora un incarico d'insegnamento in Scienza dell'amministrazione presso la Facoltà di Giurisprudenza, dove lo stesso Fulco trascorse gli anni di straordinariato dal 1987) il 21/22 ottobre del 1988. Presi l'occasione seriamente e anche con forte preoccupazione, perché dovevo intervenire in un convegno di costituzionalisti, patrocinato dal Presidente della Repubblica Francesco Cossiga e con la presenza del Presidente della Camera Nilde Iotti, cioè su un terreno non mio. Ma mi gettai a capofitto per mesi non solo sugli scritti di Mortati concernenti i partiti politici, ma anche sui suoi lavori costituzionali e sugli studi di altri costituzionalisti. Fu l'occasione per innestare nella mia formazione di scienziato politico un'attenzione costante verso la dimensione giuridico-costituzionale. Attenzione che poi si è stata sempre presente negli anni del mio insegnamento preso la Facoltà di scienze

Politiche della Sapienza, partecipando alle numerose e stimolanti iniziative di Fulco Lanchester, attorno al dottorato e al master da lui diretti. Il saggio dal titolo *Mortati e i partiti politici: una chiave di lettura politologica* fu poi pubblicata nel volume che raccoglieva gli atti del convegno [*Costantino Mortati Costituzionalista Calabrese*, a cura di F. Lanchester, ESI, 1989]<sup>3</sup>.

Confesso che il più bell'apprezzamento per questo lavoro lo ricevetti dalla madre di Fulco, Gianna, che mi disse che, con sua grande sorpresa, il lavoro sembrava fatto da un costituzionalista o comunque da uno che padroneggiava bene le questioni giuridiche. E chi ha conosciuto Gianna Lanchester sa che aveva sufficiente intelligenza, cultura e antenne per potere esprimere valutazioni in campo scientifico e accademico.

Riassumerei così l'esito di questo mio lavoro. Il problema del partito politico è stato costantemente presente nella riflessione di Costantino Mortati, dal periodo fascista a quello dell'Assemblea Costituente, dal nuovo regime repubblicano fondato sulla Costituzione all'ultimo periodo della sua vita. Il pensiero di Mortati sul tema, in tutto l'arco della sua vita, si è svolto sia all'insegna della continuità, fino ad almeno tutti gli anni Cinquanta, sia all'approdo a una visione più realistica e di disillusione negli anni Settanta. Il nucleo centrale del suo pensiero è l'idea del partito come "popolo che si fa Stato", ossia una visione del partito che è tanto fattore d'integrazione sociale, di sintesi, la cui natura è extrastatuale, quanto elemento partecipe direttamente del costituirsi dell'indirizzo politico dello Stato. Il suo sforzo iniziale è, difatti di mediare le alternative di fondo della cultura giuridica weimariana sui partiti politici, divisa nell'accentuazione del partito o come fenomeno tutto interno alla sfera societaria o all'opposto come organo dello Stato. Non sempre questa mediazione/superamento dell'alternativa riuscì a Mortati, in quanto anche negli anni della Costituente riemergeva, sotto traccia, la concezione del partito-organo sotto le vesti del ruolo pubblicistico del partito. Solo negli anni finali, Mortati revisionerà abbastanza nettamente la sua precedente elaborazione, abbandonando la concezione statualistica del partito e accedendo alla piena accettazione del partito come associazione di fatto.

Ma al di là della configurazione giuridica del fenomeno partitico, resta di grande attualità e pregnanza l'esigenza, sempre presente in Mortati, di regolare la vita interna dei partiti in senso pienamente democratico, di prevedere procedure altrettanto democratiche per la selezione dei candidati, riferendosi al modello delle primarie americane, di rendere i partiti trasparenti per quanto riguarda i finanziamenti e il bilancio interno, di fondare una democrazia maggioritaria basata su partiti di tipo inglese. Il saggio pressoché inedito del 1949 (*Concetto e funzione dei partiti politici*), che *Nomos* ha avuto il merito di riscoprire e ripubblicare, conferma questa pregnanza e attualità.

Anche se l'universo politico odierno entro cui si muove il partito politico oggi è anniluce lontano dall'universo culturale e istituzionale di Mortati, molti dei problemi da questi analizzati e indicati sono ancora ben presenti nella società italiana. Se è vero che il partito

---

<sup>3</sup> Ho ripreso e aggiornato il tema del *Il problema del partito politico* in Mortati in occasione del convegno a Roma su *Costantino Mortati. Potere costituente e limiti alla revisione costituzionale* del 14 dicembre 2015. Gli atti del convegno furono poi pubblicati, con lo stesso titolo e a cura di Fulco Lanchester, Wolters Kluwe e Cedam, 2017.

come “popolo che si fa Stato” ha ceduto il passo nel caso migliore agli “eletti che si fanno Stato” e nel peggiore o alle “oligarchie” o ai “demagoghi che si fanno Stato”, allora vuol dire che il problema del partito è ancora ben vivo e ben lungi dall’essere superato. E forse bisognerebbe ritornare al popolo, ma senza le scorciatoie populistiche o leaderistiche.

## 6. Partiti, istituzioni, *Labour Party* e modello Westminster

Dopo anni di lavoro sulle ricerche empiriche e dopo l’incontro con la dimensione costituzionale, seguirono dai primi anni Novanta lavori imperniati sull’analisi dei partiti in chiave istituzionale, analizzati cioè nel contesto dei diversi modelli di democrazia (proporzionale/maggioritaria) e delle diverse forme di governo parlamentare (caso inglese/caso italiano). Già nella seconda metà degli anni Ottanta, come già detto, avevo cominciato a occuparmi del partito laburista inizialmente in quanto partito di opposizione e di sinistra, poi sempre più in quanto uno dei due partiti del bipartitismo nel contesto del sistema di governo inglese. Il *Labour* negli anni Ottanta costituiva un caso paradigmatico della dinamica dei partiti socialisti, prima un partito considerato in irreversibile declino (e in quanto tale non più in grado di puntare all’alternanza di governo), poi un partito che fece un radicale, profondo, serio e sistematico rinnovamento che sfociò alla fine al successo della seconda metà degli anni Novanta con la leadership di partito e di governo di Tony Blair (che vinse tre elezioni consecutive). La chiave del passaggio dal declino al successo per quasi un decennio fu il rilancio del “partito a vocazione maggioritaria”, passaggio che avevo documentato, spiegato e diffuso attraverso numerosi scritti in merito. La formula fu ripresa nel 2007 da Valter Veltroni per il lancio del Partito Democratico, una volta convintosi che l’esperienza del bipolarismo coalizionale (disastrosa fu l’esperienza del governo Prodi del 2006-2008) era una strada da non percorrere più (e Berlusconi, peraltro, seguì poco dopo la stessa linea con il discorso “del predellino” a Milano il 18 novembre 2007 e il lancio del partito unico di centro-destra Il Popolo della Libertà). Ma come ben sa Stefano Ceccanti l’ispirazione di Veltroni veniva dall’esperienza del partito laburista. Dunque, i nessi tra l’esperienza inglese e quella italiana erano stringenti, sia per quanto riguardava i partiti, sia per quanto riguardava la democrazia maggioritaria. Si tenga conto che l’Italia sin dai primi anni Novanta cercava di passare dalla democrazia della cosiddetta Prima Repubblica (proporzionale) a una democrazia maggioritaria. Ma questa non era solo un’agenda politica, era soprattutto un’agenda intellettuale e scientifica, cui parteciparono, e continuano a partecipare, costituzionalisti e politologi, anche nel ruolo di parlamentari e ministri. La comparazione tra Regno Unito e Italia, per capire sia il funzionamento del modello Westminster sia l’applicabilità in Italia di questo modello e comunque il modo di far divenire l’Italia una democrazia maggioritaria, fu il filo conduttore che mi trovai a seguire in vari lavori.

Un primo lavoro, propedeutico in un certo modo a quanto detto sopra, fu lo studio dell’opposizione politica, tema preceduto da diversi seminari nel CRS, che sfociò in una pubblicazione comune assieme ad Antonio Missiroli, dal titolo *Opposizione, governo ombra,*

*alternativa* [Laterza 1990], in seguito tradotto nel 1997 in spagnolo e pubblicato in Argentina nel 1997. Il titolo rendeva bene l'agenda di ricerca che c'eravamo dati, in stretta connessione con l'agenda politico-istituzionale del paese. Questo collegamento tra gli oggetti di ricerca e i problemi del presente, specie italiano, era una costante della mia collaborazione e di quella di Stefano Ceccanti, in questa fase, con Gianfranco Pasquino (insieme pubblicammo Stefano Ceccanti, Oreste Massari, Gianfranco Pasquino, *Semipresidenzialismo. Analisi delle esperienze europee*, Laterza 1996, volumetto che ebbe una certa influenza nel dibattito pubblico sulle riforme) e in qualche modo richiamava l'idea di Sartori di una scienza politica applicata. Non c'era estranea, infatti, l'ambizione di contribuire, con i nostri studi, a determinare l'agenda politica delle riforme e a rafforzare in questo modo l'attrezzatura scientifica e culturale di tale agenda.

In questo contesto, la ricerca più importante credo che sia stata quella poi pubblicata per Il Mulino dal titolo *Modello Westminster e partito laburista. Come le istituzioni regolano i partiti politici* [Il Mulino, 1994]. La ricerca nata inizialmente in vista di un volume sul *Labour*, divenne poi qualcosa di diverso, inserendovi il modello Westminster. Per comprendere e spiegare quel partito m'imbattei, infatti, nella necessità di tenere conto in chiave esplicativa del peculiare assetto istituzionale entro cui agiva. Il punto essenziale, sia di metodo che di merito, del volume era che le istituzioni contano per i partiti politici. Era un'indicazione di metodo che si applicava pienamente al modo di trattare le riforme istituzionali in Italia, in cui il problema delle correlazioni tra forma di governo-sistema dei partiti- sistema elettorale era un nodo intricato che andava sciolto tenendone appunto il massimo conto.

In questa ricerca era confluito sia l'interesse per l'opposizione politica, che avevo trattato con Pasquino, sia per il partito laburista, su cui anche Leonardo Morlino mi aveva incoraggiato, sia per il funzionamento della peculiare democrazia parlamentare inglese, il modello Westminster appunto. Quest'ultimo punto mi premeva particolarmente per chiarirmi i concetti relativi alle «democrazie maggioritarie», anche in relazione al contesto italiano, che proprio in quegli anni vedeva il passaggio tormentato da una democrazia proporzionale a una presunta democrazia maggioritaria. Un processo tuttora non concluso. Com'è noto circola in Italia un'interpretazione trasversale del modello Westminster e in generale delle democrazie maggioritarie – interpretazione che ha sostenuto l'idea del premierato forte (elettivo di fatto e con potere di scioglimento) – che non trova corrispondenza nella realtà dei vari paesi. E' un'interpretazione che si può far risalire alla discutibile distinzione duvergeriana tra democrazie immediate e democrazie mediate (e in generale nelle idee del *club* Jean Moulin). Su questo punto Sartori ha sacrosante ragioni nella sua appassionata quanto lucida polemica contro queste posizioni. Molti anni dopo, Pasquino ha avuto il merito di dirigere una ricerca comparata sui capi di governo [G. Pasquino (a cura di), *Capi di governo*, Bologna, il Mulino 2005] che ha chiarito molto bene i vari punti in questione. Nel mio saggio in questo volume credo di aver sfatato il mito dell'attribuzione al primo ministro inglese di un personale potere di scioglimento (*Gran Bretagna: verso la presidenzializzazione?*). Sul piano più propriamente scientifico, il volume seguiva un'ipotesi forte, ovvero che le istituzioni contano (laddove ovviamente sono forti)

nel regolare e nel conformare la vita dei partiti. Storicamente la vicenda del *Labour Party* costituiva un paradigma straordinario: persino la sua struttura di potere interno era stata condizionata profondamente dalle istituzioni parlamentari inglesi, tanto da potersi definire, come tutti gli altri partiti inglesi, come “un partito di massa a direzione parlamentare”. Questo è un punto del tutto sfuggito ai politologi italiani che si sono occupati di questo partito (mi sono occupato di quest’aspetto in *I partiti politici in Gran Bretagna tra organizzazione interna e «modello Westminster»*, in “Quaderni Costituzionali”, 1, 1992).

Inoltre, la vicenda del *Labour* era interessante anche per altre ragioni. Essa smentiva anzitutto la lettura sociologica e deterministica del futuro dei partiti socialisti (su questo punto Sartori mi ha insegnato molto quando ha contestato l’interpretazione di classe della politica inglese). Poi mostrava concretamente come un partito in declino possa avviare una profonda innovazione politica e organizzativa, ritornando a essere, come si dice in Italia, un partito a vocazione maggioritaria. Insomma, la ricerca sull’Inghilterra – svolta per anni e grazie anche a frequenti periodi di studio *in loco* e grazie anche all’aiuto datomi da Geoffrey Pridham dell’Università di Bristol – è stata estremamente formativa per me e da questa ricerca ho tratto spunti per numerosi saggi, come quelli sul sistema elettorale o sul sistema partitico inglesi (su quest’ultimo cfr. *Gran Bretagna: ancora il bipartismo?*, in *Partiti e sistemi di partito nelle democrazie europee*, a cura di Pietro Grilli di Cortona e Gianfranco Pasquino, il Mulino, 2007. Ho scritto nel volume curato da Pasquino e da Grilli sui sistemi politici dell’Europa occidentale.) La lente inglese mi ha portato a considerare criticamente il modello di democrazia maggioritaria che si è tentato di affermare in Italia, mi ha portato a non illudermi sulle virtù semplificatrici dell’uninomiale, sul modo leggero di costruire un partito a vocazione maggioritaria, ecc.

Un’altra ricerca importante, un decennio dopo, è stata quella su *I partiti politici nelle democrazie occidentali*, Roma-Bari, Laterza 2004 (la sollecitazione a scrivere un volume di questo genere mi venne da Sergio Fabbrini in qualità di direttore di una collana di Laterza, e di questo gli sono sempre grato). Ma questa, anche se condotta per qualche anno, è più una sistemazione critica della letteratura sull’argomento, anche se con vari spunti originali o nuovi (come nel caso del capitolo sulla selezione dei candidati, sulla discussione critica delle tesi di Kirchheimer sul declino dell’opposizione e dell’omologazione dei partiti di massa di sinistra, sulle tesi del *cartel-party*, sui criteri puramente quantitativi per la comprensione dei sistemi di partiti, ecc.). Ma lascio a Sartori, che mi aveva fatto l’onore di una sua prefazione al volume, la valutazione di quest’ultimo:

Nei miei studi io mi sono occupato dei sistemi. Massari si occupa invece dei partiti. Non lo invidio. Il suo campo d’indagine è molto più arruffato, variopinto e sfuggente dall’altro. Indagare su un partito specifico... è facile, relativamente facile. Ma le ricerche partito-per-partito perderebbero senso se ogni tanto qualche valoroso non si impegnasse nel lavoro di rimetterle assieme e di ricomporle in un discorso ordinato. Massari è uno di questi rari valorosi... Quando il materiale è pressoché sterminato, il problema è saperlo organizzare, saperlo inquadrare. Massari lo ha saputo fare. Il suo libro parte – come deve – dalla teoria

dei partiti, discute poi della loro tipologia e di come classificarli, e diventa man mano sempre più empirico, sempre più vicino ai fatti, per approdare a due temi e quesiti concretissimi: Primo, se i partiti sopravvivranno rinnovandosi e anche innovando, e cioè con partiti di tipo nuovo: Secondo, chi controlla la selezione dei candidati che si presentano alle elezioni, e i modi di democratizzare, riusciti anche controproducenti, questa selezione. ...i partiti sono più che mai sotto attacco; eppure nessuno riesce a dimostrare in maniera seria e convincente come la democrazia rappresentativa potrebbe funzionare senza le cinghie di trasmissione poste in essere dai partiti e dal sistema dei partiti. Questa è anche la persuasione che ha indotto Massari a inoltrarsi in una «selva oscura» nella quale anch'io, dopo aver letto il suo libro, mi oriento meglio.

## 7. Conclusioni

Com'è evidente da quanto detto finora, il mio percorso intellettuale e scientifico nello studio dei partiti politici è stato sempre rivolto non alla pura descrizione dell'oggetto di studio, né al confinamento entro uno specialistico settore disciplinare (quello della scienza politica, che pure ha oramai una solidità e una ricchezza scientifiche indiscutibili). Sono andato sempre alla ricerca delle correlazioni tra i fenomeni (nel linguaggio delle scienze sociali si parla di correlazioni tra variabili indipendenti e variabili dipendenti), alla ricerca della spiegazione e per quanto possibile alla ricerca delle cause e delle conseguenze. Di qui il bisogno di aprirmi ad altre dimensioni culturali e disciplinari, come la storia, la sociologia, l'economia, il diritto costituzionale (con questo in maniera più stringente), la teoria politica. Nella convinzione che la divisione disciplinare del sapere è uno strumento utilissimo e indispensabile del sapere per la sua progressione, ma che gli oggetti reali non sono divisi per discipline e sottodiscipline<sup>4</sup> e che, perciò, occorra recuperare una circolarità del sapere che rifletta in qualche modo l'unitarietà degli oggetti o fenomeni reali (anche se individualmente è un compito pressoché impossibile, ma un granellino di quest'attitudine può essere un seme o accendere una scintilla).

In questo percorso e in varie fasi ho avuto la fortuna di incontrare dei veri “maestri”: principalmente Umberto Cerroni, Gianfranco Pasquino, Giovanni Sartori. In particolare sui libri di quest'ultimo mi sono formato in modo decisivo e continuativo. La sua idea di scienza politica era sì empirica e applicativa, ma non puramente basata sulla misurazione quantitativa, come purtroppo oggi è la tendenza prevalente, soprattutto negli USA. La sua logica – ed ho ritenuto Sartori sempre un grande logico – del metodo scientifico comprendeva i concetti (e quindi anche una dimensione qualitativa, lo si è visto nella sua tipologia dei sistemi di partito) e la comparazione (ma ben guidata da criteri adeguati del

---

<sup>4</sup> E' singolare come questa impostazione la si ritrovi nei criteri formulati dall'ANVUR per la prima tornata dell'Abilitazione Scientifica Nazionale (ASN): vengono considerati solo gli scritti comparsi nelle riviste accreditate del settore disciplinare concorsuale. Per cui se un candidato di scienza politica, poniamo, presenta un articolo comparso su “Quaderni Costituzionali”, questo non viene considerato e valutato. La qualità intrinseca non conta niente!



metodo, si ricordi la sua polemica contro “lo stiracchiamento dei concetti”). E ovviamente non era uno studioso settoriale o specialistico (in senso strettamente disciplinare). La democrazia, la teoria politica, le istituzioni, i sistemi di partito, i grandi problemi del presente (dalla mutazione antropologica indotta dalla televisione alle immigrazioni, dall’Islam all’ambiente, ecc.). Insomma, oramai uno studioso e un grande intellettuale che possiamo benissimo riconoscere come un “classico”. Sono sempre stato attratto dalla sua biografia intellettuale e dai suoi libri, con i quali mi sono sentito sempre in piena sintonia. Naturalmente non mi sono formato solo sui suoi libri. Dall’inizio degli anni Novanta (nel 1994 tradussi in italiano *Comparative Constitutional Engineering*) fino alla sua morte il 4 aprile 2017 l’ho sempre frequentato e interloquuto con lui soprattutto sui temi delle riforme costituzionali in Italia<sup>5</sup>.

E ho avuto la fortuna di incontrare e di confrontarmi con diversi interlocutori, alcuni per periodi limitati altri rimasti costanti e duraturi: Luigi Graziano, Marcello Fedele, Leonardo Morlino, Adriano Pappalardo, Sergio Fabbrini, Stefano Ceccanti, Piero Ignazi, Luciano Bardi (con questi ultimi due con una più stretta collaborazione scientifica oramai quasi ventennale) e più di tutti, per varie ragioni, Fulco Lanchester.

Ma veniamo ora a qualche considerazione conclusiva sui partiti.

Siamo tutti convinti che i partiti sono essenziali alla democrazia. Ma cosa succede se quelli e questa si trasformano in maniera radicale, tanto da metterne in discussione il rapporto? La democrazia rappresentativa è sempre più sfidata e contestata, molti partiti nuovi sorgono su posizioni in diversa misura antisistema, molti vecchi partiti arrancano e annaspano. Però una cautela: non giudichiamo la situazione delle democrazie occidentali con lenti italiane. In Italia lo stato dei partiti e delle loro *leadership* è particolarmente allarmante, per ragioni che affondano le loro radici nella storia della repubblica italiana, e in qualche modo segnala una vera e propria patologia del sistema. Anche altri paesi presentano segnali allarmanti e l’ondata populistica ha investito quasi tutte le principali democrazie. Ma attenzione alle generalizzazioni e alla trasformazione delle tendenze in sentenze definitive di morte o decesso. In molte democrazie la sfida dei partiti populistici o l’indebolimento di quelli tradizionali a fare da riparo e da difesa è fronteggiata e neutralizzata grazie alla forza e alla solidità degli assetti istituzionali, e cioè agli anticorpi istituzionali e culturali (e penso agli USA di Trump, al Regno Unito, alla Germania, alla Francia). E comunque, forse è vero quello che afferma Piero Ignazi, e cioè che i partiti perdono sì sempre più legittimità, ma conservano e talvolta accrescono la loro forza (perdono iscritti, ma acquistano potere nelle istituzioni).

E poi non è da mettere in secondo piano la capacità delle democrazie di integrare. L’hanno fatto con successo nel passato con i partiti ideologici di massa extraparlamentari,

---

<sup>5</sup> Ho dedicato a Sartori i seguenti scritti: *Quanto contano i partiti*, in *La Repubblica di Sartori*, a cura di Gianfranco Pasquino, “Paradoxa”, 1, 2014; *Giovanni Sartori e la democrazia della Seconda Repubblica*, in *La politica come scienza. Scritti in onore di Giovanni Sartori*, a cura di Stefano Passigli, Passigli Editori 2015; *I sistemi bipartitici da Sartori a oggi*, in “Quaderni di Scienza Politica”, 3, 2016; *Giovanni Sartori and the institutional reforms in the Italian “Second Republic”*, in “Contemporary Italian Politics”, 2017.

nelle loro varie versioni. Persino i tradizionali partiti antisistema (penso ai partiti comunisti) sono stati o fatti convivere nella democrazia, magari emarginandoli o non ammettendoli alla soglia del potere esecutivo, o indotti a cambiare nome e ideologia. Altri partiti nati come movimenti antisistema si sono poi istituzionalizzati e in qualche modo omologati (Corbetta dice che ciò sta accadendo con il M5S). Insomma, non c'è ragione per non pensare che la capacità d'integrazione sia improvvisamente terminata.

Non tutte le trasformazioni dei partiti sono, poi, di per sé incompatibili con le funzioni che loro si richiedono per lo svolgimento dei loro compiti nelle democrazie. Sapendo che alcune funzioni sono oramai non più attuali (come quella di socializzazione e dell'educazione politiche, legate com'erano a una particolare fase dei partiti di massa e della stessa società), e che altre continuano a rimanere tuttora vive (la mobilitazione dell'elettorato, la formulazione dei programmi, la selezione dei candidati, la nomina del personale governativo, la direzione del governo, ecc.). E non tutti i tipi di partito, che si sono via succeduti e che sono presenti attualmente, sono di per sé incompatibili con la democrazia, anche se possono non piacere o possono risultare largamente inadeguati. Il fatto è che non possiamo continuare ad avere come criterio di giudizio e di paragone il modello del partito di massa di stampo duvergeriano (che era quello ideologico e burocratico). I partiti di massa di stampo duvergeriano hanno costituito solo una fase storica, per quanto grandiosa e si potrebbe dire epica, della variegata storia dei partiti politici. Il partito neo-notabiliare, o quello patrimoniale o quello in *franchising* possono non piacere, ma è questo quello che passa il convento, e con questo fatto dobbiamo convivere.

C'è però un tipo di partito che mi pare del tutto in antitesi con i requisiti funzionali che la logica di funzionamento della democrazia richiede ai partiti politici, ed è il cosiddetto partito personale.

Le funzioni dei partiti sono molteplici e complesse, non sono riducibili e non sono esprimibili dalla singola personalità. Per tutti i teorici e gli studiosi dei partiti politici - da Edmond Burke ad Antonio Gramsci, a Costantino Mortati a Giovanni Sartori - il partito è un organismo collettivo e collegiale che non si esaurisce né nei funzionari, né nelle oligarchie interne, né nel singolo *leader*.

Oggi si teorizza non solo "il partito del *leader*", ma anche "il governo del *leader*", sulla base dell'impossibilità di ricreare il vecchio partito di massa. Ma il partito del *leader* o il partito personale è un ossimoro. O c'è il partito che esprime anche un *leader* forte (sia pure tanto da controllare il partito per un certo tempo) o c'è un *leader* personale che ha fagocitato e annullato il partito. Il punto di discriminazione è comunque la sorte del partito dopo la fine (politica o altro) del *leader*, se sopravviva o no. Se sopravvive allora, il partito è comunque istituzionalizzato e come tale non significa la fine del partito. A chi scrive pare esagerata l'enfasi che oggi si pone sul *leader* o sulla singola personalità (a parte il fatto che nella storia passata è sempre stato fortissimo il ruolo giocato dalle singole personalità, come ci insegnava il buon vecchio Plechanov). Ma ammettiamo pure che oggi è preminente la fase del partito del *leader* e dei partiti personali. Ma allora dobbiamo pensare ad altri strumenti e modalità di reggimento della comunità politica, compresa la regolamentazione legislativa

dei partiti politici. Questi non possono più essere considerati puramente associazioni private di fatto, estranee al diritto pubblico. Essi svolgono funzioni pubbliche rilevanti, d'importanza pubblica, e come tali vanno riconosciuti, superando, per quanto ci riguarda, i limiti dell'art.49 della Costituzione.<sup>6</sup> Ma soprattutto, se si è affermato il partito (e il governo) del *leader*, allora dobbiamo ripensare la forma di governo parlamentare, e soprattutto di quella maggioritaria – e qui sta il collegamento tra partito politico e assetti istituzionali. Soprattutto, occorrerebbe sincronizzare la riforma della forma di governo – intesa sia direttamente con la modifica di norme costituzionale, con la regolamentazione legislativa dei partiti e con l'adeguamento dei regolamenti parlamentari, sia indirettamente attraverso la riforma elettorale – ai partiti di fatto.

In più, ad aggravare i problemi che il partito personale pone, occorre considerare un'altra tendenza in atto, quella della democrazia diretta e al ricorso a forme di partecipazione sempre più dirette, come le primarie, i referendum, l'elezione diretta di alcune cariche monocratiche, ecc. Nell'ambito dei partiti, quando queste modalità di democrazia diretta e immediata si saldano con il partito personale e del *leader* può sprigionarsi un cortocircuito che può tramutare i caratteri stessi della democrazia interna, facendo prevalere l'elemento plebiscitario su quello rappresentativo-deliberativo della democrazia, come aveva ben visto Fraenkel. Il partito come organismo collegiale e collettivo implica l'esistenza di uno spazio per la democrazia deliberativa, che non può essere surrogata dalla democrazia diretta (per esempio delle primarie). Le primarie, come quelle per la scelta del *leader*, sono eventi puntuali e *una tantum*, possono essere utilissime ma non possono chiudere definitivamente il processo decisionale all'interno di un partito politico, processo che si deve alimentare di momenti e spazi deliberativi a tutti i livelli, dalla periferia al centro. L'impresa di un partito, tanto più quando si prefigge di cambiare le cose, non può essere l'impresa di una singola personalità, per quanto legittimata e capace (a volte può essere persino carismatica). Essa è sempre un'impresa collettiva e collegiale, per quanto la *leadership* personale sia importante e persino indispensabile.

Infine un'ultima considerazione (che non può che essere solo accennata). Ad alimentare queste tendenze “plebiscitarie” e queste tendenze anti-partito, occorre tenere presente un'altra tendenza potentissima, perché affonda nelle radici stesse dell'economia: la tendenza alla – com'è stata definita – **disintermediazione**. Com'è oramai abbastanza riconosciuto, tutti i corpi sociali intermedi e le strutture d'intermediazione sono minacciati dalla globalizzazione neo-liberista, e con essi i partiti politici. Ed è una lotta per certi versi impari. Da una parte la democrazia politica richiede che i partiti esistano e funzionino, dall'altra le tendenze liberiste dell'economia congiurano a limitare, se non a spazzare via, le strutture della politica democratica (stati nazionali, parlamenti, sindacati, ordini professionali e ovviamente i partiti politici). Ancora una volta la democrazia è alle prese con il problema di governare l'economia, senza farsi travolgere. E dentro questo problema è chiaro che i partiti

---

<sup>6</sup> Ho trattato il tema in *I partiti e le regole*, “Democrazia e Diritto”, 3, 2016, riprendendo e sviluppando le considerazioni svolte in un'audizione nella Commissione Affari Costituzionali della Camera dei Deputati nel 2015.

nazionali (come gli stati nazionali) non ce la fanno a reggere la sfida. Per una dimensione di scala, solo partiti transnazionali possono reggere la sfida, ossia per quanto ci riguarda partiti politici europei che crescano e si sviluppino assieme al rafforzamento dell'integrazione europea nelle forme possibili.

Il futuro dei partiti è tutto dentro questa lotta o questo confronto. Ma bisogna essere fiduciosi sulle risorse della democrazia.

**Oreste Massari**