

PROPORZIONALISMO FRAZIONISMO E CRISI DEI PARTITI

di Giovanni Sartori

L'influenza dei sistemi elettorali.

Molti di coloro che negano l'efficacia dei sistemi elettorali si rifanno ancora alle « leggi » formulate da Duverger nel 1950¹, leggi che sono indubbiamente mal formulate e per molti rispetti errate. Nel frattempo abbiamo fatto dei progressi e ne sappiamo di piú. Si vedano per esempio i due recenti volumi di Douglas Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*², e di Domenico Fisichella, *Sviluppo democratico e sistemi elettorali*³. Da entrambi l'incidenza dei sistemi elettorali risulta abbondantemente confermata e analiticamente precisata. Per restare, comunque, al terreno coperto da Duverger, alcuni anni orsono indicavo cinque « leggi », o regole, che qui trascrivo anche perché risulti chiara la differenza⁴.

1) Un sistema elettorale maggioritario non può produrre di per sé un formato bipartitico, ma lo consolida una volta che c'è. Pertanto quando un formato bipartitico esiste, il sistema maggioritario ha una forte efficacia frenante.

2) Un sistema elettorale maggioritario produrrà, alla distanza, un formato bipartitico (pur consentendo la sostituzione di un vecchio con un nuovo partito) a due condizioni: che il sistema partitico sia strutturato, e che l'elettorato incoercibile, e cioè refrattario a qualsiasi pressione del sistema elettorale, risulti disperso in proporzioni largamente minoritarie attraverso le circoscrizioni.

3) Per contro un formato bipartitico è impossibile — quale che

¹ Cfr. *L'influence des systèmes électoraux sur la vie politique*, Paris, Colin, 1950, successivamente rifuso nel vol. *Les partis politiques*, Paris, Colin, 2.a ed. 1954 (trad. it. *I partiti politici*, Milano, Comunità, 1961) p. 235 e pp. 246-286.

² New Haven, Yale University Press, 1967. Cfr. specialmente le tredici regole riassunte in Appendice, pp. 151-154.

³ Firenze, Sansoni, 1970.

⁴ Cfr. Giovanni Sartori, *Political Development and Political Engineering*, in John D. Montgomery e Albert O. Hirschman (eds.), *Public Policy*, vol. XVII, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1968, spec. pp. 272-288. Lo scritto riproduce una relazione del 1966.

sia il sistema elettorale — se minoranze razziali, linguistiche, religiose, o ideologicamente alienate che non si possono sentire rappresentate dai partiti appoggiati dalle maggioranze, si trovano concentrate in particolari sacche geografiche. In tal caso l'effetto di un sistema maggioritario sarà riduttivo solo nei confronti di terzi partiti che non rappresentino minoranze incoercibili.

4) Le regole precedenti hanno una efficacia affievolita man mano che un sistema maggioritario viene indebolito, sia perché consente il voto alternativo, sia quando opera in sistemi ibridi, fianco a fianco con la proporzionale.

5) Anche i sistemi proporzionali hanno un effetto riduttivo in proporzione alla loro non proporzionalità, e specialmente quanto più piccole sono le circoscrizioni, quando viene stabilita una soglia di rappresentanza, e quando i due accorgimenti sono accoppiati. In siffatte circostanze anche un sistema proporzionale eliminerà i piccoli partiti ad elettorato disperso, mentre nemmeno un sistema proporzionale altamente impuro potrà eliminare i piccoli partiti a forte concentrazione geografica⁵.

In pratica il discorso si riassume come segue. Quando un sistema partitico arriva al consolidamento strutturale caratterizzato dall'affermarsi dei partiti di massa (e cioè supera la fase di atomizzazione locale e personalizzata) un sistema maggioritario produrrà un formato bipartitico solo se eventuali terze minoranze incoercibili risultano geograficamente disperse. Se esistono aree ad alta concentrazione di minoranze etniche, religiose o alienate, il sistema partitico conterrà tanti terzi partiti (oltre due) quante sono le minoranze predette. Si deve considerare, peraltro, che negli stati la cui politica è ormai « nazionalizzata » le dimensioni irriducibili di conflitto non sono, con ogni probabilità, né numerose né consistenti (se si fa eccezione, comprensibilmente, per l'India). Con questa avvertenza possiamo distinguere tre casi e ricavarne le seguenti regole predittive.

Primo. Nella maggioranza dei casi è molto probabile che un sistema uninominale riduca il numero dei partiti nazionali ad un massimo di tre (raramente quattro). Pertanto, l'uninomiale tende a produrre un sistema « bipolare » (da non confondere con un sistema bipartitico).

Secondo. Nella maggioranza dei casi è molto probabile che un sistema proporzionale « impuro » avrà anch'esso un effetto riduttivo, tale da consentire la sopravvivenza di uno, al massimo di due partiti, oltre al numero che sarebbe consentito dal collegio uninominale (in pratica: tre partiti invece di due, quattro o cinque partiti invece di tre). Pertanto è improbabile che un proporzionalismo fondato su piccole circoscrizioni o frenato da un *quorum* produca un sistema di pluralismo estremo.

⁵ *Ibidem*, pp. 282-283.

Terzo, e viceversa, nella grandissima maggioranza dei casi i sistemi « multipolari » (di pluralismo estremo e polarizzato) che contengono più di cinque-sei partiti sono consentiti da sistemi proporzionali relativamente puri, cioè con grandi circoscrizioni e senza *quorum*. Il che equivale a dire che un sistema strutturato di pluralismo estremo è rarissimo con il collegio uninominale ed improbabile, anche se non impossibile, con una proporzionale fortemente impura⁶.

Dalle regole di cui sopra si ricava che l'errore principale di Duverger è di considerare una sola variabile — il sistema elettorale — ignorando la variabile con la quale è necessariamente associata: la strutturazione o meno del sistema partitico⁷. Finché un sistema partitico non è propriamente tale — e cioè strutturalmente consolidato e per ciò stesso « nazionalizzato » — l'influenza del sistema elettorale esiste solo a livello circoscrizionale, non a livello di « sistema ». Come è abbastanza ovvio, se ci si pensa bene. Il punto deve essere sottolineato perché è solitamente ignorato da coloro che citano la storia come elemento di prova. Il loro argomento è che « in passato » i sistemi maggioritari o di doppio turno non hanno affatto ridotto il numero dei partiti. Ma l'esperienza dei sistemi partitici atomizzati, localistici e propriamente pre-partitici nei quali sono i notabili che si fanno il loro partitino circoscrizionale, non prova nulla in ordine ai sistemi partitici strutturati nei quali l'elettorato si identifica con un simbolo di partito. Pertanto quel che era vero per il passato non è più vero per il presente.

La formulazione di regole predittive sugli effetti dei sistemi elettorali sta anche ad indicare l'errore di un male inteso storicismo. Ogni paese ha senza dubbio una sua individualità storica; ma se paesi ad individualità storica diversissima (si pensi al Giappone) rispondono nello stesso modo alla ingegneria elettorale, è chiaro che questo tipo di obiezione non ha pregio. E lo stesso vale per il troppo facile ricorso agli alibi sociologici. L'accelerazione storica, l'urbanizzazione, le rapide e profonde trasformazioni socio-economiche caratterizzano tutte le società industriali avanzate. Ma a parità di processi e di tensioni nel corpo sociale, esistono profonde

⁶ Per una esatta comprensione del testo debbo rinviare: per la differenza tra formato e meccanica dei sistemi partitici al mio saggio *Tipologia dei sistemi di partito*, in « Quaderni di Sociologia », XVII (1968), pp. 187-226; per la nozione di sistema bipolare e multipolare al mio saggio *Bipartitismo imperfetto o pluralismo polarizzato?*, in « Tempi Moderni » (1967), pp. 1-34; e per la nozione di strutturazione del sistema partitico al saggio cit. in *Public Policy*, spec. pp. 292-294.

⁷ Per questo sviluppo, e cioè per le quattro possibili combinazioni di influenza reciproca tra sistema elettorale e sistema partitico, vedi ancora *Political Development and Political Engineering*, cit., pp. 278-281 e 284-287. Per la correzione degli errori del Duverger in merito agli effetti del doppio turno vedi Fischella, *Sviluppo democratico e sistemi elettorali*, cit., spec. pp. 195-221.

differenze nella risposta dei sistemi politici. Pertanto non vale scaricare la crisi di un sistema politico sulla crisi della società. Nella fattispecie non è vero che il multipartitismo e il multifrazionismo siano il necessario riflesso di una società cangiante e molteplice. Anche qui la smentita viene dalla strumentazione elettorale e da quel che ne consegue in ordine alla capacità dei partiti e dei sistemi politici di far fronte alle crisi.

Concludo. Tutta l'evidenza sta ad indicare che i sistemi elettorali sono un importante strumento di ingegneria politica. Non dico con questo che siano il più importante. L'ingegneria costituzionale è altrettanto importante. Ma è più facile cambiare un sistema elettorale — a meno che non sia costituzionalizzato — che non una costituzione. Il che spiega l'interesse portato ai sistemi elettorali da chi si pone sul terreno operativo. Per chi si chiede « che fare? » il problema è di trovare un manico meno impervio e più maneggevole di altri, qual è, appunto, l'ingegneria elettorale.

Pro e contro del proporzionalismo.

Esistono molte varietà di sistemi maggioritari e pressoché infinite varietà di sistemi proporzionali e a doppio turno. Il dibattito di principio è, comunque, tra principio maggioritario e principio proporzionale. Vale richiamarne sommariamente i termini.

Chi difende il proporzionalismo lo difende, di solito, in nome della democrazia. Difatti il proporzionalismo vanta valide credenziali democratiche per due rispetti: perché massimizza, a livello elettorale, la libertà di scelta; e perché massimizza, a livello degli organi elettivi, la loro rappresentatività. Senonché il proporzionalismo viene anche criticato come strumento di cattiva democrazia. Questa cattiva democrazia è spesso detta « democrazia aritmetica ». Ma il peso dell'obiezione si coglie meglio dal punto di vista di chi non soppesa la democrazia *in entrata*, ma *in uscita*. Un sistema democratico non è soltanto un sistema di creazione rappresentativa di organi di governo; è anche, e certo non meno, un sistema di produzione di decisioni. E la massimizzazione della democrazia sul versante dell'entrata non comporta in nessun modo una massimizzazione della democrazia sul versante dell'uscita.

Se la democrazia in entrata si pone come *demo-potere*, la democrazia in uscita si pone come *demo-distribuzione*. La *demo-distribuzione* postula quantomeno due cose: che un governo agisca in modo da incrementare il distribuibile, e che provveda su questa base ad una equi-distribuzione. Una democrazia che produce povertà invece di ricchezza non può soddisfare la domanda e le aspettative alle quali consente di esprimersi: e a questo effetto gli indicatori davvero non mancano. La difficoltà è semmai di ope-

razionalizzare la nozione di equi-distribuzione. Qui i criteri sono controversi e le rilevazioni meno sicure. Il che non toglie che le democrazie che rimediano alla propria inettitudine con la demagogia non passano all'esame di nessuno dei possibili criteri di equi-distribuzione. E dunque basta tener presente, in questa sede, che la democrazia non è soltanto un sistema rappresentativo nel quale si afferma un demopotere, ma anche un sistema decisionale dal quale si chiede una demodistribuzione. La controprova è che le democrazie proporzionalistiche non superano la prova del consenso meglio delle democrazie fondate su sistemi elettorali maggioritari; e questo perché il consenso non dipende tanto dalla rappresentatività di chi prende le decisioni ma ancor più dalla bontà delle decisioni prese⁸.

D'altronde la mitizzazione democratica del proporzionalismo è da ridimensionare anche in entrata. Se è vero che un parlamento eletto con la proporzionale « riflette » meglio le sembianze del paese rappresentato, è anche vero che la gittata della proporzionale è più corta e meno risolutiva della gittata del collegio uninominale. In Italia l'elettore elegge un parlamento, e l'effetto del suo voto si arresta lì; in Inghilterra l'elettore investe direttamente, di fatto, il primo ministro e con lui un governo di legislatura. È verissimo che all'elettore inglese si offre poca libertà di scelta; ma in compenso il suo voto è più determinante. L'elettore inglese ha ragione se si sente « costretto »; ma l'elettore italiano ha altrettanta ragione di sentirsi « tradito » da un parlamento lasciato arbitro di scegliere tra tutte le coalizioni possibili, e che pertanto lo spossa del diritto di determinare una linea di governo.

Come si vede, non vi sono mai pro senza contro, e la bilancia non pende mai risolutamente da una parte sola. Demistificare il proporzionalismo non equivale a mitizzare i sistemi maggioritari. In particolare nessuna delle considerazioni di cui sopra riconduce il proporzionalismo ad una scelta ideologica e l'uninominale ad una scelta funzionale.

È vero che nella fabbrica della democrazia concorrono necessariamente due logiche: da un lato una logica variamente detta idealistica, ideologica o deontologica; e dall'altro una logica realistica che è in sostanza una logica funzionale. In ordine alla prima desideriamo che una democrazia sia tale, alla lettera. In ordine alla seconda chiediamo che una democrazia funzioni. E l'esito dipende, in ultima analisi, da come la componente deontologica — il dover essere — si combina ed equilibra con la componente funzionale. Una logica pan-ideologica porta al suicidio disfunzionale. Una logica funzionale non porta alla democrazia. Da queste premesse non discende, peraltro, che la scelta del proporzionalismo è

⁸ Sul nesso tra democrazia e efficienza, e in generale sulla funzione legittimante dell'efficienza, resta classico Seymour M. Lipset, *Political Man*, New York, Doubleday, 1960, trad. it. *L'uomo e la politica*, Milano, Comunità, 1963, cap. 3.

necessariamente dettata dalla logica ideologica o deontologica, laddove la scelta di un sistema maggioritario è sempre dettata da una logica funzionale. Nel fatto accade spesso così. Ma razionalmente non è così. La scelta della proporzionale può benissimo essere consigliata da considerazioni funzionali.

Si prenda il caso dell'Italia. E prescindiamo dal come e perché effettivo della nostra opzione nel momento in cui avvenne. *Ex-post*, e cioè in sede di spiegazione ricostruita e razionalizzata, è del tutto plausibile sostenere che la nostra scelta proporzionalistica rispondeva ad una scelta funzionale, quantomeno in questo senso: che l'adozione del collegio uninominale prometteva di essere ancor più disfunzionale, visto che avrebbe prodotto un sistema a partito predominante bloccato da una fortissima polarizzazione. L'obiezione funzionale non investe la scelta del « principio » proporzionale; investe il problema di « quale proporzionalismo ». Non si sostiene, dunque, che il proporzionalismo sia disfunzionale per definizione. Lo può essere, e certo lo è per altri rispetti, anche il sistema uninominale. E la discussione in astratto è oziosa se non si stabilisce prima che cosa è funzionale rispetto a che cosa.

L'applicazione differenziata dei sistemi elettorali.

Non esiste nessun sistema elettorale ottimale o sicuramente funzionale di cui si può dire che possiede, per ogni rispetto, pregi superiori ai propri difetti: soprattutto se il problema viene visto — come deve — alla luce delle conseguenze cumulative e indotte dei sistemi elettorali. D'altra parte è chiaro che i sistemi elettorali non sono fini in sé ma mezzi, o strumenti, che si giustificano alla luce di scopi ulteriori. Da entrambe queste considerazioni mi sembra discendere che l'adozione di un sistema elettorale per un determinato contesto non impone in alcun modo l'adozione dello stesso sistema elettorale in altri contesti. Ma siccome la questione è controversa, vediamo la più da vicino.

Di solito la grande battaglia sul sistema elettorale investe le elezioni per antonomasia, le elezioni politiche generali, e soprattutto — nei sistemi bicamerali — le elezioni per la camera bassa. Una volta fatta, tra proporzionalismo o altro principio, la scelta di fondo, occorre ripeterla per tutti i contesti, oppure no? Ecco il quesito. Chi risponde affermativamente sostiene la tesi che può essere detta della coerenza, uniformità e globalità, e che implica un « effetto rinforzante » dello stesso sistema elettorale. Chi risponde negativamente sostiene una tesi che può essere detta della applicazione differenziata, tesi che sottintende un « effetto controbilanciante » tra sistemi elettorali diversi.

Al fine di delibare sulla questione occorre intendersi bene

sulla nozione di sede o contesto elettorale, e soprattutto sulle differenze che esistono tra un contesto e l'altro. Le sedi nelle quali e per le quali votiamo sono innumerevoli; ma ai fini del nostro tema possono essere ridotte a tre: 1) le elezioni dei corpi politici (nazionali, regionali e locali), 2) le elezioni sindacali, 3) le elezioni partitiche. Non c'è dubbio che questi tre contesti siano nettamente divisibili: se non altro, e per cominciare, perché il loro elettorato è diverso e distribuito con criteri diversi. Se la tripartizione in questione è grossolana, non lo è per quel che divide ma per quel che non divide.

Si prenda la prima classe: le elezioni che diciamo, all'ingrosso, politiche. Questa classe si scompone a sua volta in diverse sotto-classi, che in Italia sono cinque: elezioni per il Senato, per la Camera dei deputati, per i consigli regionali, per le province e per i comuni. E vale cominciare a verificare la tesi della coerenza all'interno della classe generale delle elezioni politiche. Lasciando da parte i paesi a struttura federale nei quali una camera è destinata alla rappresentanza delle unità federate, restano molti paesi, ivi includendo il nostro, nei quali il sistema elettorale per la camera alta è diverso da quello adottato per la camera bassa. Vero è che le nostre camere non sono elette con sistemi abbastanza diversi da incidere in modo sensibile sui comportamenti elettorali. Ma nel caso di un sistema parlamentare nel quale il governo dipende dal sostegno di entrambe le camere è meglio avere un doppione che non rischiare due camere con schieramenti di maggioranza tanto diversi da rendere un paese ingovernabile. In questo caso, dunque, esiste senza dubbio un argomento vincente in pro della tesi della coerenza, anche se vale notare che il dogma della uniformità del sistema elettorale è già stato, in principio, infranto.

Veniamo alle elezioni locali, convenzionalmente dette amministrative. Anche qui esiste un buon argomento per raccomandare che le elezioni locali ricalchino il sistema adottato per le elezioni generali: ed è che i partiti debbono avere radici locali, e soprattutto che è importante che il personale politico si addestri, prima di adire alle responsabilità nazionali, nella palestra delle amministrazioni comunali e provinciali. In tal caso, però, non ha molto senso lamentare la politicizzazione delle elezioni locali e il fatto che i consigli comunali e provinciali si occupino di « grande politica » assai più che di amministrazione. Se si vuole meno retorica di schieramento e più concreta amministrazione, allora occorre usare per i corpi locali un sistema elettorale del tutto diverso da quello che serve per addestrare alla politica in grande. È pur vero che le amministrazioni locali sono sempre in qualche misura politicizzate: ma è la misura che conta. Pertanto nulla vieta di sdoppiare i sistemi elettorali locali e nazionali. Se gli scopi perseguiti sono diversi, è razionale ricorrere a strumentazioni diverse. Per converso

è irrazionale usare la stessa strumentazione e poi aspettarsi che amministrazione locale e politica nazionale risultino distinguibili. E un discorso analogo vale per le nostre elezioni regionali⁹.

Come si vede, già all'interno della classe delle elezioni politiche esistono variazioni e un ampio margine di dibattito tra le tesi dell'uniformità e della scelta differenziata. Se la tesi della coerenza tende a prevalere questo è perché elezioni locali, regionali e nazionali sono riconducibili a una stessa classe generale, e cioè perché sono abbastanza affini da giustificare un trattamento in blocco. Il che non è più vero quando si passa dal contesto delle elezioni politiche agli altri due.

In sede sindacale la questione del sistema elettorale è per comune ammissione apertissima, e questo perché resta da chiarire quale tipo di sindacalismo si voglia, e cioè quale sia l'obiettivo da massimizzare: la partecipazione di base, la responsabilità cogestionale (a quale livello), la rappresentatività, l'unità sindacale, la centralizzazione o il decentramento, e così via. La strumentazione elettorale varia in funzione dello scopo. Quando lo scopo è incerto e controverso lo studioso può solo illustrare quali strumenti siano congruenti a quali destinazioni. E il discorso approda alla costruzione di due colonne di voci: da un lato la serie delle «funzioni-obiettivo», e dall'altro la serie delle loro congruenze e corrispondenze strumentali. Supponiamo, per fare una ipotesi, che il nostro sindacalismo arrivi davvero all'unificazione, e dunque che gli obiettivi da massimizzare convergano su una centralizzazione proporzionata e congruente all'unità. In tal caso il sistema elettorale più idoneo potrebbe risultare un qualche sistema di doppio turno. Data la situazione esistente la proporzionale rischierebbe infatti di dilacerare quel che si cerca di unire, mentre un sistema maggioritario risulterebbe troppo coercitivo e soffocante. Comunque sia, il punto è che se lo strumento elettorale vuol avere, nel contesto sindacale, una utilizzazione finalizzata e previdente, allora occorre considerare il sindacato come una sede del tutto autonoma, con problemi propri e diversi da quelli degli altri contesti.

Quest'ultima conclusione si applica tal quale anche al contesto partitico, o meglio intrapartitico, come risulterà da quanto andrò man mano precisando. Intanto la casistica richiamata è già sufficiente ai fini del mio assunto: mostrare come la tesi della coerenza non è senza pregio contesto per contesto, ma manca di giustificazione quando diventa «globale», e cioè pretende di valere per contesti tanto lontani e diversi quanto lo sono le elezioni di stato, le elezioni sindacali e le elezioni intra-partitiche.

⁹ Sull'occasione mancata delle elezioni regionali cfr. Fisichella, *Conseguenze politiche della legge elettorale regionale in Italia*, in «Rivista Italiana di Scienza Politica», I (1971), pp. 145-157.

Concludo. Visto che non esiste un sistema elettorale superiore, in assoluto, agli altri; e visto che i sistemi elettorali sono soltanto strumenti da utilizzare in funzione dei fini perseguiti e dei problemi che sono da risolvere di volta in volta, ne consegue che lo studio del sistema elettorale interno dei partiti sta a sé ed è perfettamente isolabile in ragione di questo quesito: quali sono, per i nostri partiti, i problemi riconducibili al loro sistema elettorale interno.

L'effetto moltiplicatore del proporzionalismo.

La tesi invalsa è che la proporzionale « moltiplica » i partiti. Ma non è così. Non è nemmeno vero che dove c'è proporzionale non c'è mai bipartitismo¹⁰. Una smentita patente di questa « legge » duvergeriana è fornita dall'Austria, che da circa venticinque anni esibisce, nonostante la proporzionale, un formato bipartitico, e che oramai funziona anche secondo le regole di una meccanica bipartitica. Non è, dunque, che la proporzionale moltiplica i partiti. È che la proporzionale *non ostacola* la moltiplicazione dei partiti o, meglio, che la ostacola tanto meno quanto più è proporzionale. Nel caso dei paesi che usavano in precedenza un qualche sistema maggioritario, possiamo anche dire che l'effetto del proporzionalismo è di rimuovere questo impedimento. Ma non ne consegue, di necessità, che il numero dei partiti aumenti. E questo perché anche quando la proporzionale rimuove un preesistente ostacolo maggioritario, non rimuove per questo vischiosità di altra natura, e in particolare — come già sappiamo — le resistenze poste dalla consolidazione del sistema partitico¹¹.

Se questi sono gli effetti — o non-effetti — della proporzionale sul numero dei partiti, resta da vedere quali siano gli effetti della proporzionale all'interno dei partiti. In forza della eterogeneità dei due contesti non è detto che siano identici. Difatti non lo sono. La differenza è questa: che mentre il proporzionalismo non è, da solo, causa sufficiente di multi-partitismo, diventa, da solo, causa sufficiente di multi-frazionismo. Altrimenti dicendo, la tesi dell'effetto moltiplicatore della proporzionale, inesatta se riferita al sistema dei partiti, diventa esatta in sede intra-partitica. Non è vero

¹⁰ L'effetto moltiplicatore della proporzionale è esaminato tortuosamente dal Duverger, che al tempo stesso lo afferma e poi lo nega (ma soprattutto lo afferma). Cfr. *Les partis politiques*, cit., pp. 275-286. Sul punto della proporzionale e del bipartitismo Duverger non ha, invece, dubbi.

¹¹ Quanto sia l'« impatto congelante » di questa variabile è rilevato dalla constatazione di S. M. Lipset e S. Rokkan, che « i sistemi partitici degli anni sessanta riflettono, con poche anche se significative eccezioni, le linee di divisione degli anni venti ». Il che equivale a dire che « le alternative poste dai partiti sono più vecchie delle maggioranze elettorali che le votano » (in *Party Systems and Voter Alignments*, New York, Free Press, 1967, p. 50).

che la proporzionale moltiplica i *partiti*; ma è vero che la proporzionale moltiplica le *frazioni*¹².

Come si spiega questa differenza? Un primo motivo è desumibile da quanto già sappiamo, ed è che in sede intra-partitica non sussistono più freni equivalenti a quelli posti dalla consolidazione strutturale del sistema partitico. L'ordinamento interno dei partiti è un po' come l'ordinamento internazionale: un ordinamento giuridico « depotenziato » le cui norme difettano di adeguata coercibilità. La sanzione, anche quando prevista, è incerta — subordinata a calcoli di opportunità e ad un gioco di omertà reciproche — e quindi i comandi o divieti posti dagli statuti dei partiti possono essere tranquillamente disattesi. Pertanto la vita interna dei partiti è regolata, più che da ogni altra cosa, da meccanismi di incentivazione e di disincentivazione. E in questa prospettiva è facile capire che il sistema elettorale interno diventa, per l'uomo di partito, qualcosa di diverso e di ben più importante di quel che è per il comune cittadino.

Fermiamo anzitutto questo punto: che il voto del comune elettore è un voto *elettorale* (che serve ad eleggere chi deciderà) nettamente distinguibile — e di fatto del tutto separato — dal voto *decisionale*, e cioè dal voto che concorre a determinare le decisioni (e per ciò stesso a fruirne). Pertanto quel che il comune elettore ricava dal proprio voto è — quando gli va bene — una gratificazione simbolica assai più che immediati e diretti benefici. Per contro per l'uomo di partito — non il semplice iscritto, beninteso, ma il politico di professione — il voto elettorale trapassa nel, e si cumula con, il voto decisionale; i voti dati sono contraccambiati da voti ricevuti; e le gratificazioni relative sono ben lungi dall'essere soltanto simboliche: sono sostanziali, tangibili, e in prima persona. Per il comune elettore, dunque, « far fruttare » il proprio voto non interessa più che tanto; e la cosa non lo coinvolge, di solito, più di una volta l'anno. Per il politico di professione il voto è quasi una preoccupazione quotidiana, e la sua carriera, la sua riuscita nella vita, dipende in larga misura da come lo sa « mettere a frutto ». E il voto rende o frutta diversamente a seconda di come veniamo fatti votare, e cioè in funzione del sistema elettorale.

Poniamo che il sistema elettorale interno sia — al vertice — del tipo « i vincenti prendono tutto ». In tal caso è chiaro che il frazionismo è fortemente penalizzato: conviene stare in cordata.

¹² Uso « frazione » e « frazionismo », adottando la terminologia tedesca (oramai disancorata dalle origine marxiste) a preferenza di quella italiana e nordamericana, sia perché mi sembra la più generalizzabile, sia perché è certo più neutra del vezzeggiativo « corrente » o del derogatorio « fazione ». L'uso appropriato di queste due etichette per designare sottoclassi del frazionismo sarà indicato da ultimo.

Supponiamo che questo sistema venga sostituito da un sistema proporzionale. È chiaro che gli stessi uomini non si regoleranno più, volenti o nolenti, allo stesso modo. In tal caso, infatti, conviene essere generali di una mini-frazione piuttosto che luogotenenti di una maxi-frazione. Vale a dire, in tal caso lo scissionismo e i comportamenti disaggreganti non sono più penalizzati ma semmai premiati. Il comune cittadino non ha motivo di percepire il sistema elettorale come un meccanismo di ricompensa o di sanzione, visto che per lui i benefici della politica sono eventuali e troppo remoti. Ma per l'uomo di partito il sistema elettorale è un dispensatore di benefici o di danni. Per lui il sistema elettorale è, tra l'altro, anche il sistema di carriera. E dunque il sistema elettorale ne condiziona i comportamenti nella misura — grandissima — in cui stabilisce qual è la « tattica remunerativa ». Ed ecco spiegato, nella fattispecie, come mai la legge dell'effetto moltiplicatore della proporzionale, inesatta per i partiti funziona per le frazioni.

Posto che il proporzionalismo intra-partitico incentivi e produca la moltiplicazione delle frazioni, non ne consegue un processo di frantumazione *ad infinitum*, senza fine. Deve pur esistere un limite di convenienza al di là del quale la frantumazione, e per essa lo scissionismo, non risulta più remunerativa. È possibile determinare questo limite? Prima di rispondere occorre precisare meglio i termini del problema¹³.

Nessuno sostiene che il proporzionalismo sia « causa unica » del frazionismo. Quel che sostengo è che il proporzionalismo è causa sufficiente. Pertanto si deve distinguere tra un frazionismo generato dalla proporzionale che dirò *di convenienza*, e cioè frutto di un calcolo opportunistico o di opportunità, e un frazionismo che dirò *di principio* nel senso che riflette credenze profonde, ideali o ideologiche che siano. Il frazionismo opportunistico, o di convenienza, è indotto, e quindi modificabile modificando le condizioni che lo rendono remunerativo. Il frazionismo di principio è costitutivo, e pertanto resiste alle modificazioni del sistema di incentivi.

Vedremo poi come distinguere in concreto, empiricamente, tra frazionismo di convenienza e frazionismo di principio. Al momento la distinzione consente di fare due precisazioni. La prima è ovvia, ed è che il discorso sull'effetto moltiplicatore del proporzionalismo riguarda le frazioni di opportunità e cioè le frazioni che sono im-

¹³ Deve essere chiaro che il PCI sta a sé, ed esorbita da tutto il mio discorso, non solo per la sua peculiare coesività ideologica ma anche per la sua struttura organizzativa di « centralismo verticale ». Sul punto cfr. le conclusioni della documentata ricerca di Giacomo Sani, *Le strutture organizzative del PCI*, nel vol. coll. *L'organizzazione partitica del PCI e della DC*, Bologna, Il Mulino, 1968, spec. pp. 167-196.

putabili alla causa « proporzionalismo », non le frazioni imputabili ad altre cause. La seconda precisazione riguarda invece il rapporto tra numero dei partiti e numerosità delle frazioni.

A molti osservatori sembra un paradosso che le frazioni si moltiplichino anche nei paesi, quali l'Italia, di multipartitismo estremo, e cioè quando le frazioni già dispongono in partenza, per accasarsi, di sei-otto partiti. La spiegazione è semplice. Il numero dei partiti è collegato al numero delle frazioni solo quando le frazioni in questione sono ideologiche o di principio. In questo caso, ma solo in questo, si può ipotizzare che a pochi partiti dovrebbero corrispondere parecchie frazioni e, viceversa, a parecchi partiti dovrebbero corrispondere poche frazioni. La logica di questa previsione è che le frazioni esistono perché, e nella misura che, non trovano posto nei partiti; aumentando i partiti, pertanto, o trovano modo di collocarsi in un partito congeniale, oppure di trasformarsi in partito. Per contro un multifrazionismo opportunistico non è correlato e condizionato in alcun modo dal numero dei partiti. Le frazioni di opportunità si moltiplicheranno finché trovano convenienza a farlo: e questo a prescindere dallo spettro partitico.

È possibile determinare, allora, questo limite di convenienza? In linea di massima la regola è che il frazionismo prolifera finché esiste capienza di posti da « colonizzare », ed a condizione che la ripartizione dei posti e delle spoglie relative avvenga secondo un criterio frazionistico, e cioè in funzione delle frazioni. Come ognuno capisce, questa non è una regola che « regola » granché. Per così dire, la regola è a soffietto, e lo è per due rispetti. Per il primo è chiaro che la sfera del colonizzabile si estende quanto più si estende lo stato, il para-stato e, al di là di quest'ultimo l'infiltrazione dei partiti a qualsiasi titolo. E per il secondo rispetto è chiaro che il principio di dividere le spoglie in ragione delle frazioni si può tradurre, in concreto, in criteri distributivi assai diversi.

Un primo criterio distributivo è quello di dividere le spoglie *in proporzione* alla forza o consistenza di ogni frazione. Intendiamoci: anche qui esiste un grosso margine di elasticità, visto che esiste una « forza di posizionamento » ideologica o tattica ben diversa dalla consistenza misurata sulla base dei voti conseguiti. Tuttavia resta vero che questo criterio distributivo pone pur sempre delle remore. Per esempio una mini-frazione che raccoglie, mettiamo, un 3% dei voti può sostenere soltanto un generale. È improbabile, pertanto, che attragga anche una serie di colonnelli e di maggiori. Viceversa i colonnelli e i maggiori avranno interesse a raggrupparsi in frazioni le cui « proporzioni » consentono di soddisfare senza rigida predeterminazione anche dei luogotenenti. Ne risulta che il criterio considerato mantiene in vita, accanto

alle mini-frazioni del generale indiscusso e solitario, anche frazioni di media o non troppo piccola consistenza: e questo perché non premia uno scissionismo di seconda fila.

Ma il criterio distributivo può essere un altro, come abbiamo di recente appreso dalla Sicilia (per gli assessorati regionali): ad ogni frazione spetta *comunque* un posto, indipendentemente dalla sua consistenza. I siciliani hanno così esplicitato, per primi, la regola estrema: che il limite di convenienza alla proliferazione delle frazioni è dato dal numero dei posti disponibili. Se stabiliamo che ad ogni frazione spetti un posto, non più in proporzione ma in assoluto, ne consegue che il comportamento razionale sarà di creare tante frazioni quanti sono i posti. E siccome il numero dei posti colonizzabili non è una quantità fissa ma materia di conquista o anche di invenzione, non è chi non veda quanto margine la « via siciliana » possa offrire ad una ulteriore frantumazione remunerativa. Sarà anche vero che per i posti di governo esiste un limite, sia pure un limite patologico (a Roma il numero dei sottosegretari sembra stabilizzato attorno a 63) oltre il quale non si può andare. Ma esistono, o si possono creare, posti di compensazione non meno ambiti.

Concludo. Per quanto esista sempre una soglia di convenienza — precisabile, precisando le condizioni — al di là della quale un crescendo di frazionismo non paga più, tuttavia l'elasticità di questa soglia è tale da incutere legittime apprensioni. Cioè a dire, non è di gran conforto argomentare che l'effetto moltiplicatore del proporzionalismo intra-partitico non deve essere esagerato, visto che il frazionismo trova pur sempre un arresto spontaneo o fisiologico.

La difesa del frazionismo.

Chi difende il proporzionalismo intra-partitico non nega, di solito, che la proporzionale possa generare, o comunque incoraggiare, il frazionismo. La difesa si sviluppa su altri fronti e si basa, disgiuntamente o congiuntamente, sui due argomenti che seguono: che il frazionismo risulta da cause profonde e incompressibili, e/o che è più un bene che un male. In sostanza la prima tesi si impernia sulla spiegazione e giustificazione ideologica del frazionismo, e la seconda tesi rivaluta il frazionismo come fattore di vitalità o di flessibilità democratica. Vediamole partitamente.

Per esteso il primo argomento è che le frazioni riflettono cause profonde che le rendono inevitabili, e per esse ideali, ideologie e principii che le rendono legittime. Salta all'occhio che per questa tesi è come se le frazioni di convenienza non esistessero. Ma anche se la distinzione tra frazioni di principio e frazioni di op-

portunità viene posta, la risposta c'è: ed è che è impossibile scervere il grano dal loglio, che il grano c'è sempre, e che conta più del loglio. Pertanto la tesi può essere riformulata così: che non si può distinguere; ma che, in ogni caso, le frazioni sono *più* di principio che non di opportunità.

Sono pronto a convenire che in concreto la questione è sovente una questione di grado, di più o di meno, nel senso che una frazione che sia soltanto di principio o puramente di opportunità costituisce un caso limite. Ma non posso convenire sul postulato — perché di postulato si tratta — che tutte le frazioni siano sempre un impasto a prevalenza ideologica ed ideale. Questo postulato è verosimile nei limiti di un quesito genetico sul perché determinate frazioni sono nate; ma diventa sempre meno credibile man mano che le osserviamo operare da adulte. Comunque sia, la questione se le frazioni siano più di principio o più di opportunità, o altrimenti soltanto di principio o soltanto di opportunità, è una questione di fatto. Risolverla per definizione è risolverla in modo fraudolento. Il punto è, dunque, se e come sia possibile distinguere *empiricamente* tra frazioni di principio e di opportunità. Insomma, come accertare che i principii non mascherino le convenienze?

Cominciamo dalle prove che i giuristi direbbero indiziarie, e dagli indizi già emersi nel corso della discussione. Le frazioni di opportunità — dicevo — si moltiplicano finché risultano redditizie. L'inferenza, ai fini indiziarie, è che tanto più numerose sono le frazioni, tanto più diventano sospette di opportunismo. Ma è più preciso dire così: che la credibilità di un multifrazionismo genuino (di principii) decresce in funzione del crescere del numero dei partiti, ed è bassissima quando un multipartitismo estremo è moltiplicato a dismisura da un multifrazionismo altrettanto estremo. Facciamo un rapido conto in casa. Disponiamo di otto partiti che si esprimono — talvolta in aggiunta e non soltanto in sostituzione — in poco meno di una trentina di cosiddette correnti. Tutte ideologiche? È davvero difficile crederlo, e ancor più dimostrarlo.

Vale anche notare questa distribuzione: che su un totale di quasi una trentina di frazioni, la metà circa si colloca oggi nei due maggiori partiti di governo (nove nella DC e cinque nel PSI) mentre nei partiti minori, e con minore accesso alle spoglie di governo, le linee di divisione interna tendono a restare, sia pure con qualche frastagliamento aggiuntivo, del tipo maggioranza-opposizione. Sappiamo quanto la DC si possa giusticare, e si giustifichi, invocando la propria natura costitutiva di partito composito. Ma che dire della situazione del socialismo, oggi diviso in tre partiti che già ne esprimono le tre anime tradizionali, e che nondimeno si suddivide ulteriormente, nel PSI, in cinque frazioni? Il tutto — si noti — in singolare concomitanza con il passaggio dall'op-

posizione al governo, per esso al mercato delle spoglie, e quindi in perfetta concordanza con la regola sulla moltiplicazione delle frazioni di convenienza.

Fin qui gli indizi. Ma agli indizi possono, e anzi debbono, fare séguito gli accertamenti, e cioè le ricerche. Ricerche fattibilissime, perché non si tratta di sondare i misteri del cuore ma di mettere a punto indicatori che siano probanti ai fini del problema proposto.

Per esempio, Spreafico e Cazzola hanno indagato sulle correnti del PSI al tempo del 38° congresso del 1968¹⁴, correlando l'appartenenza alle correnti con i processi di socializzazione e tutta la serie delle variabili socio-economiche di rito. Le correlazioni non sono risultate significative, il che vuol dire che le correnti del PSI non sono riconducibili a determinanti profonde di tipo socio-economico. Quanto al quesito « se le correnti siano strutturate ideologicamente o in modo puramente tattico »¹⁵, gli autori dichiarano di non disporre di indicazioni esaurienti al fine « di appurare il ruolo giocato dalle ambizioni e dagli interessi personali »¹⁶. Sta bene. Ma supponiamo che ricerche analoghe vengano sistematicamente ripetute congresso per congresso; e non solo sul PSI ma, quanto meno, anche sulla DC. Disponendo di una serie di mettiamo venti anni, non sarebbe difficile costruire per i personaggi consolari dei nostri maggiori partiti un « indice di volubilità » che registri quante volte ciascuno si è spostato lungo lo spettro ideologico interno del proprio partito per due rispetti: in termini di scavalcamento e/o di inversione di direzione, e cioè da destra a sinistra e poi da sinistra a destra¹⁷. Qualche eventuale ingiustizia individuale non toglie che, nell'insieme, un indicatore del genere sarebbe altamente probante. Non si vuol dire, con questo, che sia vietato cambiare « principii ». Ma quante volte? E con quale coerenza?

Se la prova di cui sopra non soddisfa, non c'è che da proseguire. D'altronde è buona regola non fidarsi mai di un indicatore solo. E un altro indicatore può essere fornito — questa volta per le frazioni come tali — da un indice che possiamo dire di longevità o, inversamente, di friabilità. Qual è la durata di ogni frazione? Posto che duri — non importa se cambiando nome — quali ne sono le variazioni in termini di accessioni e secessioni? In definitiva, qual è la stabilità, o il tasso di mobilità, dei suoi componenti?

¹⁴ *Correnti di partito e processi di identificazione*, in « Il Politico », XXXV (1970), pp. 695-715.

¹⁵ *Ibidem*, p. 709.

¹⁶ *Ibidem*, p. 714.

¹⁷ Uno spostamento senza scavalcamento — che mantiene lo stesso posizionamento relativo e che si manifesta sempre nella stessa direzione — non costituisce indicazione di volubilità. Anche l'entrata e l'uscita dai partiti deve essere considerata a parte.

Un alto grado di friabilità non deporrebbe, alla distanza, in favore di un sistema di frazioni di principio.

Ancora: si possono ricostruire le posizioni e le alleanze delle singole frazioni su una serie di questioni controverse alla luce della distinzione tra strategia e tattica, sottintendendo che le frazioni di principio siano caratterizzate da una continuità strategica ladove il gioco delle frazioni di opportunità è puramente tattico. Di per sé questo tipo di verifica non porta, probabilmente, a conclusioni sicure. Ma potrebbe rinforzare, ed essere rinforzato, dalle altre verifiche. Ripeto: nessuna delle ricerche proposte sarebbe particolarmente ardua. Seppur dispersa la documentazione esiste, anzi è abbondante. Si tratta di reperirla e soprattutto di metterla a frutto trasformando « dati banali » in informazioni risolutive di problemi.

Riassumo e concludo. La linea di difesa ideologica del frazionismo si sottrae alla « falsificazione » argomentando che non è possibile, in concreto, distinguere tra frazioni di principio e di opportunità. Ma se così fosse questa linea di difesa postula quel che non può provare. Per mio conto ritengo di aver mostrato che la distinzione tra frazioni di principio e frazioni di opportunità non è solo teorica ma anche empirica, e cioè passibile di traduzione operativa. E, in attesa di prova contraria, tutta l'evidenza converge verso questa conclusione: che il nostro frazionismo si caratterizza, all'ingrosso, come un frazionismo fortemente opportunistico in ordine al quale la causale « proporzionalismo » è determinante. Ma, come tutte le generalizzazioni, anche la conclusione di cui sopra merita di essere qualificata meglio.

Non si nega che un certo numero delle nostre frazioni sia nato da matrici ideologiche. Quel che si osserva è, peraltro, l'operare di una sorta di legge di Gresham — la moneta cattiva scaccia la buona — che fa fortemente dubitare che le frazioni ideologiche restino tali. Direi così: che accanto a un gruppo di frazioni che sono indubbiamente e soltanto di opportunità coesiste, in Italia, anche un gruppo di frazioni « ibride » il cui spregiudicato tatticismo resta ancorato a una costitutiva *forma mentis* ideologica. Ma questa variante non modifica le regole del gioco. Semmai, e piuttosto, lo complica, imponendo un camuffamento ideologico anche alle frazioni di opportunità.

Passiamo al secondo argomento. Se il frazionismo italiano non può essere difeso come manifestazione di « principi », può essere difeso per una sua qualche positività? La tesi di chi risponde affermativamente è, di solito, di questo tenore: che tanto più numerose sono le frazioni, *alias* correnti, tanto maggiore è la democrazia. Il « correntismo » sarebbe segno di vitalità e dialettica democratica.

In linea di fatto questa tesi risulta largamente creduta dalla

base dei nostri maggiori partiti: i militanti approvano le correnti, e le approvano, appunto, dichiarandole strumento e manifestazione di democrazia interna¹⁸. Di per sé questa non è una testimonianza probante, visto che chi pratica il frazionismo è comprensibilmente portato a nobilitarlo. La rilevazione è interessante soprattutto in ordine a questa indicazione: fino a che punto il frazionismo organizzato arriva a spaccare verticalmente i partiti dal vertice sino alla base. A tal punto da suggerire l'ipotesi che l'attivista si identifichi più con la frazione che con il partito, o quantomeno trovi nella frazione il suo punto di riferimento¹⁹.

Una variante dell'equazione « correntismo eguale democrazia » è data dalla tesi, leggermente più specifica, che il correntismo introduce nei partiti dei « gruppi informali » apportatori di benefica « elasticità » e « flessibilità ». Proprio perché si tratta di una tesi che si acchiappa meglio, è possibile rispondere subito che non convince. Come si è esattamente osservato, mentre la nozione di flessibilità si applica ai sistemi burocratici « dove l'organo informale costituisce appunto un fattore di elasticità... meno bene si riesce ad impiegare questa categoria nello studio del partito politico. Se la corrente è soltanto di opinione e non cristallizzata e si mantiene nei limiti del corretto dibattito interno, è un normale fenomeno di raggruppamento spontaneo... se invece la corrente ha una propria struttura organizzativa, propri organi di stampa (le agenzie), riunioni o addirittura congressi, sedi centrali e periferiche... in realtà costituisce una *cristallizzazione*... e cioè tutt'altro che un fattore di elasticità »²⁰.

Respinta la variante, che dire sul merito della equazione madre? Per discuterla occorrerebbe precisarla. Ma forse è sufficiente osservare che la forza dell'argomento sta tutta nella scelta della parola. Finché la parola è « corrente » il discorso torna: e questo perché sembra che si stia semplicemente dicendo che la democrazia è una realtà mossa e variopinta. Ma sostituiamo la parola corrente con la parola « fazione ». In tal caso l'equazione diventa: frazionismo eguale democrazia. E il discorso non torna più. Tutto sta,

¹⁸ Cfr. spec. Samuel H. Barnes, *Party Democracy: Politics in an Italian Socialist Federation*, New Haven, Yale University Press, 1967, p. 181, che registra, per il PSI, un'alta percentuale di risposte positive alla domanda: « le correnti sono uno strumento di democrazia all'interno del partito? ». Risultanze analoghe sono preannunziate dalla ricerca di Barnes e Spreafico su 400 consiglieri nazionali. E le indicazioni sulla DC non sono dissimili.

¹⁹ L'ipotesi è suggerita da Franco Cazzola, *Carisma e democrazia nel socialismo italiano*, Roma, Istituto Luigi Sturzo, 1967, p. 57. Non dubiterei che l'ipotesi valga altrettanto bene per la DC, la cui spaccatura verticale è stata percepita e teorizzata da tempo da Luigi D'Amato, *Correnti di partito e partito di correnti*, Milano, Giuffrè, 1965.

²⁰ Michele Sernini, *Le correnti nel partito*, Milano, Ist. Editoriale Cisalpino, 1966, p. 46. Il corsivo è nel testo.

dunque, nello stabilire quale delle due parole sia mistificante, e cioè quale renda esattamente l'idea di quel che il nostro frazionismo effettivamente è. Insomma: le nostre sono *correnti*, o sono *fazioni*? Questa, e non altra, è la questione. Questione sulla quale intendo soffermarmi a titolo conclusivo. Per il momento importa portare avanti il discorso sul terreno concreto.

Un caso concreto: il quorum DC

AmMESSO che il proporzionalismo incentivi il frazionismo, l'argomento può diventare questo: una volta che il frazionismo si è radicato, una terapia elettorale interna lo può occultare ma non estirpare. Non si intende, con questo, che qualsiasi terapia elettorale sarebbe inefficace ma che, per essere efficace, deve essere globale. La tesi è, allora, che il male è curabile solo in grande, e cioè cominciando dal sostituire la proporzionale con l'uninomiale come sistema elettorale generale. Ma la tesi mi sembra inaccoglibile, e questo non solo perché contravviene al principio della utilizzazione finalizzata dello strumento elettorale contestato per contesto, ma perché nel caso specifico l'obiezione è puntuale: il numero delle frazioni di opportunità non dipende in alcun modo dal numero dei partiti. Riducendo il numero dei partiti quel che si rischia di ottenere è, semmai, un aumento delle frazioni di principio. E vediamo il problema in concreto, alla luce della recente riforma elettorale interna della DC.

Nell'imminenza del Consiglio Nazionale di settembre della DC mi capitò di esporre la tesi qui sviluppata della scelta differenziata dei sistemi elettorali, di sostenere che la riforma proposta da Forlani sarebbe stata tanto più efficace quanto più alta la soglia di esclusione, tanto meno efficace quanto più bassa, e che un *quorum* del 20% costituiva già un minimo²¹. Un autorevole contraddittore mi ha risposto con due critiche di fondo che meritano, ai fini della chiarezza del dibattito, di essere riprese²².

Prima critica: l'aver ignorato l'esempio e l'indicazione fornita dai sistemi stranieri, e pertanto la seguente domanda: « Come mai la clausola di sbarramento o di esclusione (*Sperrklausel*) dove è stata accolta nelle leggi elettorali non supera il 5% nella Germania Federale e il 3% in Argentina? ». Rispondo. Un conto è proporsi di decapitare i partiti, e un altro e diversissimo conto è proporsi di decapitare le frazioni interne di partito. Una volta posta (a torto o a ragione) la distinzione tra questi due problemi e contesti,

²¹ DC e proposta Forlani: la riforma elettorale « Il Corriere della Sera », 17 settembre 1971.

²² Cfr. Leopoldo Elia, *I problemi del quorum*, « Il Popolo », 22 settembre 1971.

non mi si può chiedere di peccare, in forza della mia distinzione, di falsa testimonianza, e cioè di trasferire al caso del multifrazionismo terapie e precedenti che valgono per il multipartitismo. Ma se fossi incorso in questo peccato, non è che la considerazione dei sistemi stranieri mi avrebbe messo in difficoltà. Mi sarebbe venuto facile ricordare, infatti, che negli Stati Uniti, Inghilterra e India — per citare solo tre casi macroscopici — i partiti vengono decapitati da un *quorum* circoscrizionale che può arrivare al 49,99%: perché tale è, in effetto, la penalizzazione consentita e prevista dal collegio uninominale. Non lasciamoci fuorviare dalle etichette. Nella sostanza i sistemi uninominali a un turno sono equiparabili a sistemi a clausola di esclusione non predeterminata, ma che risulta quasi sempre superiore al 20% (altrimenti non vale nemmeno la pena di contestare il seggio), e che si aggira di solito (con due candidati) attorno all'ordine di grandezza, e cioè di esclusione, del 40%.

Seconda critica: che «una clausola di sbarramento la quale non si rifaccia alle soglie percentuali accettate e accettabili in altri sistemi elettorali sia da ritenersi pericolosa e si ponga nettamente in contrasto con il principio della eguaglianza del voto sancito in via generale dalla nostra costituzione». Sul primo punto, e implicitamente sulla «pericolosità», ho già detto. Ma il secondo punto merita davvero una digressione, anche perché coinvolge, probabilmente, la diversità tra la logica del giurista e la logica del politologo.

Il voto è eguale nel senso che tutti hanno diritto a un voto solo (dove la soppressione del voto plurimo) e che questo voto viene contabilizzato alla stessa stregua di tutti gli altri. Il che vuol dire che ogni voto ha, *in partenza*, e cioè nel momento in cui viene espresso, una eguale probabilità di contare o di non contare, ovvero di contare di più o di meno. Ma il voto non è mai, o quasi mai, eguale *in arrivo*, e cioè nei suoi effetti. Distinguiamo, per la precisione, tra voto elettorale e voto decisionale. In merito al voto elettorale non ci sono dubbi: in arrivo i voti di tutti non sono mai eguali. Tanto per cominciare il voto che va perduto (che non elegge nessuno) è disegualissimo dal voto che produce un eletto. In secondo luogo vi sono eletti più «cari» di altri, e questo perché il quoziente elettorale dei piccoli partiti risulta, di solito, più alto di quello dei grandi partiti. Per questo rispetto, dunque, vi sono voti che contano meno e voti che contano di più. Ancora: il voto dato ai partiti di opposizione non è equiparabile al voto dato ai partiti che governano. E così via. (Per esempio: il voto che serve ad eleggere chi diventa ministro frutta, o può fruttare, mille volte di più del voto che elegge un rappresentante di poco o punto peso).

I voti che possono risultare eguali sono, semmai, i voti decisionali, i voti che concorrono a determinare le decisioni. Ma

solo in un caso: che la regola decisionale sia l'unanimità. Solo la regola dell'unanimità (da non confondere con le acclamazioni unanimistiche *faute de mieux*) assicura che il voto di ciascuno e di tutti sia davvero eguale. Con qualsiasi altra regola decisionale il voto dei più conta per tutti, e il voto dei meno non conta, o conta meno. E dunque il principio dell'eguaglianza del voto prova troppo. Se riferito alla scelta dei sistemi elettorali e/o decisionali porta alla conclusione che il solo voto eguale è quello unanime, e quindi porta a conclusioni che rendono impraticabile il ricorso al voto.

Problema del *quorum* a parte, mi è stato opposto che i sistemi elettorali hanno una loro «logica di fondo» che ne vieta la contaminazione *ad libitum*. Il che mi offre l'occasione di approfondire il discorso sulla utilizzazione differenziata e controbilanciante dei sistemi elettorali.

La contrapposizione tra sistemi ispirati al principio maggioritario e sistemi ispirati al principio proporzionale è una semplificazione della quale è lecitissimo avvalersi quando il dibattito è, appunto, «di principio». Nondimeno i sistemi elettorali si dispongono, in realtà, lungo un *continuum* senza soluzione di continuità, e questo perché la traduzione dei voti in seggi non è determinata solo dalla formula di conversione (maggioritaria o proporzionale), ma altrettanto dalla dimensione della circoscrizione, dimensione che si esprime in una serie numerica continua (collegio uninominale, binominale, trinominale, e così di seguito)²³. Per esempio: una contabilità proporzionale applicata a un collegio binominale (che mette in palio due soli seggi) può facilmente produrre una situazione in cui i voti perduti superano, complessivamente, il 50% dei voti espressi. Si dirà che questo è un caso infrequente. Ma si prendano i sistemi, tutt'altro che infrequenti, a doppio turno: quale che ne sia la varietà l'idea che li ispira è proprio una idea di «contaminazione». La dualizzazione tra maggioritarismo e proporzionalismo, utile a certi fini, è fuorviante quando si vuole frugare nella *ingens silva* dei sistemi elettorali per capirne la strumentalità. Il che mi porta a ribadire che la logica di fondo dei sistemi elettorali è quella dettata dalla loro utilizzazione finalizzata in ordine ai problemi che sono da risolvere. E certo nessuna logica di fondo impone la riproduzione, o raddoppiamento, di uno stesso sistema — proporzionale o maggioritario che sia — a contesti diversi.

Torniamo alla DC e alla soluzione che Forlani è riuscito a far passare: un *quorum* del 15% per gli organi centrali, ridotto al 10% per gli organi e le elezioni periferiche. La domanda è se questa riforma è idonea e sufficiente per gli scopi perseguiti. Ri-

²³ Sul punto cfr. *Political Development and Political Engineering*, cit., pp. 278-280; e, in generale, i volumi citati di Douglas Rae e di Domenico Fisichella.

sponderei così: che un 15% è sempre meglio che niente, che fa una differenza, e che non è soltanto un palliativo o uno sbarramento facilmente aggirabile. Partiamo da due esempi che si prestano a illustrare il problema.

Primo esempio: il congresso DC di Firenze del 1959. A quel momento il gruppo di Iniziativa Democratica (Fanfani) aveva già subito la spaccatura Dorotea. Senonché nel 1959 vigeva ancora, nella DC, un premio di maggioranza che attribuiva i due terzi dei posti in consiglio nazionale alla lista di maggioranza relativa, con il terzo restante distribuito in proporzione. Pertanto Dorotei e Fanfaniani mantennero in vita, per le elezioni provinciali, le liste della già defunta Iniziativa Democratica al fine di conquistare il premio di maggioranza, e con l'intesa che le due frazioni avrebbero fatto i conti tra di loro al congresso. E difatti al congresso i Fanfaniani (Nuove cronache) si allearono con Rinnovamento Democratico (e, di fatto, con la Base), mentre i Dorotei si allearono con Andreotti (Primavera). Lasciamo stare l'uso, o l'abuso, fatto della tanto vantata democrazia interna. Il caso spiega da solo come mai per la nuova riforma elettorale non si sia più parlato di premio di maggioranza e si sia pensato al *quorum*.

Secondo esempio: il congresso DC del 1964, già vigente la proporzionale. Le liste concorrenti furono quattro: 1) Impegno democratico (Dorotei, Morotei e Primavera), 2) Nuove Cronache (Fanfani), 3) Forze nuove (Rinnovamento democratico, Base, Movimento giovanile), 4) Centrisimo popolare. Le liste furono quattro, ma — come risulta dalle specificazioni — le correnti erano otto (contabilizzando tra queste il Movimento giovanile). Quesito: cosa vieta alle frazioni di oggi di fare quel che fecero nel 1964, quando non era necessario, e cioè di raggrupparsi al momento del voto in modo da aggirare il *quorum*, restando per il resto le cose esattamente come stavano? La differenza sta tutta qui: che il *quorum* rende « necessario » quel che prima non lo era. Può sembrare una differenza sottilissima. Ma la cosa interessante dell'ingegneria elettorale è quanto piccole modificazioni possano produrre grosse differenze. E cominciamo dal fare il punto sulla situazione alla quale il frazionismo DC è approdato nel 1971.

Come ben si vede dalla tabella, l'alchimia interna della DC è davvero sottile e frastagliata. E ci sono da tre a sei frazioni alle quali necessità o prudenza impongono di cercare alleati; alleati che sono, almeno in parte, *necessari*. Stante la soglia di esclusione, talune alleanze saranno dunque alleanze tra « diseguali », tali da costringere le mini-frazioni a pagare pedaggio. Per contro il comportamento razionale per le frazioni « tranquille », e cioè non minacciate dal *quorum*, è indicato dalla regola detta delle « minime coalizioni vincenti ». La regola dice che un gruppo non ha interesse a coalizzarsi con altri gruppi al di là del punto in cui un

TAB. 1 - Frazioni della DC nel 1971

Correnti	Leaders	Voti congr.	Membri in direzione	Ministri	Sottosegretari	Organi di stampa
Iniziativa popolare	Piccoli Rumor	20,4%	6	3	6	Agenzia «Notizie parlamentari»
Impegno democratico	Colombo Andreotti	15,1%	3	3	6	Bollettino «Impegno democratico» e rivista «Concretezza»
Nuove cronache	Fanfani Forlani	17,4%	6	2	5	—
Tavianei	Taviani	10,5%	4	2	5	—
Amici di Moro	Moro	13,4%	4	1	4	Agenzia «Progetto»
Base	De Mita Misasi	11 %	4	2	2	Agenzia «Radar» e settimanale «Politica»
Forze nuove	Donat-Cattin	7 %	5	2	3	Agenzia «Forze nuove» e settimanale «Sette giorni»
Forze libere	Scalfaro	3,5%	2	1	1	Settimanale «Forze libere»
Nuova sinistra	Sullo	1,7%	1	—	1	Agenzia «Nuova sinistra»

accrescimento innecessario di forze comporta, o costa, un accrescimento innecessario di pretendenti alla divisione delle spoglie. Beninteso questa è una regola di massima, che funziona alla distanza, e per le frazioni di convenienza piuttosto che per le frazioni di principio. Chi vivrà vedrà. Intanto vale perseguire questo quesito: qual è l'interesse di una frazione sufficiente, non minacciata dalla soglia di esclusione, di salvare le mini-frazioni che lo sono?

L'ipotesi di una maxi-frazione occasionale — che si gonfia per una elezione e che si sgonfia subito dopo — vale per le cariche non divisibili, qual è soprattutto la segreteria del partito. Ma il potere contrattuale delle mini-frazioni si ferma a questo punto. E oggi come oggi sono in ballo, per la DC, 16 posti di Ministro e 33 posti di Sottosegretario, nonché tutta una serie di posti non rilevati dalla tabella di cui sopra, ma anch'essi vociferosamente contesi e, appunto, divisibili. A quest'ultimo effetto l'interesse del-

le frazioni sufficienti non è di cercare alleanze elettorali innesessarie: è di rifiutarle. Pertanto le mini-frazioni rischiano davvero di risultare penalizzate. Per salvarsi debbono rinunciare alle spoglie, o comunque contentarsi di poco. Ma in tal caso viene meno la loro ragione di esistere (salvo che per le frazioni ideologiche incontaminate).

Esistono indubbie differenze, dunque, tra un partito a premio di maggioranza, un partito proporzionalista, e un partito a clausola di esclusione. Il primo sistema premia le coalizioni fittizie, e quindi maxi-frazioni a puro uso ed abuso elettorale; il secondo sistema premia lo scissionismo e le mini-frazioni; laddove il terzo sistema disincentiva sia le maxi come le mini-frazioni. In astratto è verissimo che nulla vieta alle frazioni DC di beffare il *quorum*. Ma in concreto l'introduzione anche di un *quorum* del solo 15% sposta. Sposta perché la tattica remunerativa diventa, per le frazioni, di assestarsi ad un livello di sufficienza, raggiunto il quale il salvataggio delle mini-frazioni (con pretese) si risolve in un comportamento irrazionale²⁴.

Detto questo occorre aggiungere che se lo scopo di Forlani era di creare un sistema produttivo di *leadership*, in tal caso lo strumento del *quorum* appare non solo insufficiente ma inidoneo. Il *quorum* incentiva e stabilizza un sistema di equilibrio di poteri tra frazioni di media consistenza. Ai fini della creazione e stabilizzazione della *leadership* occorre qualcosa di ben diverso: che la meccanica interna dei partiti assuma caratteristiche analoghe alla meccanica dei sistemi bipartitici, e cioè che si configuri seconda la classica alternanza tra maggioranza e minoranza. Inutile illudersi che i grossi partiti tentati da troppe spoglie arrivino alla *leadership* stabilizzata finché il congegno è disegnato in modo da impedirlo. Si dice che manca la *leadership* perché manca il *leader*. Ma è altrettanto vero che nessuno consente all'altro di esserlo. Il giro è vizioso. Comunque sia, è certo che nessuna ingegneria elettorale può produrre l'uomo di eccezione. Ma la *leadership* non è questo: è una funzione. Quel che si chiede alla ingegneria elettorale è di produrre la *leadership* come istituto. E a questo fine dubito che si possa contare sul *quorum*. Conviene pensare a un qualche sistema maggioritario « secco ». Un discorso da rimandare, se la provocazione verrà raccolta, a un'altra volta.

²⁴ Deve essere chiaro che quanto sopra non deve essere inteso come una previsione a breve periodo ma semmai a lungo periodo. In realtà non si tratta di previsioni puntuali ma di regole di tendenza generali.

Frazioni correnti e fazioni.

Nelle parole di un osservatore partecipante che è indubbiamente qualificato a giudicare, qual è La Malfa, il nostro è uno svolgimento politico «privo di reali contenuti» nel quale soprattutto la DC, ma anche il PSI, danno «assoluta prevalenza a problemi di schieramenti che spesso mascherano problemi di puro potere»²⁵. Altri parlano di «scatole vuote», e denunciano «una politica di formule, di alleanze, di equilibri, di spostamenti di equilibri, di etichette, di nominalismi, il tutto staccato dai problemi e dalle necessità del paese»²⁶. E si potrebbe citare, da fonti che descrivono quel che succede in casa propria, a profusione. Nominalismo, scatole vuote, schieramenti, in luogo di contenuti. Perché? Come si spiega questo andamento?

Un sistema politico può girare a vuoto e naufragare nel nulla per parecchie ragioni. Ma prima di cercare la spiegazione nei fatti esterni, o in cause esogene, occorre guardare alle cause endogene. Il nostro è un sistema di pluralismo polarizzato caratterizzato da competizione centrifuga²⁷ in merito al quale dicevo anni fa che rappresenta — al paragone — «la soluzione meno vitale e peggio funzionante, largamente paralizzata dalla complicazione bizantina delle sue linee di divisione, dalla instabilità e soprattutto dalla eterogeneità delle coalizioni di governo»²⁸. La mia analisi del pluralismo polarizzato si poneva a livello di partito, e cioè postulava che il partito fosse l'unità operativa. Ma nel frattempo è diventato sempre più evidente che l'analisi deve essere approfondita e proseguita a livello sub-partitico.

All'origine, è la natura di un sistema di pluralismo polarizzato che riproduce i propri inconvenienti all'interno dei partiti che lo compongono. Ma da un certo momento in poi le parti, o i pesi, si invertono. A certi effetti siamo ancora governati dai partiti; ma ad altri effetti le vere unità operative sono le frazioni, e quindi il nostro è diventato un *sistema di sotto-partiti*. Si badi: un sistema *autonomo*, che va per suo conto, di sotto-partiti. Autonomo a tal punto che il gioco delle frazioni non si svolge soltanto per linee interne (al partito di appartenenza), ma anche per linee esterne, e cioè in sostanziale alleanza con frazioni di altri partiti.

Arrivati a questo punto abbiamo una spiegazione sufficiente?

²⁵ Cito dalla relazione di La Malfa al congresso del PRI di Firenze del novembre 1971.

²⁶ Cito dal manifesto del «Comitato per il Superamento delle Correnti» del maggio 1969, sottoscritto da sedici deputati DC che costituiscono in seguito il cosiddetto gruppo dei «novanta».

²⁷ Cfr. G. Sartori, *Modelli spaziali di competizione tra partiti*, in «Rassegna Italiana di Sociologia», VI (1965), pp. 7-29.

²⁸ *Bipartitismo imperfetto o pluralismo polarizzato?*, cit., p. 30.

Occorre altro, cioè, per spiegare la prevalenza data a problemi di « schieramento » che spesso mascherano problemi di « puro potere », con tutto quel che ne consegue? Quel che fa da velo, nel rispondere, è l'eufemismo « correnti ». Ma se diamo alle nostre frazioni il loro vero nome, consacrato dall'esperienza storica, chiamandole « fazioni », allora la spiegazione è già data. Come è facile intendere se ricordiamo come i partiti sono nati e quale ne è la travagliata vicenda storica.

I partiti esistono da meno di due secoli. Quel che è sempre esistito sono dei « gruppi di potere » in lotta tra loro per il controllo della Città. Ma dal XIV secolo circa all'inizio del XIX secolo questi gruppi di potere sono stati chiamati « fazioni ». Fazione — che viene dal latino *factio* e *factiosus*, per dire un *facere* smodato e disgregante — era ed è restato, in italiano, un termine derogatorio. Si diceva fazione per indicare una cattiva reputazione e, per essa, un male, un pericolo. Bolingbroke e Montesquieu furono i primi a dare una cauta valutazione positiva dei partiti²⁹. Ma nei *Federalist Papers* i plasmatori della costituzione degli Stati Uniti denunciavano ancora con veemenza le fazioni come il massimo pericolo del nuovo Stato. Se alla dizione « fazione » sotten tra man mano la dizione « partito », è in forza della persuasione che una « parte » non è necessariamente una fazione, e cioè perché si intendeva che alla nuova denominazione corrispondeva una nuova e diversa realtà. Una diversa realtà in quanto il partito viene concepito come « parte » di un tutto pluralistico, di una Città « servita » dalle sue parti. Ma così come i partiti sono stati storicamente preceduti dalle fazioni, è sempre possibile che i partiti ricadano o degenerino in fazioni. Di tanto i partiti diventano disfunzionali rispetto alla loro ragion d'essere sistemica, vale a dire di tanto servono se stessi, il proprio « particolare », a detrimento del tutto (bene comune, interesse pubblico, funzione aggregatrice, o comunque la si voglia chiamare), di altrettanto i partiti ridiventano un quissimile delle fazioni.

Il fazionismo è dunque la malattia endemica, e alla lunga mortale, dei partiti. E questo è il male profondo che più ci affligge e minaccia. Oggi come oggi il nostro malgoverno, o non-governo, è da imputare — più che ad ogni altro singolo fattore — al processo degenerativo che ha ridotto la DC e il PSI allo stato di *coacervo di fazioni*. Tale è, e tale va chiamato. Il medico che sbaglia nome è un medico che sbaglia malattia; così come il medico pietoso è il medico che rende la piaga purulenta. Dire « cor-

²⁹ Cfr. Sergio Cotta, *La nascita dell'idea di partito nel secolo XVIII*, in *Annali Università Perugia*, Padova, CEDAM, 1960; Mario A. Cattaneo, *Il partito politico nel pensiero dell'Illuminismo e della rivoluzione francese*, Milano, Giuffrè, 1964; Harvey C. Mansfield Jr., *Statemanship and Party Government: A Study of Burke and Bolingbroke*, Chicago, University of Chicago Press, 1965.

rentismo » è come dire che la malattia è lieve o, peggio ancora, che non sta lí e che va cercata altrove. È cosí, difatti, che da anni avalliamo alibi insussistenti, ingannando e restandone ingannati. Ma se diciamo « fazioni » allora la malattia è identificata. E dunque diciamolo chiaro: il nostro non è un problema di correnti ma un problema di fazioni. Fazioni che sono tali nel significato classico, ben noto e inequivoco del termine: gruppi di potere dediti, con assoluta e ossessiva priorità, a manovre di potere.

Il problema che si pone ai partiti non è granché diverso dal problema che si pone allo stato di diritto: sottomettere la persona all'ufficio. Quando i partiti si frantumano in fazioni, e cioè quando sono le fazioni che assoggettano il partito, si ritorna alla persona che abusa e prevarica dell'ufficio, e per essa alla politica personalistica o dei personalismi. A livello di partito le conseguenze sono che il partito diventa « sordo », introverso, poco o punto ricettivo alle domande del paese, tutto dedito ai propri problemi intestini. E quel che succede, in concreto, all'interno del partito è presto detto: tutto si subordina e riconduce ad un ossessivo « gioco contro persone » — allearsi *con chi* per andare *contro chi* — che approda a un giro vizioso di « gruppi di veto » che si ostacolano e paralizzano a vicenda. Ne consegue che i « contenuti », i problemi reali, non sono piú percepiti come tali ma diventano pedine del gioco degli schieramenti. Non conta *cosa* si fa, ma *con chi* lo si fa, ed a condizione che si impedisca di farlo *all'altro*. Alla fine è facile capire come mai il mondo reale e i suoi problemi vengano percepiti e risolti, quando lo sono, in una prospettiva deformata. Quando va bene, le « scatole vuote » sono riempite male.

Una malattia identificata è una malattia curabile, quantomeno nel senso che sappiamo in quale direzione cercare i rimedi e dove è che la terapia va applicata. Posto che il nostro frazionismo è di tipo « fazionistico », e che questa è la degenerazione che sta al fondo della crisi del nostro sistema politico, il problema diventa di predisporre un *habitat*, e per esso un sistema di incentivazioni, atto a premiare i comportamenti aggreganti — sintonizzati alla funzione aggregativa dei partiti — ed a penalizzare, correlativamente, i comportamenti disaggreganti, frazionistici fazionali o personalistici che siano. Questo è, difatti, il problema che mi sono posto in questo scritto.

So bene che ogni gruppo si divide in sottogruppi, e che ogni maggioranza sostantiva è costituita da un amalgama di minoranze. Non postulo un mondo diverso da quello che è, e tantomeno auspico un « unanimismo » imposto e sovrapposto al « gioco contro persone ». Il gioco contro persone esiste perché ci sono le persone. Il punto è se il meccanismo degli incentivi sia tale da premiare una *meccanica di solidarietà*, oppure da incoraggiare una *spirale di cannibalismo*.

Se si vuole il problema è di mettere a frutto il vizio in pro della virtù. Ma, in verità, il mio discorso non ha sottintesi moralistici, non fa questione di vizio o di virtù, e nemmeno di uomini buoni o malvagi. Quel che sostengo è che la « logica del sistema » è piú forte della buona o cattiva volontà dei singoli. All'interno dei partiti un sistema elettorale è molto di piú che non un semplice sistema elettorale: è un principio motore, un sistema di pilotaggio e di guida dei comportamenti. Pertanto un sistema elettorale che premia il frazionismo lo produce — a dispetto di tutte le intenzioni in contrario — per la semplice ragione che chi non si adatta, e non adotta le regole di quel gioco, ne viene emarginato. Viceversa un sistema elettorale che penalizza il frazionismo prevale sulle eventuali intenzioni contrarie di chi amerebbe praticarlo. Quel che si può chiedere ai protagonisti del gioco non è di perdere — e cioè di non giocarlo secondo le regole che gli sono proprie — ma di modificare le regole. La DC si è già mossa in questa direzione. Resta il problema del PSI. Ma intanto è già dimostrato che qualcosa si può fare.

C'è chi non crede alla possibilità di modificare l'andamento di un sistema politico. Ma il fatalismo o l'accidia di chi dichiara una cosa inevitabile è proprio quel che la rende tale. C'è anche chi crede soltanto nelle modificazioni costituzionali. Ma sappiamo che nel caso italiano non esiste una maggioranza per le riforme costituzionali che gioverebbero. Resta la via di intervenire — senza troppa grancassa e permessi — sui meccanismi di ricompensa e di sanzione. È la sola possibilità concreta. Ed è una leva di cui troppo spesso si sottovaluta la decisività. Il problema dei partiti si può risolvere, in fin dei conti, sapendo manovrare un sistema di incentivi in modo da creare le condizioni che leghino « l'uomo di parte » al servizio che gli viene chiesto.