

MITI E REALTÀ DEL CARTEL PARTY. LE TRASFORMAZIONI DEI PARTITI ALLA FINE DEL VENTESIMO SECOLO

di Francesco Raniolo

Premessa

In un fortunato saggio di qualche anno fa Daalder (1992) ha avuto facile gioco nell'individuare alcuni dei principali limiti metodologici e sostantivi di gran parte della letteratura sulla crisi dei partiti: l'esistenza di assunti aprioristici e di preconetti normativi; la tendenza a ragionare in termini di «inesorabili» processi sociali e *trend* politici; la carenza di approfondite ricerche empiriche in grado di discriminare il peso delle differenze tra periodi storici, paesi, sistemi partitici e tra gli stessi partiti. Inoltre, la retorica sulla crisi dei partiti è stata anche alimentata dalla cattiva individuazione ed esplicitazione dei criteri sulla base dei quali il funzionamento dei sistemi partitici e dei singoli partiti venivano valutati. Così, la sedicente crisi dei partiti poteva dipendere semplicemente dal fatto che si guardava loro enfatizzando oltre misura un particolare angolo visuale a discapito di altri (Daalder 1992; Calise 1992; Mair 1997)¹.

Un primo passo verso quel maggior rigore analitico auspicato da Daalder si può intravedere nell'affinamento delle tipologie dei partiti. Siamo, ovviamente, consapevoli dei limiti di tale strumento metodologico (per alcuni spunti critici si vedano Ep-

Devo un ringraziamento a Leonardo Morlino, Orazio Lanza e ai referees della Risp per gli utili suggerimenti che mi hanno fornito anche se, molto probabilmente, non sono riuscito a tenerli in conto tutti.

¹ Un caso emblematico di questo modo di affrontare il problema del declino dei partiti si può riscontrare nella contrapposizione tra sostenitori della tesi del declino (*declinists*) e sostenitori della tesi del *revival* (*revivalists*) nel dibattito politologico statunitense. I primi, a conforto della loro ipotesi guardano principalmente alle trasformazioni dei rapporti partiti-elettori, ovvero alla domanda elettorale. I secondi, invece, all'offerta elettorale, o meglio alle caratteristiche organizzative attraverso le quali i partiti tentano di controllare un elettorato indisciplinato (Appleton e Ward 1994).

stein 1967; Panebianco 1984; Kalyvas 1998). Né, d'altra parte, il ricorso alle tipologie è l'unica strategia possibile. Gli esercizi classificatori sono certamente utili, consentono la definizione del problema di ricerca, la messa a fuoco degli aspetti cruciali, e suggeriscono ipotesi di lavoro. Ma poi occorrono le ricerche empiriche che ne verificano l'effettiva utilità.

In linea generale, possiamo considerare ogni partito: *a)* come *tutti* gli altri partiti; *b)* come *alcuni* altri partiti; *c)* come *nessun* altro partito². La prima definizione si pone ad un maggiore livello di astrazione. Essa è ben soddisfatta, almeno per i regimi democratici, dalla celebre «definizione minima» di partito data da Sartori (1976)³. Per contro, la terza fa riferimento alla necessità di andare oltre l'analisi tipologica per produrre «studi di caso», idiografici, in grado di meglio contestualizzare e storicizzare la comprensione dello sviluppo dei singoli partiti. Dal nostro punto di vista, che guarda alle tipologie di partito, la definizione rilevante è la seconda.

In particolare, prenderemo come pretesto la tipologia storica dei partiti proposta di recente da Katz e Mair (1995). Nella tabella 1 abbiamo sintetizzato le principali caratteristiche dei quattro tipi storici di partito: il «partito di élite» (XIX sec.), il «partito di massa» (1880-1960), il «partito pigliatutto» (dal 1945), il «partito di cartello» (dal 1970)⁴. Abbiamo preferito utilizzare questa sequenza di quattro tipi poiché una diversa impostazione, dicotomica o tricotomica, avrebbe semplificato troppo. D'altra parte, per quanto le tipologie a fondamento storico non siano le uniche possibili⁵, resta il fatto che «l'esame della sequenza storica è [comunque] preliminare ad ogni altro.

² Scott (1985) afferma che questo schema analitico, piuttosto diffuso nella letteratura organizzativa, si deve a Robert Wilson che lo elaborò in un suo studio del 1954 sulle caratteristiche delle sale operatorie degli ospedali americani.

³ Per cui un partito è «qualsiasi gruppo politico che presenta alle elezioni, e che è capace di piazzare tramite elezioni, candidati per uffici politici» (Sartori 1976, 64).

⁴ Abbiamo qui accolto la periodizzazione di Katz e Mair che, però, non ha mancato di suscitare delle riserve. Beyme, per esempio, propone le seguenti modifiche: partiti di élite (fino al 1918); i partiti di massa (1918 - fine anni '50) – in questo caso però non tiene conto del fatto che il partito emblematico della famiglia, la Spd tedesca, è nato nella seconda metà dell'800; partiti pigliatutto (1950 - fine anni '70); e, infine, il partito di professionisti (fine anni '70 e anni '80).

⁵ Per esempio, i «tipi analitici» designano delle distinzioni teoriche non di sequenza ma alternative, o come nei «tipi polari» estreme. Invece, i «tipi storici» indicano delle successioni temporali, la scansione tra ciò che precede e ciò che segue. Va da sé che i casi reali saranno sempre degli ibridi che si approssimeranno, più o meno, ai diversi tipi puri.

Anche perché la stessa terminologia di cui disponiamo per caratterizzare i partiti deriva in massima parte da qualche tipo storico di partito» (Sartori 1965, 39).

Tuttavia, non diversamente da quanto accade per altre «popolazioni di organizzazioni» (Stinchcombe 1965) e al di là dei processi di uniformizzazione in atto, il ragionamento in termini di sequenze di sviluppo non ci deve fare dimenticare che le democrazie occidentali presentano contestualmente una pluralità di tipi di partito che riflettono storie ed identità distinte. In sostanza, «in nessuna fase storica si è verificata un'omogeneizzazione totale della natura dei partiti politici. Ogni fase ha lasciato sacche di resistenza e di rifiuto dietro di sé, contribuendo a rendere sempre più vario il panorama dei partiti politici occidentali» (Bartolini 1996, 522).

Non va dimenticato, infine, che ogni tipologia è una «classificazione multidimensionale» (Sartori 1979; Marradi 1992)⁶. Il che ci porta alla ricerca delle principali dimensioni dell'azione partitica: quella elettorale, quella organizzativa e quella istituzionale (Calise 1992, 13). Dunque, è la combinazione, spesso implicita e storicamente cangiante, di questi aspetti che definisce lo «spazio degli attributi» relativo ai diversi tipi di partito.

Poiché la trattazione dei tipi di partito tradizionali è largamente conosciuta, nei prossimi paragrafi dedicheremo una maggiore attenzione alle evoluzioni più recenti. In particolare, nel secondo paragrafo relativo ai tre tipi tradizionali, «il partito di quadri», il «partito di massa» e il «partito pigliatutto», procederemo con passo spedito. Nel terzo e nel quarto, invece, ci soffermeremo con più attenzione sul «partito di cartello» e sui diversi sotto-tipi di quello che per comodità potremmo chiamare «partito post-moderno». Nel quinto paragrafo, infine, cercheremo di trarre qualche conclusione sostantiva e di metodo.

⁶ La individuazione delle dimensioni per la costruzione delle tipologie richiede il rispetto di alcune semplici regole: 1) scegliere delle dimensioni in grado di spiegare aspetti importanti delle strutture o funzioni partitiche; 2) definire chiaramente le dimensioni intorno a cui la tipologia deve essere costruita e specificare come esse debbono essere rese operative; 3) le dimensioni utilizzate per creare lo spazio delle caratteristiche della tipologia dovrebbero essere indipendenti nel senso statistico del termine (Scott 1985, cap. 2).

I partiti di massa: una soluzione contingente

I primi due tipi di partito, indicati nella tabella 1, coincidono con la dicotomia duvergeriana dei «partiti di quadri» e dei «partiti di massa». Per quanto Duverger (1961, ed. orig. 1951) proponga diverse tipologie dei partiti sotto il profilo organizzativo, istituzionale e della partecipazione interna, questa è quella che ha avuto più fortuna. Egli presenta con sistematicità la distinzione tra partiti di quadri e partiti di massa nel secondo capitolo, intitolato «I membri dei partiti», della prima parte del suo volume. Questo capitolo segue l'altro sulle «Forme istituzionali e organizzative dei partiti» dove sono sviluppate le tipologie più originali⁷.

Questa collocazione, assieme alla circostanza che con la sua bipartizione il politologo francese riprende le precedenti classificazioni di Weber («partiti di notabili» e «partiti di massa») e di Neumann («partiti di rappresentanza individuale» e «partiti di integrazione»), sembrerebbe confermare che lo sforzo più importante dello studioso francese sia da rinvenire, invece, nella «tipologizzazione dei partiti secondo criteri organizzativi» (Bartolini 1996, 522) – si veda la nota n. 7. Tuttavia, basta seguire più da vicino il discorso di Duverger per rendersi conto che la dicotomia «partiti di quadri» e «partiti di massa» non ha goduto di una fortuna del tutto immeritata. Sul piano analitico, infatti, questa è quella più generale in grado di comprendere tutte le altre.

«La distinzione tra partiti di quadri e partiti di massa non si basa sulla loro dimensione, sul numero dei loro membri: non si tratta di una diversità di misura ma di struttura. [...] Il partito di massa] cerca per prima cosa di dare un'educazione politica alla classe operaia, di suscitare una élite capace di assumere il governo e l'amministrazione del Paese: gli iscritti perciò sono la materia stessa del partito, la sostanza della sua azione. [...] Dal punto di vista finanziario, il partito si basa essenzialmente sulle quote versate dai suoi membri [...]. Il partito di quadri risponde ad un diverso concetto. Si tratta di riunire dei notabili per

⁷ Ricordiamo le distinzioni: tra partiti a struttura diretta e indiretta a seconda del tipo di adesione individuale o collettiva; tra partiti di comitati o *caucus*, sezioni, cellule e milizie a seconda dei diversi elementi organizzativi prevalenti; tra partiti forti o deboli, centralizzati o decentralizzati, a struttura verticale o orizzontale a seconda delle caratteristiche dell'articolazione organizzativa.

preparare le elezioni, dirigerle e mantenere i contatti con i candidati. [...] Qui la qualità predomina su tutto: vastità del prestigio, abilità della tecnica, importanza della ricchezza. Ciò che i partiti di massa ottengono col numero, i partiti di quadri l'ottengono con la qualità» (Duverger 1961, 105-106).

Inoltre, in questa bipartizione si annida un «pregiudizio normativo», cioè una precisa visione della democrazia e della lotta politica. Il che conduce a sovrapporre, e in modo inestricabile, aspetti empirici e normativi, fenomenologici ed assiologici, leggi di tendenza e, vere e proprie, filosofie della storia (Katz e Mair 1995; Mair 1997). A questa fallacia non si sottraggono neanche gli altri tipi di partito su cui ci soffermeremo più avanti. Lo stesso Duverger affronta una delicata questione normativa quando delineando la cosiddetta «teoria dei gradi di partecipazione» nel partito di massa solleva l'esistenza di un dilemma tra la *logica dell'organizzazione*, o dell'efficienza, e la *logica dell'associazione*, o della democrazia (si veda anche Pizzorno 1993)⁸.

Il terzo stadio dello sviluppo partitico indicato nella tabella 1 è rappresentato dal «partito pigliatutto» di Kirchheimer (1971; ed. orig. 1966). Per chi guarda alla tipologia storica dei partiti oltre trent'anni dopo il saggio dello studioso polacco non può non considerarlo uno spartiacque cruciale. Il suo contributo segna la definitiva crisi della prassi e dell'ideologia del partito di massa.

Del «partito pigliatutto» spesso sono stati messi in risalto gli aspetti legati all'attenuazione del bagaglio ideologico e al declino del suo rapporto privilegiato con una clientela particolare (la *classe gardée*), di classe o confessionale, a favore di un reclutamento dei voti tra la popolazione in generale. Minore attenzione è stata, invece, data ai suoi tratti più propriamente «organizzativi» (Mair 1989; Wolinetz 1989): un progressivo rafforzamento della *leadership*, un marcato ridimensionamento del ruolo degli iscritti e degli attivisti (il *party on the ground* di Katz e Mair, vedi *infra*), ormai ridotti al rango di una «reliquia storica»; e una crescente permeabilità rispetto ai gruppi di interessi (Kirchheimer 1971, 191).

⁸ Le principali «conseguenze non intenzionali», nel senso mertoniano, della tirania delle dinamiche organizzative sono da rinvenire, innanzi tutto, nella formazione di un ceto politico professionale, che «assume una sua specializzazione astratta da ogni rappresentanza», e nella burocratizzazione, cioè «nella sopravvivenza dell'apparato organizzativo in quanto tale, anche nell'abdicazione dei fini politici originari» (Pizzorno 1993, 92).

TAB. 1. *Tipi di partito e loro caratteristiche*

Caratteristiche	Partito di élite	Partito di massa	Partito pigliatutto	Partito di cartello
Periodo	XIX secolo	1880-1960	dal 1945	dal 1970
Grado di inclusione politica	Suffragio limitato	Allargamento del diritto di voto e suffragio universale	Suffragio universale	Suffragio universale
Scopi principali della politica	Distribuzione di privilegi	Riforme sociali (o opposizione ad esse)	Miglioramenti sociali	Professionalizzazione della politica
Basi della competizione partitica	Posizioni ascrittive	Capacità rappresentativa	Efficacia delle politiche	Capacità manageriali, efficienza
Modelli di competizione partitica	Diretta dall'alto	Mobilizzazione	Competizione	Contenimento, limitazione
Natura del lavoro di partito e delle campagne elettorali	Irrelevante	<i>Labour intensive</i>	<i>Sia labour intensive che capital intensive</i>	<i>Capital intensive</i>
Fonte principale delle risorse partitiche	Relazioni personali	Tessere e contributi degli iscritti	Contributi provenienti da fonti diverse	Finanziamenti statali
Relazioni tra membri ordinari e leader	Le élite sono i membri ordinari	<i>Bottom up</i> : le élite sono responsabili verso gli iscritti	<i>Top down</i> : gli iscritti sono organizzati e diretti per gli scopi delle élite	Stratarchica, autonomia reciproca
Caratteri della <i>membership</i>	Limitata ed elitista	Ampia ed omogenea; attivamente reclutata ed incapaciata; è la conseguenza logica dell'identità; enfasi sui diritti e sugli obblighi	Adesione aperta a tutti, eterogenea; vengono accentuati i diritti ma non gli obblighi; l'appartenenza è marginale per la formazione dell'identità individuale	La distinzione tra membri e non membri è appannata; non sono importanti né i diritti né gli obblighi; accentuazione dei membri come individui piuttosto che come corpo collettivo; i membri sono importanti per il mito della legittimazione popolare
Canali della comunicazione partitica	Reticoli interpersonali	Il partito provvede ai propri canali di comunicazione	Il partito compete per l'accesso ai canali di comunicazione non-partitici	Il partito ottiene l'accesso privilegiato ai canali di comunicazione pubblici
Posizione dei partiti tra Stato e società civile	Confini non definiti tra Stato e società civile politicamente rilevante	I partiti appartengono alla società civile, all'origine come rappresentativi dei recenti segmenti rilevanti della società civile	I partiti sono degli intermediari in competizione tra lo Stato e la società civile	I partiti diventano parte dello Stato
Stile rappresentativo	Fiduciario	Delegato	Imprenditore	Agente statale

Fonte: Katz e Mair (1995, 18).

D'altra parte, il contributo di Kirchheimer si spinge a valutare le implicazioni che la conversione al modello pigliatutto avrebbe avuto per le stesse funzioni dei partiti occidentali (Panbianco 1982, cap. 11; Wolinetz 1989): la «capacità di integrare» elettori e gruppi nel sistema politico è ora più limitata e, soprattutto, più instabile; la «determinazione degli orientamenti generali dell'azione politica» – ciò che oggi diremmo la «formulazione delle politiche» – avviene ad un livello più elevato di generalità e di indeterminatezza; mentre è «la scelta dei candidati per una legittimazione popolare come titolari di uffici pubblici [che] appare la funzione più importante dell'attuale partito pigliatutto» (Kirchheimer 1971, 189-199). Nello stesso periodo Pizzorno (ed. orig. 1968 ora in Pizzorno 1980) lamentava che i partiti dovevano affrontare una crescente discrasia tra la funzione di «trasmissione della domanda» e «l'esercizio della delega» a ricoprire ruoli pubblici.

Anche la tesi del partito pigliatutto rifletteva una specifica concezione della politica democratica, influenzata dall'esperienza americana precedente la contestazione studentesca del '68, e incardinata su due perni. Il primo, di derivazione schumpeteriana, secondo il quale il cuore della competizione politica adesso si stava spostando verso la lotta tra squadre di leader orientate al successo elettorale immediato. Il secondo, che introduce un nuovo dilemma organizzativo, per cui il processo di democratizzazione nei sistemi politici occidentali degli anni '50 e '60 ha condotto ad una divaricazione tra il ruolo di governo e la «funzione espressiva» dei partiti di massa⁹. Per dirla con Croce, tra il «parteggiare» e il «governare».

Quali conclusioni si possono trarre dal confronto tra l'analisi di Duverger e di Kirchheimer? Entrambi incarnano quell'atteggiamento che con efficacia Daalder (1992) ha chiamato «rioggetto selettivo» dei partiti politici. Ma esprimendo, pur nell'ambito di comuni premesse di valore (le preferenze di entrambi vanno per il partito di massa), due vere e proprie filosofie della storia opposte. Per il politologo francese bisognava guardare al futuro: «qualsiasi rimpianto per i partiti di quadri dell'Ottocento, individualisti e decentrati, e gli anatemi contro gli attuali

⁹ Kirchheimer riprende la nozione di «funzione espressiva», «che pur non portando a una categoria specifica, giustifica l'uso di un termine particolare» (1971, 189), dal saggio di Sartori pubblicato nel volume del 1966, edito a cura di La Palombara e Weiner, dov'è contenuta anche l'edizione originaria del suo lavoro.

partiti di massa, accentrati e disciplinati, non tolgono che soltanto questi ultimi siano rispondenti alla struttura della società contemporanea» (Duverger 1961, 518). Ma la società contemporanea di Duverger era quella della fine degli anni '40 e dei primi anni '50. Dopo quindici anni dalla prima edizione parigina dell'opera di Duverger, Kirchheimer concludeva il suo celebre saggio con uno sguardo al passato: «Possiamo così arrivare a rimpiangere la scomparsa, per quanto inevitabile, del partito di massa classista e del partito confessionale, così come rimpiangiamo la scomparsa di altri elementi caratteristici della vecchia società occidentale» (Kirchheimer 1971, 201).

Il punto è che con la comparsa del partito pigliatutto lo stesso sviluppo storico dei partiti cessa di essere percepito come *lineare*, come approdo verso un punto di arrivo predestinato (il partito di massa), per assumere un andamento *ciclico* (Pizzorno 1993; Mair 1990). O, se si preferisce, nella nostra sequenza storica i partiti organizzativi di massa costituirebbero un semplice anello intermedio. Più precisamente, «partiti forti, con programmi chiaramente distinguibili e appartenenza integrata, sono un fenomeno temporaneo. Essi si formano per coordinare l'accesso delle nuove masse nel sistema politico, e così controllarlo. Appaiono, per così dire, obsolescenti quando sia l'accesso sia il controllo sono assicurati» (Pizzorno 1993, 269).

Da questo punto di vista, con buona pace di Duverger, il partito di massa, incapsulante e programmatico, ben lungi dall'essere un modello universale riguarderebbe solo la fase «genetica» dei regimi democratici di massa. Per contro, la «caduta delle differenziazioni programmatiche, delle funzioni di integrazione e della stabilità delle divisioni elettorali» (Pizzorno 1993, 269), sono state viste come indicatori del ritorno alla politica dei partiti elettorali o *top-down* – anche se non più nella versione più antica notabile, ma in quella moderna del partito pigliatutto o, come vedremo meglio, del *cartel party* (Mair 1990).

D'altra parte, da un punto di vista sistemico, via via che i partiti si istituzionalizzavano – come partiti programmatici di massa con forti identità – cresceva la loro capacità di inquadrare le masse e di strutturarne il voto. Nella misura, poi, in cui questi processi hanno avuto successo si assisteva alla crescita di stabilità del mercato elettorale e alla strutturazione dei nuovi sistemi partitici (Morlino 1998; Mair 1997). Così, se Kirchheimer (1971) coglieva nel segno quando annunciava l'avvento del «partito del popolo, pigliatutto», ciò, probabilmente, era il ri-

flesso non solo delle profonde trasformazioni socioeconomiche e culturali che nel frattempo le società occidentali venivano sperimentando ma anche del fatto che quegli effetti sistemici si erano ormai consolidati. Adesso i sistemi partitici delle democrazie occidentali non erano solo «funzionali» ma, soprattutto, «funzionanti», cioè guidati da proprie leggi d'inerzia (Sartori 1976).

Un punto comunque è certo, e cioè che l'analisi di Kirchheimer «è ricca di ipotesi di sviluppo e ha stimolato la ricerca sulle trasformazioni strutturali e funzionali dei partiti nell'ultima parte di questo secolo. Nel suo solco altri contributi hanno identificato nuove tipologie di partito, enfatizzando uno o alcuni degli aspetti menzionati da Kirchheimer» (Bartolini 1996, 522). Oppure mettendone in risalto altri ancora in embrione negli anni '60 quando il nostro autore scriveva. Basti pensare, tra l'altro, alla professionalizzazione del personale politico, al ruolo delle nuove tecnologie mediatiche, alla progressiva personalizzazione della politica e all'estensione del finanziamento pubblico.

Cartel party e politica di cartello

A questo complesso di trasformazioni si rifà l'ultimo tipo di partito indicato nella tabella 1, chiamato da Katz e Mair (1995) *cartel party*. In realtà, i due politologi non ci danno una sua definizione precisa, si limitano piuttosto ad elencarne tutta una serie di caratteristiche salienti. Le attività di partito e le campagne elettorali sono altamente professionalizzate, centralizzate e *capital intensive*; la comunicazione politica avviene attraverso l'accesso a *media* indipendenti dai partiti. Il rapporto tra leader e aderenti è sbilanciato a favore dei primi che si sentono responsabili più verso gli elettori che i loro iscritti; i membri ordinari, nonostante abbiano dei poteri formali, hanno un ruolo di fatto marginale; prevale una «concezione atomizzata» della *membership* che rende molto improbabili le mobilitazioni interne per delle sfide alle posizioni della *leadership*. I rapporti con le organizzazioni locali del partito sono improntati ad una mutua non interferenza tra *élites* locali e nazionali del partito, entrambe relativamente autonome nei propri ambiti, il che consente di parlare di «stratarchia». L'attività politica non è vista in termini di capacità rappresentativa (come nel partito di massa), o di efficacia del *policy-making* nell'influenzare direttamente le condizioni

di vita dei cittadini (come nel partito pigliatutto), ma piuttosto come una «professione in sé», sempre più autoreferenziale, che richiede competenze e capacità specifiche (Katz e Mair 1995, 17-21).

Tutti questi tratti se non proprio originali, per esempio, rispetto al partito pigliatutto di Kirchheimer possono essere visti come delle differenze di grado, sono delle condizioni necessarie ma non ancora sufficienti dell'esistenza di un «partito di cartello»¹⁰. Se, infatti, si cercano le sue caratteristiche definienti occorre puntare l'attenzione su due aspetti: primo, la dipendenza in modo massiccio del *cartel party* dai finanziamenti pubblici, che in gran parte sono gli stessi partiti a decidere; secondo, l'esistenza tra i partiti di «un mutuo interesse alla sopravvivenza dell'organizzazione collettiva, [per cui], in taluni casi, lo stesso limitato incentivo a competere è stato, di fatto, rimpiazzato da un preciso incentivo a non competere» (*ibidem*, 20). In sostanza, il *cartel party* differisce dai precedenti tipi di partito sia per una maggiore interpenetrazione con lo Stato, sia per la diffusione di un modello di relazioni interpartitiche di tipo collusivo¹¹. E, più in generale, perché alla prospettiva (*bottom-up*) delle relazioni tra partiti e società, caratteristica del partito di massa, sostituisce la prospettiva (*top-down*) delle relazioni tra partiti e Stato.

In realtà, i nostri due studiosi hanno anche seguito un'altra strada (complementare alla prima) per affrontare il tema delle trasformazioni dei partiti. Ci riferiamo a quella imboccata nell'ambito della ricerca comparata dell'*European Consortium of Political Research* sul cambiamento e l'adattamento dei partiti (Katz e Mair 1992; 1994). Il punto di partenza di quest'analisi sta nel definitivo superamento dell'immagine monolitica del partito. Per contro, è più aderente alla realtà empirica «disag-

¹⁰ Già a metà degli anni '80, in un saggio stimolante Panebianco (1984, 202-203) affermava che i principali sviluppi che rendevano del tutto anacronistica la categoria del partito di massa erano due: «1) un processo di indebolimento dei legami diretti tra i partiti e gli elettori», adeguatamente descritto dal modello del partito pigliatutto; «2) un processo di statalizzazione dei partiti», che secondo lo studioso bolognese «ci allontana dai lidi conosciuti». Il modello del *cartel party* è un tentativo di rispondere all'esigenza di nuovi e più adeguati strumenti di analisi.

¹¹ Potrebbe essere interessante notare l'assonanza di questa nozione con quella di «chiusura» con la quale Weber (1980, voll. I e II) definisce il processo mediante il quale i concorrenti per determinate opportunità economiche formano una «comunità di interessi» nei confronti dell'esterno e riescono a regolare a loro favore le condizioni di mercato restringendo l'ingresso dal lato dell'offerta.

gregare l'organizzazione partitica in almeno tre differenti elementi, o facce, ognuno dei quali interagisce con gli altri» (Mair 1994, 4). La prima faccia è quella del *party on the ground* che attiene sostanzialmente all'organizzazione della *membership* e alle relazioni con gli elettori stabilmente identificati; la seconda è quella del *party in central office*, relativa alla burocrazia interna così importante nel tradizionale partito di massa; la terza, infine, attiene al *party in public office* ed è relativa ai rapporti tra partito ed istituzioni statali¹².

Questa disarticolazione dell'oggetto partitico non è solo statica, ma è anche in grado di cogliere le relazioni dinamiche tra queste tre facce (o sottosistemi organizzativi) del partito, e gli eventuali conflitti intra-organizzativi che ne derivano. Gli stessi autori sono propensi ad ammettere l'esistenza di un progressivo declino (ma quanto irreversibile?) del *party on the ground* (Katz 1990; Mair 1994), che verrebbe surrogato dalla preminenza del *party in central office* e, soprattutto, del *party in public office*. Anzi, proprio, le recenti tendenze alla «statalizzazione» dei partiti e/o alla «partitizzazione» delle istituzioni statali (Panebianco 1984; Calise 1992; Müller 1993), così come la stessa «cartellizzazione», potrebbero essere spiegate come egemonia del *party in public office*¹³. In termini funzionali, si tratta di prendere atto della progressiva perdita di rilevanza delle funzioni di integrazione e di rappresentanza dei partiti a favore delle funzioni, di recente definite, «procedurali» (Mair 1999). Vale a dire, le funzioni di reclutamento del personale politico e di organizzazione e gestione del potere pubblico.

Ma torniamo al nostro tema. Le nozioni di «partito di cartello», o forse sarebbe più giusto dire al plurale di «partiti di

¹² La tripartizione di Katz e Mair resta, però, insoddisfacente. Infatti, a parte una certa ambiguità terminologica tra *party in central office* e *party in public office*, sul piano analitico questa si basa sulla scomposizione/specificazione della dimensione organizzativa dei partiti, al punto da trascurare la dimensione elettorale. Proprio per questo, però, è tanto più sorprendente che essa non prenda in considerazione la dimensione delle relazioni inter-organizzative, attinente al reticolo di relazioni che origina dagli scambi tra organizzazioni politiche ed interessi sociali, oltre che dall'intreccio con le istituzioni.

¹³ Da un diverso punto di vista, tutto ciò si riflette nel fatto che i «confini organizzativi che separano i diversi partiti ed istituzioni tendono a sfumare, cioè diventa sempre più problematico distinguere fra di loro i vari attori. L'assetto politico-istituzionale che ne risalta appare allora assai meglio illuminato dalla teoria dei *networks* organizzativi che non dalle prospettive tradizionali» (Panebianco 1984, 211). Pizzorno (1992), da parte sua, ha avuto facile gioco nel mostrare come in queste condizioni si possano espandere le occasioni di scambio corrotto.

cartello», e di «cartellizzazione» sono state sottoposte a svariate critiche (Koole 1996; Beyme 1996; Ware 1996; Perkins 1996) a partire dal fatto che si riferiscono a diversi livelli di astrazione. Il *cartel party* cessa di essere un semplice «tipo di partito» (livello individuale) per diventare un tipo di «relazioni interpartitiche» (livello sotto-sistemico), o, addirittura, un tipo di regime democratico (livello sistemico). Proveremo a svolgere alcune osservazioni proprio prendendo a prestito la distinzione tra «cartello di partiti» (livello sistemico) e «partito/i di cartello» (livello individuale), invece, non terremo conto, se non nelle conclusioni, degli aspetti attinenti alla teoria della democrazia.

Possiamo, intanto, chiederci, seguendo Koole (1996, 515), che cosa ci sia di veramente nuovo nella nozione di «cartello di partiti»? Katz e Mair ci dicono che la «cartellizzazione» favorisce la comparsa di un sistema partitico scarsamente competitivo, basato sulla «collusione e cooperazione tra competitori apparenti, e su accordi che richiedono il consenso e la cooperazione di tutti, o quasi tutti, i partecipanti rilevanti» (1995, 17). Aggiungono, poi, che un simile sviluppo è probabile che si possa verificare «più facilmente in quelle culture politiche caratterizzate da una tradizione di cooperazione e di compromesso tra i partiti»; mentre è più difficile in quei paesi dove una cultura politica «competitiva» e «avversariale» rende più limitate le possibilità di accedere al *patronage* delle cariche e dei favori. Nel primo caso i due studiosi comprendono l'Austria, la Germania e i paesi scandinavi; stranamente non fanno menzione delle piccole democrazie del Benelux o dei sistemi politici del Sud Europa. Emblematica del secondo caso è, invece, la Gran Bretagna.

In realtà, qui si sovrappongono tre aspetti che andrebbero, almeno analiticamente, tenuti ben distinti: 1) un modello di relazioni tra maggioranza e opposizione (o nei termini più tradizionali tra esecutivo e Parlamento) di tipo cooperativo o «consensuale»; 2) l'allargamento del numero dei partiti che hanno rilevanza governativa; 3) l'accresciuta – e, almeno in parte, condivisa con le opposizioni – capacità di nomina e di *patronage* di partiti diventati oramai organi dello Stato (il cosiddetto *party in public office*).

Per quanto riguarda il rapporto tra maggioranza e opposizione la nozione di *cartel party* non aggiunge molto. Già da tempo Lijphart (1968) aveva fornito una classificazione dei sistemi politici democratici sulla base di due criteri: il grado di

omogeneità/eterogeneità della cultura politica e l'esistenza o meno di *élites* politiche coalescenti e collaborative. Dall'incrocio di queste due variabili il politologo olandese aveva ricavato quattro tipi di democrazia: quella centripeta, centrifuga, consociativa e depoliticizzata. Il suo nome restò, però, legato al tipo della «democrazia consociativa» – che nella traduzione olandese venne definito anche *kartel democratie*. In questo caso, il comportamento collaborativo delle *élites* politiche, assieme al grado di controllo che esse detengono su una società ampiamente «segmentata», rende funzionanti i sistemi politici pur in presenza di una cultura politica eterogenea e di una «società plurale»¹⁴.

Il secondo aspetto, messo in risalto dalla nozione (sistemica) di cartellizzazione, è relativo al fatto che adesso tutti i partiti rilevanti hanno dismesso i panni dei «partiti arbitro» per indossare quelli delle forze politiche che gravitano attorno l'orbita del governo o, addirittura, che governano effettivamente (Sartori 1976). Ciò ha implicato per Mair (1997, 191 e ss.) non solo l'ampliamento delle possibilità del superamento della «soglia dell'esecutivo», ma anche la trasformazione dei modelli di alternanza al governo e la comparsa di coalizioni più eterogenee. Ma proprio quando la competizione per il governo si fa più incerta è probabile che i partiti più rilevanti tendano a «cartellizzarsi». Come mostrano gli stessi Katz e Mair (1995, 531), di fatto, la «restrizione della competizione» funziona, più che attraverso l'erezione di barriere di ingresso, «attraverso il controllo e l'assorbimento» dei nuovi venuti. Non è un caso che sia stato sostenuto (Koole 1996; Beyme 1996) che gli argomenti dei due studiosi riecheggino le critiche dell'elitismo democratico alle democrazie pluralistiche. Non va, tuttavia, dimenticato che le teorie neo-elitiste spesso condividono una debolezza di fondo: è più facile definire in modo assiomatico l'esistenza delle facce

¹⁴ Nella classificazione di Lijphart c'era, però, un altro tipo di democrazia che condivideva con quella «consociativa» il processo di cartellizzazione delle *élites* politiche, ma se ne differenziava per l'esistenza di una cultura politica omogenea, la «democrazia depoliticizzata». Questo tipo ancora residuale nella classificazione originaria sembra, invece, destinato a maggior fortuna nel contesto delle trasformazioni ideologiche, competitive e del rapporto governanti-governati che caratterizzano i sistemi politici europei post-comunisti (Pasquino 1997). Dunque, le «democrazie depoliticizzate» ci avvertono della possibilità che i «cartelli di partito» si possono costituire anche in contesti non «polarizzati» e non «segmentati».

meno visibili e collusive del «potere» che analizzarle empiricamente e, soprattutto, ricostruirne il funzionamento¹⁵.

Il terzo aspetto, quello meno problematico, al quale abbiamo già accennato, attiene alla «statalizzazione» dei partiti. Alle soglie del terzo millennio lo Stato è diventato sempre più importante per la sopravvivenza dei partiti politici «sia in termini di legittimità che le cariche pubbliche conferiscono, così come in termini di risorse e capacità che sono offerte, o regolate, dallo stesso Stato» (Mair 1994, 8), o meglio dai partiti stessi che occupano le arene decisionali. In concreto, è possibile distinguere tre modalità attraverso le quali lo Stato può esercitare influenza sui partiti politici: «(1) attraverso quelle regolamentazioni che influenzano i partiti politici in modo diretto, cioè la legislazione sui partiti, la legislazione elettorale e sul finanziamento dei partiti; (2) attraverso la regolamentazione e il controllo di quelle parti della società civile che sono di particolare importanza per i partiti, sostanzialmente i *mass media*, i gruppi di interesse e l'economia; e (3) attraverso la natura delle istituzioni statali e delle relazioni di potere tra di loro» (Müller 1993, 420). A queste ne possiamo aggiungere una quarta relativa al fatto che la disponibilità delle risorse statali permette ai partiti di remunerare, grazie al clientelismo delle cariche e dei favori, i propri seguaci e i gruppi di riferimento (*patronage*).

Ci siamo così avvicinati al secondo livello d'analisi quello del «partito di cartello al singolare» (Katz e Mair 1995, 17). Per i nostri autori gli aspetti cruciali di questo nuovo tipo di partito sono da ravvisare, dunque, nei meccanismi di accesso e di disponibilità delle risorse strategiche: finanziamenti, competenze e mezzi di comunicazione. Per il *cartel party* la fonte di queste risorse è prevalentemente pubblica. Questo modo di vedere il rapporto tra risorse e organizzazione (partito) è definito da Ware (1996, 105-108) «approccio sociologico all'organizzazione partitica».

In linea generale, qualunque organizzazione, sia pubblica o privata, cerca attraverso strategie di scambio e di protezione di procacciarsi le risorse indispensabili alla propria sopravvivenza. E, nella misura in cui ha successo in questo compito riesce a ridurre l'incertezza che caratterizza il proprio ambiente di riferi-

¹⁵ Non è mancato chi, proponendo una rilettura attuale dell'opera di Mosca, ha trovato utile cogliere questo aspetto del *cartel party* (Mastropaolo 1996); si veda anche, *infra* nel testo, Beyme (1996).

mento (Selle e Svåsand 1983). A questo imperativo organizzativo non sfuggono neanche i partiti. Tuttavia, nell'analisi del *cartel party* c'è di più. In effetti, sarebbero il tipo e le fonti delle risorse organizzative ad influenzare non solo le relazioni tra partiti ma anche la loro stessa organizzazione interna. In breve, i modelli organizzativi dei partiti sembrerebbero riflettere le caratteristiche dell'offerta di risorse (Ware 1996).

Se così fosse il lavoro di Katz e Mair si potrebbe ricondurre agli assunti, con i relativi limiti, della cosiddetta «teoria delle contingenze organizzative». I partiti sarebbero, quindi, delle organizzazioni passive che possono solo adattarsi, meccanicamente, ai cambiamenti indotti da una serie di fattori esterni (in questo caso le risorse). Tuttavia, è più corretto sostenere che ogni organizzazione, e a maggior ragione i partiti, sia in grado di agire strategicamente, nel senso che ha la possibilità/capacità di scegliere tra linee di azione alternative anziché essere costretta (dalla natura e disponibilità delle risorse) ad un unico corso di azione. Che quest'ultima posizione sia quella di Katz e Mair lo si evince, del resto, dal fatto che la «cartellizzazione» implicherebbe, da parte dei partiti, delle strategie attive dirette al «controllo», più che al semplice «adattamento»¹⁶, del loro ambiente (Mair 1997). Con un monito realista, ripreso da Schattschneider, Mair (1997, 14) avverte che i partiti hanno «un mutuo interesse alla sopravvivenza delle particolari forme di conflitto e di competizione» alle quali hanno dato vita. Per raggiungere questo scopo essi ricorrono a varie tecniche: tendono a costruire alleanze, ad attivare linee di divisione (*cleavages*) a loro favorevoli, a neutralizzare certi conflitti e a sostituirne altri (*displacement*).

Qui possiamo aggiungere, tutt'al più, che la versatilità strategica dei partiti è influenzata, oltretutto da fattori esterni, dalle dinamiche organizzative interne ai partiti, dalla configurazione della struttura di potere, dai cambiamenti che avvengono nella coalizione dominante il partito (Panebianco 1982; Wolinetz 1997).

Più fondata sembra, invece, un'altra obiezione. In effetti, per quanto possano costituire una variabile strategica, le risorse organizzative rappresentano solo una delle dimensioni attraverso le quali l'analisi delle organizzazioni partitiche possa passare.

¹⁶ La distinzione tra «controllo» e «adattamento» è stata presentata per la prima volta in Mair (1983). Concettualmente la coppia costituisce un *dilemma organizzativo*, cioè «un'esigenza contraddittoria che qualunque partito, in quanto organizzazione complessa, deve in un modo o nell'altro, bilanciare» (Panebianco 1982, 30).

Intanto la penetrazione partitica degli apparati statali non conduce solo al problema dei finanziamenti – in genere, un mix di risorse pubbliche e private, di origine legale, semi-legale o illegale (della Porta, 1992). In effetti, si possono ricordare tutta una serie di conseguenze¹⁷ a livello di professionalizzazione della politica: la formazione di un nuovo ceto politico di professionisti, i «professionisti occulti» di Panebianco (1982; Pizzorno 1992; Beyme 1997); lo spostamento dei rapporti di potere dall'organizzazione interna a quello che Koole (1996) chiama il «complesso partitico-parlamentare»; l'affermazione del modello del «partito personale» (Calise 2000). Inoltre, si aprono scenari nuovi negli stessi rapporti tra partiti e *policy making* – per inciso, è forse questa la faccia più trascurata del *cartel party* – con la creazione di *policy networks* tra partiti, interessi e burocrazie pubbliche, prima, e la crescita dei vincoli esterni al potere di indirizzo dei partiti al governo, poi (Schmidt 1996).

D'altra parte, commentando la tipologia di Katz e Mair, Beyme ha sostenuto che «la ricerca di una tipologia efficace non può comunque basarsi solo su una classificazione dei partiti lungo il *continuum* tra Stato e società. Occorre una variabile indipendente e questa sembra essere la relazione tra *party leadership* e *party members*» (Beyme 1996, 141). Non che questo aspetto fosse del tutto trascurato nell'elaborazione del *cartel party*, ma semplicemente, come si è visto, non costituiva un elemento necessario o definiente. Vediamo, ora, alcune proposte classificatorie che hanno cercato di tener conto di questi aspetti più strettamente organizzativi.

Varianti del partito-postmoderno

Tra le proposte di tipologie costruite sulla base di criteri attinenti alle dimensioni organizzative possiamo ricordarne alcune: il «partito elettorale-professionale» (Panebianco 1982), il «moderno partito di quadri» (Koole 1994), e il «partito dei professionisti» (Beyme 1996). In alcuni contributi recenti (Beyme 1996; Wilson 1998) si è provato a raccogliere tutti questi

¹⁷ Questi effetti interagiscono, poi, e ne vengono rafforzati, dalle trasformazioni dei rapporti elettori-partiti, cui si accennava prima: la riduzione del peso del voto di appartenenza, la medializzazione della comunicazione politica, lo sviluppo del marketing elettorale, ecc.

nuovi tipi di partito nella categoria del «partito postmoderno». Cosa sia questa di preciso, però, non è molto chiaro. Per Wilson (1998, 251) la dizione sta semplicemente a significare che «alla fine del secolo, ci stiamo muovendo dai partiti di massa a delle nuove forme di partito»: per esempio, il partito di cartello, il partito mediatico, il partito elettorale-professionale, il partito personale. Forme variegata, ma tutte riconducibili al tipo generale del partito postmoderno¹⁸. Per Beyme (1996, 146), invece, la diffusione di questo nuovo tipo di partito ha a che fare con «la crescita della società postmoderna». In entrambi i casi la categoria di partito postmoderno assume i contorni di una nozione ombrello, che ricomprende tutte le svariate tipologie (costruite enfatizzando ora un aspetto ora un altro) che, comunque, non sono più riconducibili al tipo del partito di massa o dello stesso partito pigliatutto.

Delle diverse modalità attraverso le quali possono essere concettualizzate le nuove forme di partito qui, come si diceva, ne abbiamo scelto tre. In particolare, ci sembra che questi tre tipi consentano meglio di tenere distinti i due piani di analisi, quello organizzativo-individuale e quello sistemico-relazionale, che nell'analisi di Katz e Mair sono, invece, sovrapposti. Inoltre, tutte e tre si basano su una concezione strumentale, di derivazione kirchheimeriana, dei partiti visti più come «mezzi nelle mani dei membri più attivi [i leader, i quadri, i professionisti], piuttosto che come strumenti di incapsulamento delle masse» (Koole 1994, 299). Vediamo di individuare i principali tratti comuni di questi tre tipi, tralasciando la questione delle fonti di finanziamento (in genere una qualche combinazione tra risorse pubbliche e private) sulla quale ci siamo già soffermati.

Innanzitutto, i partiti dello «Stato di partiti postmoderno» (Beyme 1996, 149) presentano una marcata predominanza dei gruppi di «politici di professione» di vertice, specialmente dei politici rappresentativi o elettivi. Il che implica un doppio processo di riallocazione del potere organizzativo: dalla base degli iscritti alla *leadership*, il primo; dal partito-organizzazione (degli iscritti) – il *party in central office* di Katz e Mair (1993; 1994) – al partito-parlamentare (degli eletti) – il *party in public office* – il secondo. Questa parlamentarizzazione delle *leadership* di par-

¹⁸ Secondo Wilson si approssimerebbero a questo tipo i partiti di centro-destra. Per delle conclusioni simili si veda anche Raniolo (2000).

tito, che risucchia i partiti (di origine esterna) all'interno delle istituzioni, può accentuarne la non rappresentatività sia rispetto agli iscritti, sia rispetto agli elettori.

In secondo luogo, i partiti dei quali ci parlano i tre studiosi si caratterizzano per un basso valore del rapporto membri/elettori. Per quanto i partiti hanno ancora parecchie buone ragioni per ricercare iscritti e militanti, i dati comparati (sia pure con qualche contraddizione) indicano, nel corso degli anni '80 e '90, un progressivo deperimento delle loro *membership* (Raniolo 2000). Inoltre, come afferma Beyme non è solo un problema di numeri, ma anche di qualità dei nuovi iscritti: essi sono più vecchi, anagraficamente, e più motivati da ragioni opportunistiche rispetto ai militanti dei partiti tradizionali, non vedono più l'adesione ad un partito come una vocazione, o scelta di vita¹⁹. Si sviluppano così dei «partiti *omnibus*»: «le persone entrano nel veicolo, sono trasportate per un tratto e scendono quando non vedano alcuna ragione per continuare. La relazione tra partito ed iscritti è tanto strumentale quanto quella con i leader» (Beyme 1996, 147; si veda anche Caciagli 1983).

In terzo luogo, tutti questi partiti presentano un marcato orientamento elettoralistico. Il loro bersaglio è, principalmente, l'elettorato d'opinione ma ciò non comporta necessariamente l'adozione di un puro modello *catch-all*. Del resto, non solo l'elettore razionale è una chimera, ma gli stessi partiti non sono del tutto liberi di muoversi nello spazio politico, vincoli storico-ideologici e strutturali restringono la competizione (Raniolo 2000, cap. 2). Come afferma, ancora, Koole (1994), le strategie elettorali dei nuovi partiti di quadri non sono né esclusivamente pigliatutto, né esclusivamente centrate sulla *classe gardée*. Resta comunque il fatto che il baricentro dell'organizzazione si è ormai spostato dagli iscritti agli elettori.

In quarto luogo, quando tutti i partiti finiscono per gravitare nell'orbita del governo e la comunicazione politica è monopolizzata dai *mass media*, assistiamo ad una sostanziale «professionalizzazione» delle organizzazioni di partito nel senso che

¹⁹ In breve, nei partiti postmoderni, è lo stesso senso dell'iscrizione che viene alterato sensibilmente. Ciò può far luce non solo sulla instabilità delle adesioni partigiane (neo-trasformismo o opportunismo) ma anche sul fatto «che i partiti tendono a chiudersi e piuttosto ostacolare che cercare nuove iscrizioni, perché coloro che già vi sono iscritti non hanno interesse a che altri accedano a posizioni da cui si può concorrere a benefici ambiti» (Pizzorno 1992, 27).

«nel nuovo partito un ruolo vieppiù centrale è svolto da professionisti (gli esperti, i tecnici dotati di conoscenze specialistiche)» (Panebiano 1982, 480). Questo processo di progressiva professionalizzazione dei partiti, secondo Koole (1996, 291), ha avuto come esito la comparsa di un «complesso partitico-parlamentare» costituito sia dai parlamentari a tempo pieno che da un gran numero di personale specialistico stipendiato. Il fenomeno, per altro, non è esente da conseguenze inattese.

Così, per Beyme, con gli anni '80, si afferma definitivamente il «partito dei professionisti»²⁰ basato sulla formazione di una «nuova classe politica di trasferimento» (Beyme 1996, 149-151). Secondo Beyme il rapporto tra *élites* politiche e partiti comporta la necessità di distinguere tra la «classe politica», in senso ampio, che tende alla «stabilizzazione auto-referenziale di un gruppo di reddito e di un cartello di potere» e la più ristretta «*élite* politica» che, a differenza della prima, si riferisce «solo ai *decision-makers* chiave al vertice delle gerarchie partitiche» (*ibidem*, 151). Se questa partizione regge – egli fornirà ulteriori elementi a sostegno della sua tesi in Beyme (1997) – ne consegue che i politici formano uno stabile cartello solo in quanto «classe di trasferimento» (classe politica in senso lato) mentre sono sostanzialmente competitivi nella veste di *policy-makers*, ovvero di *élites* politiche²¹. Proprio perché competitive, magari grazie all'operare del meccanismo delle «reazioni anticipate» di Friedrich, le nuove *élites* partitiche devono anche essere più rispondenti (*responsive*) rispetto alle istanze dei cittadini²².

Da parte sua Koole afferma che i moderni partiti di quadri

²⁰ Per Panebiano (1982, cap. 12; 1984) occorre distinguere due aspetti della professionalizzazione politica: la crescita del numero di funzionari a tempo pieno che lavorano all'interno del partito e inquadri nella gerarchia (*burocratizzazione*); l'aumento del numero degli esperti impiegati nell'organizzazione con competenze extrapartitiche e tecniche inquadri negli organi di *staff* dei partiti, o delle assemblee elettive (*professionalizzazione in senso stretto*). Inoltre, questa va distinta da quella indotta, a livello centrale e periferico, dalla penetrazione dei partiti delle istituzioni pubbliche (il *professionismo occulto*), vedi *supra*.

²¹ Il concetto di «classe di trasferimento» deriva dalla tradizione marxiana, ma viene usato da Beyme con una connotazione elitista. Egli, infatti, afferma che «la classe politica diventa ancor più classe assistita per il fatto che i suoi privilegi e i suoi redditi vengono creati con provvedimenti politico-amministrativi, dalla legge sulle indennità di carica fino al finanziamento dei partiti» (*ibidem*, 117). L'argomento, però, non è in contraddizione con le valutazioni di Katz e Mair.

²² Tuttavia, Pennings e Lane (1998) avvertono che la «responsività» dei partiti nel breve periodo può essere in contraddizione con la loro «responsabilità» nel lungo periodo.

mantengono «un certo grado di democrazia interna» (1994, 299)²³. È fanno ciò proprio grazie alla conservazione di alcune caratteristiche della struttura del partito di massa con ampi legami verticali. Tuttavia, lo stesso studioso olandese ammette che «l'evidente tensione tra democrazia interna ai partiti ed efficacia elettorale e politica aumenta la vulnerabilità del moderno partito di quadri». In questo dilemma, per parafrasare Wright, tra «modello della democrazia partitica» e «modello razionale-efficiente», possiamo cogliere un altro tratto saliente dei partiti «postmoderni».

Il cartel party tra identità e competizione

Da una prospettiva analitica, l'avvicinarsi dei diversi tipi indicati nella tabella 1 può esser descritto guardando ai «partiti politici come catturati dalle oscillazioni del pendolo tra competizione ed identità» (Raniolo 2000, 20). Cioè, tra «cosa essi fanno», i loro comportamenti programmatici, coalizionali e gli orientamenti di *policy*, e «cosa essi sono», le loro identità storiche sedimentate. Forse la qualificazione di politici che pur sempre usiamo per definirli sta, proprio, ad indicare una continua oscillazione tra ideali ed interessi, tra generale e particolare, tra identità e competizione.

La prima, di queste due logiche, vede i partiti come attori strategici che possono adattare ideologia e impegni programmatici alle opinioni e ai valori dei loro simpatizzanti e dell'elettorato potenziale che sperano di «catturare». Del resto, questa versatilità strategica dei partiti è funzionale alla concezione che vede la cattura del consenso come strumentale alla conquista del potere per i loro leader (Schumpeter 1955). La seconda prospettiva, invece, descrive la capacità strategica dei partiti come vincolata dalla loro identità storico-ideologica. Identità che riflette «la prevalenza di certi *cleavages* al tempo della mobilitazione elettorale delle masse, la interiorizzazione di particolari lealtà politiche durante gli anni formativi della democrazia di massa, e la persistente rilevanza di temi cruciali e di conflitti non risolti durante il periodo della strutturazione del sistema

²³ Va ricordato che il «nuovo partito di quadri» di Koole è ricavato da un'analisi dell'evoluzione dei partiti olandesi. Pertanto, rispetto agli altri due tipi, si presta ad una minore generalizzazione.

TAB. 2. *La natura duale dei partiti*

<i>Logica dell'identità</i>	<i>Logica della competizione</i>	Riferimenti citati nel testo
partiti ideologici	partiti di padronato	Weber (1980)
partiti programmatici	partiti opportunistici o di <i>issue</i>	Wolinetz (1989)
forze motivazionali obbligatorie; logica dell'appropriatezza; istituzioni integrative	forze motivazionali anticipatorie; logica della consequenzialità; istituzioni aggregative	March e Olsen (1989)
attività identificante	attività efficiente	Pizzorno (1993)
dominio di identificazione; strategie intensive	spazio di competizione; strategie estensive	Sartori e Sani (1983); Bartolini e Mair (1990)
cosa essi sono; agiscono in un mercato elettorale chiuso	cosa essi fanno; agiscono in un mercato elettorale aperto	Mair (1997)
lungo periodo	breve-medio periodo	Cotta (1992)
<i>responsiveness</i>	<i>accountability</i>	Pennings e Lane (1998)
approccio storico-genetico	approccio morfologico-competitivo	Bartolini (1996)
prospettiva istituzionale	prospettiva competitiva	Ware (1996)

partitico» (Mair 1997, 20; Cotta 1992); e che continua a persistere anche dopo che le condizioni storiche originarie sono cambiate (Ware 1996) (vedi tab. 2).

Ebbene, se ritorniamo alla nostra tipologia storica, è indubbio che proprio i partiti di massa hanno sviluppato un sistema simbolico di valori in funzione identificante. Un sistema di valori che ha le sue radici nella storia del partito, nei conflitti fondamentali che hanno caratterizzato la sua genesi, nella configurazione degli interessi che ha tutelato e rappresentato, nella sua *costituency* originaria. Questa attività identificante, per citare Pizzorno (1993, 175), comporta «la produzione di simboli che servono ai membri di una collettività per riconoscersi come tali, comunicarsi la loro solidarietà, concordare l'azione collettiva». Sono questi partiti che hanno finito per assumere le caratteristiche di vere e proprie «istituzioni integrative» (March e Olsen 1989), in grado di suscitare solidarietà, legami duraturi, lealtà intense e una «socializzazione congruente» tra leader e membri.

Per contro, il partito pigliatutto è guidato dalle esigenze

competitive e strategiche di breve periodo e, come puntualizzava Kirchheimer (1971, 185), dall'attrazione per la «ribalta elettorale, rinunciando ad agire in profondità, e preferendo un più vasto consenso e immediato successo elettorale». In questo caso l'elettoralizzazione dei partiti comporta, innanzi tutto, un processo di isomorfizzazione organizzativa. Come asserisce lo stesso Kirchheimer, con la conversione al tipo pigliatutto «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» (1971, 189). Ma anche di isomorfizzazione strategica (e ideologica), per cui il partito pigliatutto finisce sia per esprimere «temi popolari ampiamente condivisi», sia per definire gli impegni di *policy* – ciò che lo studioso polacco chiama «gli orientamenti generali dell'azione politica» – in modo indeterminato così da evitare che si trasformino «da armi elettorali in macchine di assalto contro il partito che li aveva costruiti» (*ibidem*, 197)²⁴.

«L'accettazione della legge del mercato politico», per usare un'altra espressione di Kirchheimer, spinge inoltre i partiti verso strategie competitive «estensive» o «generalistiche»²⁵, cioè dirette a guadagnare consensi in vaste regioni dello spazio politico moderato e a richiamare una pluralità di forze sociali. Per contro, le strategie competitive «intensive» o «specialistiche», caratteristiche dei partiti di massa, sono dirette a segmentare il mercato elettorale e ad adattarsi a specifiche nicchie sociali stabili e prevedibili. Nei termini usati da Harmel e Janda (1994; Strom 1990), l'obiettivo strategico (il *primary goal*) dei partiti generalisti è di massimizzare la loro partecipazione al governo (*office seeking*), mentre quello dei partiti specialistici è di influenzare il governo allo scopo di tutelare interessi, valori e l'ideologia delle loro basi sociali di riferimento (*policy o ideology advocacy*)²⁶.

²⁴ Anche in questo caso, come sottolinea Pizzorno (1993, 264 e ss.), i fenomeni di divergenza e convergenza fra i programmi dei partiti sembrerebbero approssimarsi ad un andamento ciclico (vedi il 2° par.). Wolinetz (1989, 162) ha proposto di concettualizzare il cambiamento dei partiti in direzione *catch-all* come un'evoluzione dal «partito programmatico» al «partito opportunistico», o di *issue*.

²⁵ Com'è noto la distinzione tra strategie intensive ed estensive si deve a Sartori e Sani (1983) che l'associano ad un'altra nota partizione, quella tra «dominio di identificazione» e «spazio della competizione». Su queste coppie di categorie analitiche sono ritornati Bartolini e Mair (1990). La distinzione tra organizzazioni «specialistiche» e «generalistiche» è stata elaborata da Hannan e Freeman (1977).

²⁶ Per inciso, l'idea che i mercati elettorali siano differenziati è probabilmente più

Con il *cartel party*, d'altra parte, non si ha una semplice accentuazione dello spostamento da «strategie intensive» a «strategie estensive». Almeno, non solo. Di certo, a differenza del *catch-all party*, questo nuovo tipo di partito non tende ad allargare la competizione tra partiti ma, piuttosto, tende a contenerla e a limitarla. Ciò, del resto, riflette tanto delle nuove esigenze funzionali che organizzative. Sotto il profilo funzionale, il *cartel party* sembra aver dismesso i panni dell'agente di rappresentanza delle domande sociali per rivestire, quasi esclusivamente, quelli procedurali dell'agente statale. Sotto il profilo organizzativo, il partito di cartello mostra una prevalenza di strategie dirette ad assicurare la propria sopravvivenza in quanto sistema di stratificazione che distribuisce risorse e spoglie, di natura pubblica, alle coalizioni dominanti interne e ai diversi aderenti e simpatizzanti (*patronage*). Del resto, sono queste le condizioni istituzionali ed organizzative che stanno alla base della rilevanza che la funzione di selezione e di nomina del personale politico ha assunto per i partiti di cartello.

D'altra parte, questo nuovo tipo di partito sembrerebbe contraddistinto più dalla sua «politica estera» che dalla «politica interna». Come si è visto, infatti, le caratteristiche organizzative del partito di cartello sono delle accentuazioni e sviluppi, in gran parte, già presenti nel partito pigliatutto. Tutti cambiamenti organizzativi, questi, per altro colti con efficacia anche da altre etichette: «partito elettorale-professionale», «nuovo partito di quadri», «partito di professionisti» (vedi il par. 4). Per contro, le caratteristiche cruciali dei partiti di cartello vanno ricercate a livello inter-organizzativo. Consci probabilmente del fatto che un mercato elettorale competitivo «esponga i partiti 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» (Kirchheimer 1971, 195), i partiti di cartello hanno pensato bene di ergere barriere di ingresso ai e, soprattutto, di assorbire e cooptare i nuovi venuti (Katz e Mair 1995). Il che può condurre ad una vera e propria crisi della stessa nozione di alternanza al potere.

In queste osservazioni è implicita anche una peculiare con-

realistica della versione che sostiene la loro totale instabilità. Nicchie elettorali, presenza di elettori fuori mercato, assenza di mobilità inter-blocco, ridimensionano il grado di competitività dei sistemi politici occidentali.

cezione della democrazia. Nell'era dei partiti di cartello, «l'essenza della democrazia sta nell'abilità degli elettori di scegliere da un *menù* fisso di partiti politici. [...] La democrazia sta nel cercare i favori pubblici dalle *élites*, piuttosto che nel pubblico coinvolgimento nel *policy-making*. Gli elettori dovrebbero essere interessati ai risultati piuttosto che alle politiche, le quali sono di dominio dei professionisti» (Katz e Mair 1995, 21-22). Così, la democrazia piuttosto che un processo attraverso il quale la società civile possa controllare e porre limitazioni allo Stato, diventa un «servizio» che lo Stato rende alla società civile. Sono qui palesi i riferimenti alla cosiddetta teoria economica della democrazia di Schumpeter e di Downs, ma anche ad alcuni giudizi dello stesso Kirchheimer, sia pure con una connotazione di valore opposta alla prima. Siamo così ritornati al tema del rapporto tra partiti e democrazia.

Innanzitutto, gli stessi nostri autori vedono nello sviluppo dei partiti di cartello l'emergere di un nuovo dilemma esiziale per la stessa vita democratica. Ci si riferisce alla tensione tra «legittimazione declinante» dei partiti e i loro «privilegi crescenti» (Katz e Mair 1993; 1995; Mair 1997; per uno stimolante confronto si veda Zolo 1996). Tanto più i partiti (di cartello) penetrano lo Stato e restringono la competizione (attraverso i cartelli di partito), tanto più diventano privilegiati, ma, per converso, tanto più grande è la loro perdita di legittimità agli occhi dei cittadini. Da questa prospettiva, i partiti sono visti come «raggruppamenti di professionisti, e non associazioni di, o per, i cittadini» (Katz e Mair 1995, 22; Beyme 1996), preoccupati non tanto di sfuggire alla «costante oscillazione tra il loro ruolo critico e il loro sostegno al sistema» (Kirchheimer 1971, 190) – dilemma che secondo lo studioso polacco angustiava i partiti di massa nella loro evoluzione pigliatutto – quanto, piuttosto, di «aiutare se stessi regolamentando se stessi, pagando se stessi, offrendo risposte a se stessi, sempre però in nome dello Stato» (Mair 1994, 11).

In secondo luogo, l'espansione della *cartel politics* oltre una certa soglia produce delle conseguenze non previste. La richiesta di *chances* di rappresentanza degli interessi esclusi o marginali (la *underclass*, la «società dei due terzi», i gruppi *out*), da un lato, e la fisiologica insoddisfazione per l'azione dei partiti al governo, dall'altro, gettano le basi della diffusione della *black-mail politics* (Sartori 1976). Nei sistemi politici europei di fine secolo, cresce, cioè, il ruolo dei «partiti di ricatto», «estremisti»

o semplicemente «populisti» (riprendiamo qui la distinzione operata da Mudde 1996). Collocati sia lungo il tradizionale *cleavage* sinistra-destra, sia lungo linee di divisione trasversali, per esempio, etniche o territoriali. Certo, tanto «l'ingegneria istituzionale» (Sartori 1995), che la «cartellizzazione» dei partiti (Katz e Mair 1995) possono tentare di neutralizzarne le pressioni e il peso²⁷. Magari a costo di ampliare le spinte alla «spolitizzazione» presenti nei regimi democratici. Ma, molto probabilmente, ciò non riuscirà ad impedire l'oscillazione dei regimi democratici occidentali di inizio secolo tra situazioni di «polarizzazione latente», quando queste spinte verranno ridotte, e di «neo-polarizzazione» (Morlino 1996), quando la loro regolazione fallirà o si attenuerà.

Infine, non manca chi formula l'auspicio che, nonostante, «gli odierni partiti di *leadership* professionali non ispirino nessuno degli entusiasmi ideologici dei partiti classisti di massa del passato. Le nuove oligarchie non siano certamente molto democratiche. Speriamo che esse rimangano più *responsive* delle vecchie classi politiche dell'era predemocratica» (Beyme 1996, 159). Come dire, oltre i partiti (di massa e pigliatutto) si intravedono ancora partiti (il *cartel party* o le svariate forme del «partito postmoderno») sia pure strutturalmente e funzionalmente diversi.

Riferimenti bibliografici

- Appleton, A.M. e D.S. Ward (1994), *Measuring Party Organization in the United States. An Assessment and A New Approach*, in «Party Politics», n. 1, pp. 113-131.
- Bartolini, S. (1996), *Partiti politici e sistemi di partito*, in «Enciclopedia delle Scienze Sociali», vol. VI, pp. 516-531.
- Bartolini, S. e P. Mair (1990), *Identity, Competition, and Electoral Availability: the Stabilisation of European Electorates, 1885-1985*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Beyme, von K. (1996), *Party Leadership and Change in Party System:*

²⁷ A conclusione del loro lavoro Katz e Mair vedono una sfida all'egemonia dei partiti cartellizzati nel successo dei partiti di estrema destra. Tuttavia, questa sfida per quanto pericolosa non è affatto invincibile, i *cartel party* possono riuscire a neutralizzarla (1995, 24-25). Le vicende che, nei primi mesi del 2000, hanno accompagnato l'ingresso al governo dell'Fpö di Haider indicano, comunque, come tale neutralizzazione possa essere tutt'altro che indolore.

- Towards A Post-modern Party State?*, in «Government and Opposition», n. 2, pp. 135-159.
- (1997), *Classe politica e partitocrazia*, trad. it., Torino, UTET Libreria.
- Caciagli, M. (1983), *Declino o persistenza del partito di iscritti*, in «Democrazia e Diritto», n. 3, pp. 27-48.
- Calise, M. (a cura di) (1992), *Come cambiano i partiti*, Bologna, Il Mulino.
- (2000), *Il partito personale*, Roma-Bari, Laterza.
- Cotta, M. (1992), *Continuità e discontinuità nei sistemi partitici europei*, in Calise (a cura di), pp. 297-341.
- Daalder, H. (1992), *A Crisis of Party?*, in «Scandinavian Political Studies», n. 4, pp. 269-287.
- della Porta, D. (1992), *Lo scambio occulto. Casi di corruzione politica in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Duverger, M. (1961), *I partiti politici*, Milano, Edizioni Comunità.
- Epstein, L.D. (1967), *Political Parties in Western Democracies*, London, Pall Mall Press.
- Ersson, S.O. e J.-E. Lane (1998), *Electoral Instability and Party System Change in Western Europe*, in P. Pennings e J.-E. Lane (a cura di), *Comparing Party System Change*, London, Routledge, pp. 23-39.
- Hannan, M. e J. Freeman (1977), *The Population Ecology of Organizations*, in «American Journal of Sociology», n. 5, pp. 930-964.
- Harmel, R. e K. Janda (1994), *An Integrated Theory of Party Goals and Party Change*, in «Journal of Theoretical Politics», n. 3, pp. 259-287.
- Hirschman, A.O. (1982), *Lealtà defezione protesta. Rimedi alla crisi delle imprese dei partiti e dello Stato*, trad. it., Milano, Bompiani.
- Kalyvas, S.N. (1998), *The Greek Right: Between Transition and Reform*, in F.L. Wilson (a cura di), *The European Center-right At the End of the Twentieth Century*, New York, St. Martin's Press, pp. 87-115.
- Katz, R.S. (1990), *Party as Linkage: a Vestigial Function*, in D. Sainsbury (a cura di), *Party Strategy and Party-Voter Linkages*, numero speciale di «European Journal of Political Research», n. 1, pp. 143-161.
- Katz, R.S. e P. Mair (1993), *The Evolution of Party Organizations in Europe: the Three Faces of Party Organization*, in «American Review of Politics», n. 14, pp. 593-617.
- (1994) (a cura di), *How Parties Organize. Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, London, Sage.
- (1995), *Changing Models of Party Organization and Party Democracy: the Emergence of the Cartel Party*, in «Party Politics», n. 1, pp. 5-28.
- Key, V.O. (1964), *Politics, Parties, and Pressure Groups*, New York, Thomas Y. Crowell.

- Kirchheimer, O. (1971), *La trasformazione dei sistemi partitici dell'Europa occidentale*, in G. Sivini (a cura di), *Sociologia dei partiti politici*, Bologna, Il Mulino, pp. 177-202.
- Koole, R. (1994), *The Vulnerability of the Modern Cadre Party in the Netherlands*, in R.S. Katz e P. Mair (a cura di), *How Parties Organize. Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, London, Sage, pp. 278-303.
- (1996), *Cadre, Catch-all or Cartel? A Comment on the Notion of the Cartel Party*, in «Party Politics», n. 4, pp. 507-534.
- Lijphart, A. (1968), *Typologies of Democratic Systems*, in «Comparative Political Studies», n. 1, pp. 3-44.
- Mair, P. (1983), *Adaptation and Control: Towards an Understanding of Party and Party System Change*, in H. Daalder e P. Mair (a cura di), *Western European Party Systems: Continuity and Change*, London, Sage Publications, pp. 405-429.
- (1989), *Continuities, Changes, and Vulnerability of Party*, in «West European Politics», n. 4, pp. 169-188.
- (1990), *The West European Party System*, Oxford, Oxford University Press.
- (1994), *Party Organization: From Civil Society to the State*, in S.R. Katz e P. Mair (a cura di), *How Parties Organize. Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, London, Sage, pp. 1-22.
- (1997), *Party System Change. Approaches and Interpretations*, Oxford, Clarendon Press.
- (1999), *La società non abita qui?*, in «Reset», n. 57, pp. 20-25.
- March, J.G. e J.P. Olsen (1989), *Riscoprire le istituzioni. Le basi organizzative della politica*, trad. it., Bologna, Il Mulino.
- Marradi, A. (1992), *Classificazioni, tipologie, tassonomie*, in «Enciclopedia delle Scienze Sociali», Vol. II, pp. 22-30.
- Mastropaolo, A. (1996), *Gaetano Mosca: due teorie della classe politica e un esercizio d'interpretazione*, in «Teoria Politica», n. 2, pp. 87-102.
- Morlino, L. (1996), *Crisis of Parties and Change of Party System in Italy*, in «Party Politics», n. 1, pp. 5-30.
- (1998), *Democracy Between Consolidation and Crisis. Parties, Groups and Citizens in Southern Europe*, Oxford, Oxford University Press.
- Mudde, C. (1996), *The Paradox of the Anti-party Party. Insights from the Extreme Right*, in «Party Politics», n. 2, pp. 265-276.
- Müller, W.C. (1993), *The Relevance of the State for Party System Change*, in «Journal of Theoretical Politics», n. 5, pp. 419-454.
- Müller, W.C. e V. Wright (a cura di) (1994), *The State in Western Europe Retreat or Redefinition?*, in «West European Politics», n. 3, pp. 1-11.
- Panebianco, A. (1982), *Modelli di partito*, Bologna, Il Mulino.
- (1984), *Ipotesi di ricerca sui partiti politici italiani*, in L. Graziano (a cura di), *La scienza politica in Italia. Materiali per un bilancio*, Milano, Feltrinelli, pp. 199-216.

- Pasquino, G. (1997), *Corso di scienza della politica*, Bologna, Il Mulino.
- Pennings, P. e J.H. Lane (a cura di) (1988), *Comparing Party System Change*, London, Routledge.
- Perkins, D. (1996), *Structure and Choice. The Role of Organizations, Patronage and Media in Party Formation*, in «Party Politics», n. 3, pp. 355-375.
- Pizzorno, A. (1980), *Per un'analisi teorica dei partiti politici in Italia*, in Id. (1980), *I soggetti del pluralismo*, Bologna, Il Mulino.
- (1992), *La corruzione nel sistema politico*, intr. a D. della Porta (1992), *Lo scambio occulto. Casi di corruzione politica in Italia*, Bologna, Il Mulino, pp. 11-74.
- (1993), *Le radici della politica assoluta e altri saggi*, Milano, Feltrinelli.
- Raniolo, F. (2000), *I partiti conservatori nell'Europa occidentale*, Bologna, Il Mulino.
- Sartori, G. (1965), *Partiti e sistemi di partito*, Editrice Universitaria, Firenze.
- (1976), *Parties and Party System: A Framework for Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.
- (1979), *La politica. Logica e metodo nelle scienze sociali*, Milano, Sugarco.
- (1995), *Ingegneria costituzionale comparata*, trad. it., Bologna, Il Mulino.
- Sartori, G. e G. Sani (1983), *Polarization, Fragmentation e Competition in Western Democracies*, in H. Daalder e P. Mair (a cura di), *Western European Party Systems: Continuity and Change*, London, Sage, pp. 307-340.
- Schattschneider, E.E. (1960), *The Semi-sovereign People*, New York, Holt Rinehart e Winston.
- Schmidt, M.G. (1996), *When Parties Matter: a Review of the Possibilities and Limits of Partisan Influence on Public Policy*, in «European Journal of Political Research», n. 4, pp. 155-183.
- Schumpeter, J.A. (1955), *Capitalismo, socialismo e democrazia*, trad. it., Milano, Comunità.
- Scott, R.W. (1985), *Le organizzazioni*, trad. it., Bologna, Il Mulino.
- Selle, P. e L. Svåsand (1983), *The Local Party Organization and its Members: Between Randomness and Rationality*, in «Scandinavian Political Studies», n. 3, pp. 211-229.
- Stinchcombe, A.L. (1965), *Social Structure and Organizations*, in J.G. March, (a cura di), *Handbook of Organizations*, Chicago, Rand McNally & Company, pp. 142-193.
- Strom, K. (1990), *A Behavioural Theory of Competitive Political Parties*, in «American Journal of Political Science», n. 2, pp. 565-598.
- Ware, A. (1985), *The Breakdown of Democratic Party Organizations, 1940-1980*, New York, Oxford University Press.

- (1996), *Political Parties and Party Systems*, Oxford, Oxford University Press.
- Weber, M. (1980), *Economia e società*, trad. it., Milano, Edizioni Comunità.
- Wilson, F.L. (1998) (a cura di), *The European Center-right at the End of the Twentieth Century*, New York, St. Martin's Press.
- Wolinetz, S.B. (1989), *Party System Change: the Catch-all Thesis Revisited*, in «West European Politics», n. 14, pp. 113-128.
- (a cura di) (1997), *Political Parties*, Aldershot, Ashgate.
- Zolo, D. (1996), *Il principato democratico. Per una teoria realistica della democrazia*, Milano, Feltrinelli.