

Francesco Rossolillo

Senso della storia e azione politica

I. Il senso della storia

a cura di Giovanni Vigo

Società editrice il Mulino

Bipartitismo e pluripartitismo in Europa

Da un punto di vista formale, il modo in cui sono regolati il funzionamento delle istituzioni parlamentari e i rapporti tra parlamento e governo è in larga misura lo stesso nei tre maggiori Stati del continente europeo (Francia, Germania e Italia) e in Gran Bretagna, da quando in questi Stati si è imposto il principio della responsabilità del gabinetto di fronte alle Camere e fatta eccezione, naturalmente, per le parentesi fasciste. Sia nei primi che nella seconda infatti il governo è espressione del parlamento e deve godere, per rimanere in carica, dell'appoggio del parlamento stesso (in qualche caso, come in quello della Quinta Repubblica francese e della Repubblica di Weimar, il governo deve rispondere, oltre che al parlamento, anche al Capo dello Stato).

È noto però che, sebbene i due modelli costituzionali siano formalmente uguali o comunque non differiscano in modo apprezzabile, essi di fatto funzionano in modo profondamente diverso. E che l'elemento alla base di questa diversità di funzionamento è costituito dalla diversa natura del sistema dei partiti. La Gran Bretagna configura il caso classico del sistema bipartitico, i maggiori Stati continentali¹ quello del sistema pluripartitico.

La diversa configurazione del sistema dei partiti produce innumerevoli conseguenze. Ci limiteremo a prenderne in considerazione in prima istanza due, che sono a nostro avviso le più rilevanti: quelle relative al funzionamento del governo e ai rapporti tra i cittadini e il potere.

¹ Un'altra democrazia europea che ha presentato caratteristiche simili a quelle di Francia, Germania e Italia è stata la Cecoslovacchia nel periodo tra le due guerre. Caratteristiche profondamente diverse presentano invece il Belgio, l'Olanda, la Svizzera e gli Stati scandinavi. Noi non prenderemo in considerazione questi sistemi perché, date le loro piccole dimensioni e il carattere conse-

Instabilità e inefficienza del governo in regime pluripartitico

Il sistema dei partiti condiziona il modo di formazione del governo. In un sistema bipartitico come quello inglese, nel quale esistono soltanto due partiti principali (più un terzo, il Partito liberale, che non gioca alcun ruolo determinante), un partito ottiene sempre la maggioranza assoluta dei seggi in parlamento. Il governo quindi è sempre formato da deputati di un solo partito e si basa, in parlamento, su di un solo partito. L'altro partito svolge un ruolo di opposizione, criticando la politica governativa e preparandosi ad assumere le funzioni di governo nel caso in cui una successiva elezione gli dovesse procurare la maggioranza dei seggi in parlamento.

Non così in un sistema pluripartitico, come quelli continentali. Qui, in generale, nessun partito ottiene la maggioranza assoluta dei seggi in parlamento. Nessun partito è quindi in grado di esprimere da solo un governo che possa durare. Il governo viene formato da coalizioni di partiti che si accordano su un programma comune e decidono della composizione del governo in base alla loro forza rispettiva in parlamento.

È evidente che i governi così formati funzioneranno in modo completamente diverso. Infatti:

1) i governi formati in sistema bipartitico sono caratterizzati da una grande stabilità. Essi in genere durano in carica per l'intera legislatura. Al contrario, i governi formati in sistema pluripartitico sono fortemente instabili. I governi della Quarta Repubblica hanno avuto una durata media di otto mesi; quelli dell'Italia repubblicana di poco più di un anno. È evidente che si tratta di una durata largamente insufficiente per varare un qualsiasi coerente programma di governo.

guentemente diverso dei problemi che essi devono risolvere, essi non possono essere valutati con gli stessi criteri che servono per analizzare i sistemi partitici esistenti in Stati dell'importanza di Francia, Germania, Italia e Gran Bretagna: «Si ammira la saggezza dei piccoli popoli, scrive Maurice Duverger (*Demain la République...*, Paris, Juillard, 1958), la stabilità e l'ordine dei loro governi. Ma questa è una cosa del tutto naturale; nessuno infatti dei problemi che essi devono risolvere è lontanamente paragonabile con il semplice disbrigo degli affari correnti in Francia. Più che di governi, si tratta di consigli d'amministrazione. Se essi dovessero imbattersi in faccende della dimensione della questione algerina o dell'affare indocinese farebbero molto presto a cadere nella stessa paralisi dei governi francesi» (ed. it., 1960, pp. 92-93).

Le ragioni di questa differenza sono chiare. In regime bipartitico il governo viene sostenuto in parlamento da un partito fortemente disciplinato² che dispone della maggioranza dei seggi. Esso non corre quindi il pericolo di essere messo in minoranza. In regime pluripartitico il governo è sostenuto da una coalizione eterogenea che si regge su faticosi e labili compromessi. È sufficiente che un partito della coalizione sia insoddisfatto della politica del governo e abbandoni l'alleanza perché il governo stesso perda la maggioranza in parlamento ed entri in crisi.

2) I governi formati in sistema bipartitico sono in grado di condurre una politica coerente ed efficiente; i governi formati in sistema pluripartitico sono inefficienti e immobilisti. Anche qui, senza dover entrare in dettagli, la storia della Quarta Repubblica francese, della Repubblica di Weimar e dell'Italia repubblicana fa testo. Le ragioni di questa differenza sono le stesse che abbiamo citato al punto 1). In un sistema bipartitico il governo attua il programma di un singolo partito, e ha mano libera nel farlo, essendo sicuro dell'appoggio del parlamento. In un sistema pluripartitico, il «programma» del governo è il risultato di un compromesso tra programmi contrastanti di partiti di tendenze diverse e spesso opposte. Esso non può quindi non essere anodino e contraddittorio

² La causa fondamentale della coesione dei partiti inglesi sta proprio nel sistema bipartitico. Infatti la molla che spinge anche i deputati che dissentono dalla linea del partito di governo ad uniformarsi ad essa è costituita dal timore che lo spettacolo della disunione e le conseguenti difficoltà per il governo allontanino dal partito una parte del suo elettorato facendo perdere al partito la maggioranza. Lo stesso ragionamento vale, mutatis mutandis, per il partito di opposizione. In regime pluripartitico l'impossibilità dell'avvicendamento dei partiti al governo fa scomparire questa minaccia. Cfr. su questo problema Leon D. Epstein, *Cohesion of British Parliamentary Parties*, in «American Political Science Review», II (1956), p. 360.

Charles A. Micaud (nel saggio *French Political Parties: Ideological Myths and Social Realities*, in Sigmund Neumann, *Modern Political Parties*, The University of Chicago Press, 1956) attribuisce invece grande importanza, per spiegare la mancanza di disciplina all'interno dei partiti francesi (con l'esclusione del partito comunista) al sistema elettorale a doppio scrutinio con apparentamenti, che metterebbe in valore la possibilità del singolo candidato e lo renderebbe indipendente dal partito. Questo fattore a nostro avviso non gioca che in misura minima. Infatti i deputati sono tendenzialmente indisciplinati anche in Italia, dove vige il sistema proporzionale, che rafforza l'apparato del partito a spese del singolo candidato, e sono disciplinatissimi in Gran Bretagna, dove vige il sistema uninominale, che invece «personalizza» molto le elezioni.

e quindi immobilistico. Inoltre, nei casi – rarissimi –, come quello di Mendès-France in Francia, in cui il governo tenta di liberarsi delle pastoie in cui è invischiato dal compromesso che lo ha creato, le segreterie dei partiti provvedono immediatamente a richiamarlo all'ordine ed eventualmente a farlo cadere.

Questa situazione è responsabile del fatto che i Presidenti del Consiglio nei governi di coalizione sono per lo più figure incolori, non capi, ma diplomatici. In un sistema bipartitico un uomo politico si valuta sulla base della sua capacità di guidare il paese, attuando il programma di governo. Il premier quindi deve essere un autentico leader. In un sistema pluripartitico invece il compito principale, perché pregiudiziale a qualsiasi altro, del Capo del governo è quello di mantenere unita la coalizione evitando di agire in un senso che possa scontentare qualcuno dei suoi componenti. Egli deve saper mediare tra le spinte opposte che gli provengono dalle ali della coalizione. Deve essere un abile diplomatico, ma non deve essere energico: l'energia sarebbe in lui una dote controproducente, di fronte alle suscettibili coalizioni che egli si trova a dover governare. Deve avere l'arte di non agire.

Instabilità e inefficienza del governo sono quindi state, nella storia del parlamentarismo moderno, due caratteristiche essenziali dei sistemi pluripartitici di Francia, Germania e Italia. Si tratta di due caratteristiche che hanno giocato un ruolo nefasto nella storia dei tre maggiori Stati del continente. Infatti, ogniqualvolta situazioni di grave crisi interna o internazionale hanno reso indispensabile la presenza di un governo stabile ed efficiente, il paese non ha potuto trovare altra via d'uscita che quella di disfarsi della stessa democrazia e di ricorrere ad un uomo forte, che governasse con metodi autoritari. Così nacquero i regimi fascista e nazista. Così nacque, anche se su di un piano immensamente più civile e più liberale, il regime gollista. La storia recente dei maggiori Stati del continente europeo ha visto un movimento pendolare tra regimi democratici inetti e immobilisti e regimi autoritari, che hanno fatto pagare a caro prezzo agli europei l'efficienza e la stabilità. Energia nell'azione di governo e libertà sono due obiettivi che sul continente non possono essere realizzati insieme.

Al contrario la storia recente della Gran Bretagna non ha mai visto in pericolo il regime democratico e, nello stesso tempo, il sistema ha saputo esprimere leader di grande energia, che hanno realizzato senza titubanze ambiziosi programmi di governo.

I rapporti tra i cittadini e il potere in regime pluripartitico

Il modo di formazione del governo influenza anche i rapporti tra cittadini e Stato. In un sistema bipartitico, il partito che va al governo è direttamente responsabile di fronte all'elettorato dell'esecuzione del programma con il quale si è presentato alle elezioni. I suoi elettori, al termine della legislatura, valutano l'operato del partito di governo. Se sono soddisfatti per il modo in cui esso ha gestito il potere, lo premiano concedendogli di nuovo il loro voto. Se non sono soddisfatti, lo puniscono votando per il partito di opposizione. Il gioco democratico si svolge quindi chiaramente: i partiti sono responsabili di fronte all'elettorato e sono per questo costretti a darsi una piattaforma politica che possa essere attuata: gli elettori si sentono integrati nel sistema perché sanno di poter condizionare, con il loro comportamento elettorale, la politica del governo.

Le cose vanno in tutt'altro modo in un sistema pluripartitico. Qui, i singoli partiti che contribuiscono alla formazione del governo non sono mai responsabili di fronte all'elettorato, perché tutti sanno a priori che il loro programma non potrà essere attuato in quanto il programma di governo non coinciderà mai con il programma di un singolo partito ma sarà la risultante, contraddittoria e immobilistica, del compromesso tra i diversi partiti della coalizione. Al termine di ogni legislatura sarà quindi facile per ogni partito membro della coalizione di governo scaricare la responsabilità dell'inefficienza della politica governativa sugli altri membri della coalizione stessa, come avviene quotidianamente oggi, per esempio, nei rapporti tra la Democrazia cristiana e il Partito socialista in Italia.

Ne viene di conseguenza che, da un lato, i partiti, che non portano mai la responsabilità della loro azione, non sono più sottoposti alla necessità di far coincidere le loro dichiarazioni con la loro azione effettiva, cioè di formulare programmi realistici ed attuabili; dal che derivano i loro programmi mirabolanti e, in parte, il carattere fortemente ideologico della lotta politica in Francia, Germania e Italia. E, dall'altro, che i cittadini, che non sono in grado di imputare precise responsabilità e che vedono che qualsiasi mutamento del loro comportamento elettorale lascia immutata la coalizione precedente o, al massimo, può giungere a sostituirla con un'altra – altrettanto inefficiente e immobilistica, in

quanto coalizione – si sentono estraniati dal sistema e tendono a guardare al mondo dei politici con sfiducia, come si guarda ad un mondo lontano, incomprensibile, governato da proprie leggi sulle quali il cittadino non può influire. La conclusione che si può trarre da questa analisi è che il funzionamento dei governi in regime pluripartitico è scarsamente democratico³.

³ Lo studioso che si è occupato più a fondo dell'instabilità, inefficienza e antidemocraticità dei governi in regime pluripartitico è Maurice Duverger, particolarmente in *Demain la République*, cit., e *La démocratie sans le peuple*, Paris, Ed. du Seuil, 1967. La sua diagnosi, che peraltro si allontana in alcuni punti dalla nostra, è limitata al regime francese, al quale Duverger attribuisce un carattere del tutto peculiare, anche nei confronti dei regimi tedesco e italiano. A nostro avviso invece il regime francese è stato storicamente soltanto una manifestazione di un fenomeno più generale, comprendente anche i casi tedesco e italiano, anche se ha un indubbio valore paradigmatico.

In particolare, Duverger, nell'indagare le cause della scarsa democraticità della vita politica francese, attribuisce una notevole importanza all'assenza, in Francia, di partiti di massa fortemente organizzati (con l'eccezione del Partito comunista). Questo fattore ci pare irrilevante. In Gran Bretagna i due principali partiti sono certo partiti di massa, ma, come chiaramente mostra Robert McKenzie (*British Political Parties*, London, Mercury Books, 1964, 2nd revised edition) essi hanno una struttura interna scarsamente democratica (fenomeno questo particolarmente accentuato nel partito conservatore). La netta differenza tra partito parlamentare e partito come organizzazione elettorale, in Gran Bretagna, rende il primo scarsamente permeabile all'influenza del secondo. La *annual conference* del Partito conservatore è una manifestazione di parata priva di qualsiasi rilievo politico. Il discorso per il Partito laburista non è in ultima analisi molto diverso. In entrambi comunque il leader gioca un ruolo di un'ampiezza sconosciuta ai capi dei partiti continentali.

Si ricordi inoltre che, prima della stabile inserzione del Partito laburista nella vita politica inglese, il Partito conservatore e il Partito liberale non avevano la struttura di partiti di massa e che ciò non portava alcun pregiudizio alla democraticità della vita politica inglese in generale. Non solo, ma quando incominciò a disegnarsi in Gran Bretagna l'evoluzione verso la struttura attuale dei partiti, M. Ostrogorsky (*Democracy and the Organization of Political Parties*, London, 1902) lanciò un grido d'allarme, sostenendo che la nascita di partiti di massa avrebbe ucciso la democrazia inglese, sostituendo l'influenza del *caucus* a quella degli elettori. Paradossalmente si può affermare che questo risultato è stato evitato grazie alla struttura non democratica assunta dai partiti, che ha messo fuori gioco il *caucus* mantenendo il contatto tra partito parlamentare e elettorato.

Questa conclusione è suffragata dal caso italiano, dove l'esistenza di partiti di massa a struttura democratica, come la Democrazia cristiana e il Partito socialista, nella cui vita i Congressi giocano un ruolo determinante, ha piuttosto accentuato che attenuato gli inconvenienti della partitocrazia in quanto ha reso le

L'influenza dei sistemi elettorali

Si tratta ora di studiare le cause che hanno portato alla moltiplicazione dei partiti negli Stati continentali. Il fattore al quale la dottrina più concordemente attribuisce un importante rilievo causale è il sistema elettorale adottato⁴. Come è noto, in Gran Bretagna è in vigore il sistema maggioritario, mentre i sistemi usati sul continente, anche se con diverse varianti, sono quello proporzionale e quello del doppio scrutinio, attualmente in vigore in Francia. Il sistema maggioritario consiste nell'eleggere un solo deputato per distretto (i distretti devono conseguentemente essere molto piccoli). Risulta eletto il deputato che ottiene la maggioranza relativa dei voti. Il sistema proporzionale consiste nel mandare in parlamento, sulla base di distretti molto più grandi, un numero di deputati per ogni partito proporzionale al numero di voti che il relativo partito ha ottenuto. Il sistema del doppio scrutinio consiste nell'elezione di un solo deputato per ogni distretto, come nel sistema maggioritario. Risulta eletto immediatamente il candidato che ha ottenuto la maggioranza assoluta dei voti. Se nessuno la ottiene, come avviene di regola, si effettua un secondo turno elettorale, nel quale risulta eletto il candidato che ha ottenuto la maggioranza relativa.

Orbene, è evidente che il sistema maggioritario porta ad una semplificazione dello schieramento parlamentare. Entrano in gioco a questo effetto due meccanismi. Da un lato i partiti minori hanno ben poche, o nessuna, possibilità di ottenere la maggioranza relativa in qualche distretto. È quello che Duverger chiama fattore meccanico. Dall'altro gli elettori stessi, sapendo che solo i partiti maggioritari hanno prospettive di inviare deputati in parlamento, tendono a concentrare i loro voti su quelli. È quello che

rappresentanze parlamentari molto più sensibili alle istanze dell'apparato e degli interessi settoriali ad esso collegati che a quelle dell'elettorato nel suo complesso.

Una acuta analisi del funzionamento del sistema pluripartitico italiano è quella di Giovanni Sartori, *Dove va il Parlamento?*, in Somogyi, Lotti, Predieri, Sartori, *Il Parlamento italiano 1946-1963*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1963. Vi si trovano interessanti osservazioni sul diaframma creatosi in Italia tra partiti ed elettorato.

⁴ Un'analisi molto dettagliata dell'influenza dei sistemi elettorali sul numero dei partiti si trova in Maurice Duverger, *Les partis politiques*, Paris, A. Colin, 1958 (2^a edizione).

Duverger chiama fattore psicologico. Con il sistema maggioritario quindi i piccoli partiti vengono puniti e viene a mancare qualsiasi incentivo per crearli. Vengono eliminate le divisioni fittizie e rimangono sul campo soltanto due partiti: quello di governo e quello di opposizione.

Questi due fattori evidentemente non agiscono con il sistema proporzionale. I piccoli partiti vengono premiati, e la loro creazione incentivata: in molti casi un uomo politico intraprendente può trovare più conveniente essere il leader di un nuovo piccolo partito che una figura di secondo piano in un grande partito già esistente. Ma i due fattori non agiscono nemmeno con il sistema del doppio scrutinio. In questo infatti il secondo turno elettorale è contraddistinto dalla stipulazione di accordi su base nazionale tra i partiti di simile ispirazione ideologica ed indirizzo programmatico. Sulla base dei voti ottenuti nel primo scrutinio, ogni partito rinuncia in favore di un altro a ripresentare il proprio candidato nel secondo in un certo numero di collegi, in cambio di analoghe rinunce da parte dell'alleato in altri collegi. In questo modo quindi anche i piccoli partiti possono inviare deputati in parlamento e viene ristabilita una rappresentanza grosso modo proporzionale.

Limiti dell'influenza dei sistemi elettorali: le divisioni profonde dell'opinione pubblica

Queste considerazioni permettono di comprendere che in effetti il sistema elettorale gioca un ruolo nella determinazione del numero dei partiti presenti in uno schieramento parlamentare. Il problema però non si può con questo considerare risolto, ma soltanto spostato. Rimane infatti da capire perché i maggiori Stati del continente europeo non abbiano mai introdotto il sistema maggioritario che semplifica il gioco politico e consente la creazione di governi efficienti e democratici anziché introdurre e mantenere i sistemi in vigore attualmente che invece complicano il gioco politico e portano a governi inefficienti e senza contatto con i cittadini.

Orbene, è certo che il sistema maggioritario può funzionare e produrre i suoi benefici effetti soltanto se viene applicato in una società omogenea, in cui la stragrande maggioranza dei cittadini,

quali che siano le loro divergenze di opinioni sulla miglior politica da seguire, concorda comunque sui principi fondamentali su cui si basa il sistema politico, sulle regole del gioco.

Dove questo accordo di fondo non esiste, dove la società è percorsa da divisioni profonde e inconciliabili che riguardano le basi stesse del sistema, lo scrutinio maggioritario, punendo gravemente in termini di rappresentanza vaste zone dell'elettorato che non possono assolutamente integrarsi – anche se in posizione critica – in un partito diverso dal loro, accentuerebbe paurosamente le tensioni esistenti nella società, favorirebbe il ricorso a metodi extra-parlamentari di azione politica, creerebbe in definitiva situazioni rivoluzionarie⁵.

Sotto questo profilo pare di poter concludere che una profonda differenza ha sempre distinto la società britannica da quella francese, tedesca e italiana. Lungo tutto l'arco della storia delle istituzioni della democrazia rappresentativa, la società inglese è stata divisa essenzialmente in due famiglie politiche, la cui tematica e la cui base sociale si sono modificate nel tempo, ma che comunque hanno sempre coinciso con i poli destra-sinistra, progresso-conservazione e i cui dissensi hanno sempre riguardato soltanto le scelte di governo e non le basi stesse del regime⁶. Questa

⁵ Sartori, *op cit.*, sostiene che divisioni della società e sistema dei partiti si trovano in un rapporto di condizionamento reciproco, nel senso che se, da un lato, le divisioni esistenti nella società tendono a produrre un sistema pluripartitico, dall'altro il sistema pluripartitico accentua le divisioni esistenti nella società e viceversa per quanto riguarda un sistema bipartitico. Che questo rapporto reciproco esista è indubbio. Ma ciò non toglie, a nostro avviso, che quando, come è accaduto e accade tuttora in Francia, Germania e Italia, le divisioni inconciliabili esistenti nella società derivano da fattori indipendenti dallo schieramento dei partiti, l'imposizione di un bipartitismo artificiale mediante l'introduzione di opportuni sistemi elettorali produrrebbe risultati catastrofici. Non siamo quindi d'accordo con la diagnosi di Karl J. Newmann (*Zerstörung und Selbstzerstörung der Demokratie, Europa 1918-1939*, Berlin, Kiepenheuer & Witsch, 1966, pp. 97 ss.) che identifica nel sistema proporzionale una delle maggiori cause della debolezza della Repubblica di Weimar.

⁶ Cataldo Tanzella (*Bipartitismo e pluripartitismo*, in «Occidente», III (1954), p. 257) attribuisce la moderazione della vita politica inglese al carattere interclassistico dei due partiti. Ma, ammesso che questa spiegazione sia valida, rimarrebbe da spiegare perché in Inghilterra possono svilupparsi partiti interclassistici, e sul continente no. Sulla moderazione dei partiti politici inglesi vedi anche D.E. Butler, *Some Notes on the Nature of British Political Parties*, in «Occidente», II (1954), p. 137.

del resto sembra essere la situazione normale dell'opinione pubblica, la divisione che si produce quando non intervengono fattori perturbanti, tanto è vero che lo schema destra-sinistra, progresso-conservazione è comunemente usato anche sul continente per interpretare i fatti politici⁷.

⁷ La distinzione tra destra e sinistra, che pure ci pare fondamentale per interpretare la storia politica e sociale europea, è altamente problematica. La sua problematicità è messa in luce da Raymond Aron (*L'opium des intellectuels*, Paris, Calmann-Lévy, 1955) che rileva come sia difficile definire la destra e la sinistra sulla base di specifiche rivendicazioni e posizioni politiche. Sulla base degli schemi correnti, spesso un gruppo può essere definito di sinistra in considerazione della sua problematica sociale, di destra in considerazione della sua problematica politica, o viceversa. Inoltre, spesso, la sinistra di un'epoca fa propria, in determinati settori, la problematica della destra di un'epoca precedente e così via.

Anche gli strati sociali su cui un gruppo si fonda non sono determinanti agli effetti della sua classificazione come gruppo di destra o di sinistra. I movimenti fascista e nazista avevano anche una considerevole base nel proletariato e nel sottoproletariato, e non per questo cessano di essere movimenti di destra. Anche il fatto di avere o meno una carica innovatrice non è decisivo. Lo testimoniano ancora i partiti fascista e nazista, che hanno modificato profondamente le strutture politiche e sociali del loro tempo.

Per dare un senso a questa contrapposizione è necessario, a nostro avviso, metterla in rapporto con un preciso punto di riferimento. Tale punto di riferimento è costituito dal versante fondamentale che di volta in volta la storia crea nel suo progredire e che costituisce il fronte principale sul quale si svolge la lotta politica: si tratta di un fronte che condiziona tutta la problematica politica della sua epoca e che mette in prospettive diverse temi che, presi isolatamente, possono apparire uguali (per esempio la polemica contro la disumanizzazione dei rapporti sociali prodotta dal capitalismo, condotta sia dai partigiani dell'*ancien régime* sia dai socialisti).

La storia dell'Ottocento ha fatto emergere due di questi fronti: la lotta tra aristocrazia e borghesia nei primi due terzi del secolo, quella tra borghesia e proletariato nell'ultimo terzo. È questo il solo criterio che permetta di qualificare di destra o di sinistra i gruppi che furono protagonisti di queste lotte, a seconda che essi si siano collocati sul versante del progresso o su quello della conservazione. Per questo non siamo d'accordo con Duverger (*La démocratie sans le peuple*, cit.) quando definisce centriste le dittature bonapartiste, ritenendo che la soppressione delle libertà politiche fosse in esse bilanciata da una politica sociale relativamente avanzata. A nostro avviso i regimi bonapartisti devono essere considerati regimi di destra, perché la lotta fondamentale dell'epoca in cui essi furono instaurati verteva intorno al regime rappresentativo, alla divisione dei poteri, all'*habeas corpus*, alla libertà di stampa, ecc., tutti problemi rispetto ai quali i regimi bonapartisti si collocano sul fronte della conservazione.

Nel XX secolo si è progressivamente manifestato un terzo spartiacque, che ha completamente sostituito ormai in Europa quello che lo ha storicamente pre-

Ma nelle società francese, tedesca e italiana le famiglie politiche sono sempre state più numerose. Prima di tutto la discriminante fondamentale che separa la destra dalla sinistra è tagliata da un'altra discriminante, ancora più profonda, che separa i moderati dagli estremisti, cioè coloro che vogliono conservare il regime vigente da coloro che lo vogliono sovvertire. Questa divisione dell'opinione pubblica crea così lo spazio per quattro tipi di partiti: partiti di regime (moderati) di sinistra; partiti di regime (moderati) di destra; partiti rivoluzionari (estremisti) di sinistra; partiti totalitari (estremisti) di destra⁸. Il ruolo di partito rivoluzionario di sinistra è stato svolto successivamente da liberali, radicali, socialisti e comunisti. Quello di partito totalitario di destra da monarchico-assolutisti, nazionalisti, fascisti.

Questa non è la sola divisione politica presente nei maggiori paesi del continente e assente in Gran Bretagna, sebbene essa sia di gran lunga la più importante e la più permanente. Esistono altre divisioni, di natura più sporadica e occasionale, che, nei sistemi continentali, hanno trovato, in determinati periodi, espressione in partiti politici distinti, mentre non hanno mai avuto alcun rilievo politico in Gran Bretagna. Basterà citare le divisioni tra protestanti e cattolici, o tra laici e cattolici, che hanno dato origine sul continente a partiti come il Zentrum, il Partito popolare, il Mrp, la Democrazia cristiana; e le divisioni nazionali che, soprattutto nel periodo tra le due guerre, hanno prodotto, in alcuni Stati del continente, una incredibile moltiplicazione di partiti, e che

ceduto, anche se il fenomeno è più intuito che chiaramente compreso dagli studiosi e dall'opinione pubblica: quello tra il mantenimento e il superamento della sovranità assoluta dello Stato, cioè tra nazionalismo e federalismo. Il federalismo, per ora, è soltanto lo spettro delle cancellerie europee e non ha prodotto effetti diretti sugli schieramenti politici. Esso ha prodotto però effetti indiretti assai significativi, il più eloquente dei quali è costituito dal fatto che il nazionalismo, che era, nel secolo scorso, un atteggiamento di sinistra, è oggi comunemente considerato un atteggiamento di destra, perché si propone di conservare un'istituzione che sta per essere superata dal corso della storia.

⁸ Sartori, *op. cit.*, sempre relativamente al caso italiano, fa una classificazione più ampia. Noi riteniamo che quella adottata nel testo sia la più utile per comprendere gli aspetti fondamentali del funzionamento del sistema dei partiti in Francia, Germania e Italia. Ciò non toglie che in particolari situazioni di transizione possa riuscire difficile classificare uno o più partiti. Ma la classificazione conserva la sua validità proprio perché queste difficoltà sorgono in situazioni di transizione.

tuttora danno luogo a formazioni autonome che rappresentano minoranze etniche, come la Südtiroler Volkspartei in Italia. In Gran Bretagna queste divisioni, che pur esistono a livello della società non hanno mai trovato espressione politica, con la sola eccezione del Partito irlandese, che ha avuto un ruolo di rilievo alla fine del XIX secolo e all'inizio del XX.

Il centrismo dei governi e la rigida contrapposizione tra partiti permanenti di governo e partiti permanenti di opposizione

Ma in Italia, Francia e Germania (con l'eccezione, che vedremo in seguito, dell'attuale Repubblica federale) il panorama politico è sempre stato ben più complesso di quello che risulterebbe dalle sole grandi divisioni dell'opinione pubblica che abbiamo identificato sopra. L'elemento responsabile di questa moltiplicazione di partiti è a nostro avviso la frattura tra moderati e estremisti, che condiziona tutta la vita politica sul continente. Vediamo come.

In alcuni momenti patologici della vita dello Stato, quando il potere è in crisi, i contrasti politici si esasperano, e le formazioni estremiste prevalgono su quelle moderate. Sono i momenti di disordine, in cui l'intera struttura dello Stato è violentemente scossa da sussulti rivoluzionari.

Ma questi sono momenti eccezionali. In situazione normale la parte moderata del paese prevale su quella estremista. Orbene, la caratteristica specifica dei governi continentali è costituita dal fatto che essi sono sostenuti dal cartello di tutti i moderati, hanno cioè un carattere centrista⁹.

I governi di Francia, Germania e Italia infatti non sono stati in genere né sono formati da coalizioni di tutti i partiti di sinistra o di tutti i partiti di destra, ma da coalizioni composte, insieme, dai partiti moderati di destra e di sinistra con esclusione dei partiti estremisti. Ciò è dovuto al fatto che la frattura che separa i partiti integrati nel sistema da quelli contrari al sistema è assai più profonda di quella che divide la destra dalla sinistra; il dissenso

⁹ Per la descrizione del centrismo dei governi in Francia vedi Maurice Duverger, *L'éternel marais. Essai sur le centrisme français*, in «Revue française de science politique», I (1964), p. 33, e *La démocratie sans le peuple*, cit. Egli peraltro considera il centrismo come una caratteristica esclusiva dei governi francesi.

sul regime è ben più radicale di quello sull'indirizzo politico, perché la scelta di regime è pregiudiziale a qualsiasi altra. D'altra parte nessun partito moderato è in genere in grado di governare da solo, poiché l'esistenza dei partiti estremisti impedisce ad un singolo partito moderato di raggiungere la maggioranza assoluta in parlamento. La sola possibilità di formare un governo sta quindi nell'alleanza tra i partiti moderati, sia di destra che di sinistra, contro i partiti estremisti.

Il centrismo non è, come crede Duverger, una caratteristica esclusiva della storia parlamentare francese. Nell'Italia prefascista, con il nome di «trasformismo» si voleva appunto indicare il carattere centrista dei governi. La Germania di Weimar è stata retta, fino agli anni della crisi che ha portato al nazismo, da coalizioni i cui cardini erano i partiti di centro, cioè il Zentrum e la Deutsche Demokratische Partei e le cui ali erano, alternativamente o insieme, il partito di centro-destra e quello di centro-sinistra, cioè la Deutsche Volkspartei e il Partito socialdemocratico. La Repubblica federale tedesca attuale vede realizzata, dopo che essa aveva già funzionato per anni virtualmente, la coalizione tra Cdu e Spd. I governi italiani del dopoguerra hanno configurato diverse formule centriste, tra le quali le più durature sono state il quadripartito e il centro-sinistra.

Si è osservato a questo proposito che, in ultima analisi, anche in Gran Bretagna i governi finiscono per avere un indirizzo centrista. In un sistema bipartitico, il peso degli elettori moderati è molto superiore a quello degli elettori estremisti. Sono infatti i primi che, spostando i loro voti da un partito all'altro nelle elezioni, decidono in ultima istanza del colore del governo. Gli elettori estremisti invece, anche se trovano troppo moderata la politica del loro partito, non hanno alternative, perché il Partito conservatore rimane pur sempre il più a destra dei partiti inglesi, e il Partito laburista il più a sinistra. Questa situazione si riverbera inevitabilmente sulla composizione della rappresentanza parlamentare dei partiti inglesi, sul peso relativo delle loro correnti nei Congressi e, soprattutto, sulla politica del governo che punterà, seguendo una linea moderata, a mantenere al partito i suoi elettori marginali e ad attrarvi gli elettori marginali del partito concorrente.

Ma ciò non toglie che vi sia una profondissima differenza tra il «centrismo» dei governi inglesi e quello dei governi continen-

tali. In Gran Bretagna il governo si basa pur sempre su di un partito che copre l'intero schieramento di sinistra o di destra, e quindi integra gli elementi estremisti, anche se consente loro di esercitare un'influenza più debole di quella che esercitano gli elementi moderati. In Gran Bretagna quindi non si potrà mai parlare di governi di «centro» ma semmai di centro-destra o di centro-sinistra, moderati sì, ma comunque chiaramente orientati.

Al contrario, sul continente, i moderati di destra e i moderati di sinistra devono allearsi per formare il governo, mentre le estreme ne rimangono completamente escluse. I governi che ne risultano sono quindi immobilisti a doppio titolo: da un lato perché sono il risultato di un compromesso tra indirizzi programmatici contrastanti, dall'altro perché sono sottratti al pungolo costituito dalla presenza degli estremisti in seno al governo stesso o al partito di governo.

Sulla base di questi elementi diviene possibile comprendere una caratteristica fondamentale dei sistemi politici continentali che è alla base della moltiplicazione dei partiti che in essi si produce.

Mentre in regime bipartitico infatti il partito di governo è mantenuto sotto la minaccia costante di essere bocciato alle elezioni e di essere sostituito al timone dello Stato dal partito di opposizione, in regime pluripartitico tende a disegnarsi – a causa della strutturale prevalenza numerica, in situazioni normali, dei moderati sugli estremisti – una contrapposizione tra partiti permanenti di governo e partiti permanenti di opposizione. Questo fatto produce gravi conseguenze su tutta la vita politica del paese. I partiti di governo, privi di controlli e sicuri dal pericolo di essere puniti alle elezioni – perché la loro sola presenza è sufficiente a tutelare il sistema – non hanno alcuno stimolo ad agire e tendono ad adagiarsi inerti sulle loro inattaccabili posizioni di potere¹⁰.

¹⁰ A questo proposito, per la precisione, è opportuno fare un'ulteriore distinzione tra le ali e le cerniere della coalizione. Infatti, benché la mancanza di stimoli derivante dall'assenza di un'alternativa di governo faccia pesantemente sentire i suoi effetti su tutti i partiti integrati nel sistema, i partiti che formano le ali della coalizione, essendo più chiaramente qualificati dal punto di vista politico, sono sottoposti, come si vedrà in seguito, a dolorose tensioni che rendono difficile la loro permanenza prolungata nella coalizione di governo. Diverso è il caso dei veri e propri partiti di centro, che si assegnano come funzione specifica quella di fungere da cerniera della coalizione, come i radicali nella Terza Repubblica, il Mrp

D'altro lato i partiti estremisti, del tutto privi di qualsiasi prospettiva di andare al governo e lontani da ogni responsabilità politica, sono sempre più spinti dal sistema su posizioni di sterile protesta e di utopismo rivoluzionario. Tra governo e opposizione si scava un fossato ancor più profondo che irrigidisce e isterilisce tutta la vita politica del paese, e accentua il suo carattere ideologico e non pragmatico. Il problema di fondo della vita politica diviene quello della difesa del regime, e le scelte di governo passano in secondo piano¹¹.

Il frazionamento dei partiti di estrema sinistra

Peraltro, soprattutto nei periodi di stabilità politica e di progresso sociale, la rigida e pesante contrapposizione tra partiti per-

e gli stessi radicali della Quarta Repubblica, il Zentrum e la Ddp nella Repubblica di Weimar, la Democrazia cristiana nell'Italia repubblicana. Questi partiti, che in qualche caso nascono con questa funzione, in altri la assumono in seguito, hanno alcune caratteristiche che li distinguono anche dagli altri partiti che si schierano a favore del sistema. Infatti: 1) essi non assumono una posizione politica specifica e non si danno un programma preciso, ma si preoccupano esclusivamente di garantire la stabilità del regime, rimanendo aperti, a questo scopo, a tutte le alleanze (perciò questa funzione si addice particolarmente ai partiti confessionali che, avendo una piattaforma metapolitica, non assumono impegni di fronte all'elettorato e si possono vendere al migliore offerente); 2) conseguentemente, mentre per tutti gli altri partiti democratici il rimanere nella coalizione comporta sacrifici e compromessi e quindi essi vi stanno – in un certo senso – loro malgrado, perché la salvezza del regime glielo impone, e talvolta ne escono, quando i compromessi richiesti divengono troppo gravi e il regime non è in pericolo, per i partiti di centro uscire dalla coalizione non avrebbe alcun senso, perché essi, non avendo programmi né principi, non potrebbero svolgere alcuna funzione all'opposizione; essi si trovano quindi permanentemente al governo; 3) dovendo essere aperti a tutte le alleanze, essi tendono a frazionarsi in innumerevoli correnti e a riprodurre nel loro interno tutte le posizioni presenti nello schieramento politico; 4) non avendo, a causa del loro carattere proteiforme, radicali incompatibilità con alcun partito, essi si trovano nella posizione migliore per fornire uomini in grado di mantenere unite le coalizioni cui appartengono. È questa la ragione per cui partiti come il Zentrum e il Partito radicale hanno dato alla Germania e alla Francia un numero di Presidenti del Consiglio incomparabilmente più elevato di quello che sarebbe stato giustificato dalla loro consistenza in parlamento.

Per una precisa e documentata descrizione della Democrazia cristiana in Italia in questa prospettiva, vedi Giorgio Galli, *Il bipartitismo imperfetto*, Bologna, Il Mulino, 1966.

¹¹ Per il caso italiano vedi Giorgio Galli, *op. cit.* Per la Francia vedi Maurice Duverger, *L'éternel marais*, e *La démocratie sans le peuple*, citati.

manenti di governo e partiti permanenti di opposizione producono tensioni e insoddisfazioni all'interno sia dei primi che dei secondi, minando la loro compattezza. In queste tensioni va cercata la causa delle periodiche scissioni che sono state la causa fondamentale della moltiplicazione dei partiti sul continente.

La storia dei partiti, sia sul continente che in Gran Bretagna, riflette la storia di società in rapida ed incessante evoluzione, sotto la spinta della rivoluzione industriale. Nel corso della prima parte del XIX secolo l'antico ordine aristocratico e feudale è stato progressivamente sostituito dall'ordine liberale; nel corso della seconda metà del secolo e della prima metà del successivo sono state gradualmente accolte dall'ordine liberale le rivendicazioni del proletariato. Questa evoluzione ha avuto un andamento più graduale in Gran Bretagna, più sussultorio sul continente, dove è stata punteggiata da esplosioni rivoluzionarie e da convulsioni reazionarie, ma in entrambe le aree essa è stata ininterrotta.

Ciò che ha differito profondamente in Gran Bretagna e sul continente è stato il modo in cui lo schieramento dei partiti ha reagito all'evoluzione della società. In Gran Bretagna il sistema bipartitico non ne viene fundamentalmente intaccato. Le nuove istanze che emergono dalla società sono di volta in volta fatte proprie dal partito progressista. Quando esse si sono affermate, entrano nella tematica del partito conservatore. I due partiti si adattano così alle mutate condizioni senza scosse e senza trasformazioni del sistema. Soltanto la svolta cruciale della recente storia sociale, troppo radicale per essere recepita dal preesistente sistema dei partiti inglesi, ha potuto rompere per qualche tempo il bipartitismo. Ma il modo in cui esso si è ristabilito è tanto più indicativo dell'elasticità del sistema dei partiti e dell'opinione pubblica britannica.

Nella prima fase della rivoluzione industriale, come si è visto, il conflitto fondamentale attorno al quale ruotava la politica inglese era quello tra gli interessi dell'aristocrazia terriera, che vedeva il suo potere minacciato dalla rivoluzione industriale, e quelli della borghesia, che della rivoluzione industriale era la protagonista. Questi due interessi si esprimevano rispettivamente nel Partito conservatore e nel Partito liberale. La seconda fase della rivoluzione industriale vede l'aristocrazia terriera adattarsi pienamente alla rivoluzione industriale stessa: la borghesia ha vinto e non ha più nulla da rivendicare. Il conflitto di fondo che divide la

società inglese diventa quello tra borghesia e proletariato. Quando quest'ultimo si organizza politicamente, il partito che ne risulta, il Partito laburista, assume automaticamente il ruolo di partito progressista, in sostituzione del Partito liberale. La borghesia è spinta inevitabilmente su di una posizione conservatrice.

La funzione del Partito liberale viene così progressivamente a mancare. La maggior parte della borghesia, ormai conservatrice e i cui interessi convergono con quelli dell'aristocrazia, si sente meglio tutelata da un partito francamente conservatore – appunto il Partito conservatore. La parte progressista della piccola borghesia vede chiaramente che lo slancio innovatore del Partito laburista è ben superiore a quello del Partito liberale, e tende a far confluire i propri voti sul primo. Il Partito liberale declina fin quasi a scomparire e il bipartitismo, rotto per alcune legislature, si ricostituisce¹².

Ben diversamente si svolgono le cose sul continente. Qui i partiti che si pongono come portatori delle nuove istanze emergenti nella società assumono il ruolo di opposizioni di regime di sinistra¹³, svolto successivamente, in Francia, Germania e Italia, da liberali, radicali, socialisti e comunisti. La lotta politica assume quindi un tono molto più radicale che in Gran Bretagna, a causa della rigida contrapposizione tra partiti permanenti di governo e partiti permanenti di opposizione.

Ma l'evoluzione continua della società pone permanentemente in crisi questo schema così rigido. Anche sul continente, naturalmente, quando la contrapposizione fondamentale aristocrazia-borghesia è stata sostituita da quella borghesia-proleta-

¹² Duverger (*Les partis politiques*, cit., pp. 256 ss.) mette in luce come la scomparsa del Partito liberale sia stata accelerata dal sistema uninominale. Questo fatto è innegabile. Ma è impensabile che, con il clima politico esistente sul continente, il sistema uninominale avrebbe prodotto gli stessi effetti, e non piuttosto una falsificazione della rappresentanza del tutto casuale.

¹³ Le opposizioni di regime di destra non presentano, sotto questo profilo, particolari problemi. Esse si battono per mantenere o richiamare in vita, a prezzo della violenza e della dittatura, istituzioni morte o agonizzanti. Così i legittimisti o i bonapartisti della Terza Repubblica si battevano per richiamare in vita l'istituto della monarchia assoluta o quello della dittatura napoleonica; così i fascisti e i nazisti si battevano per mantenere in vita lo Stato nazionale morente. Quando la situazione storica muta e quando i loro obiettivi diventano chiaramente irraggiungibili, esse vengono eliminate dal campo e vengono sostituite da altre formazioni.

riato, sono sorti all'estrema sinistra degli schieramenti politici nuovi – i partiti socialisti – che hanno spinto verso destra liberali e radicali che rappresentavano interessi divenuti ormai conservatori. Questo però non è stato l'unico caso in cui lo schieramento dei partiti è stato modificato. Anche in periodi relativamente normali infatti è sempre stato presente il pericolo di uno sfaldamento dell'estrema sinistra. Esso è dipeso appunto dall'ininterrotta evoluzione della società. Col passare degli anni, una parte delle riforme chieste dai gruppi estremisti entra a poco a poco nei fatti. A ciò si aggiungono altri fattori di integrazione sociale, come l'emergenza nazionale in caso di guerra, che giocano nello stesso senso. Accade così che, tranne che in periodi di forte tensione, i partiti di opposizione di sinistra sono permanentemente lacerati nel loro interno. Una parte dei loro quadri e del loro elettorato sente il dogmatismo e la sterilità dell'opposizione di regime come insopportabile alla luce delle nuove condizioni, scivola verso il moderatismo e chiede al partito una politica meno rigida e più costruttiva. Un'altra parte, sapendo che l'entrata nel sistema significa di fatto la rinuncia alle originarie aspirazioni del partito ad un rinnovamento totale della società e dello Stato, rimane attaccata al massimalismo e continua la sua lotta a fondo contro il regime. Queste tensioni interne hanno storicamente prodotto innumerevoli scissioni in seno all'estrema sinistra, alcune transitorie, altre permanenti, come quelle tra liberali e radicali, socialisti e comunisti. Esse in genere si producono quando le tendenze riformistiche all'interno del partito di estrema sinistra divengono maggioritarie. L'ala sinistra abbandona allora il partito o ne viene espulsa. Si tratta in genere, all'inizio, di piccoli nuclei che in seguito nuove tensioni sopravvenute e la logica stessa del sistema tendono a rafforzare e a ingrandire.

La nascita di nuovi partiti di opposizione di regime peraltro non avrebbe alcuna portata se i partiti scivolati o spinti all'interno del sistema fossero assorbiti dai partiti moderati preesistenti, come è avvenuto in Gran Bretagna con il Partito liberale. Ma, nel continente, le cose si svolgono in modo diverso.

La logica del sistema pluripartitico infatti è tale che il partito che perde così il suo ruolo primitivo di opposizione di regime di sinistra non viene assorbito da altri partiti, ma rimane nell'equilibrio politico. Le ragioni di questo fenomeno sono chiare. I partiti di opposizione di regime non mettono in discussione soltanto le

scelte di governo, ma le stesse istituzioni politiche dalle quali il paese è governato. Essi sviluppano una vera e propria visione del mondo e una fraseologia in diametrale contrasto con quelle degli altri partiti, nei cui confronti essi conducono una polemica esasperata. Quando l'evoluzione della società e quella, che ne consegue, delle stesse istituzioni, spingono il partito all'interno del sistema, non per questo la vecchia sovrastruttura ideologica, la vecchia fraseologia e le vecchie polemiche vengono abbandonate in un sol colpo: il partito deve fare i conti con il suo elettorato, che si identifica profondamente con la sua *Weltanschauung* e che non tollerebbe che essa fosse brutalmente modificata. Il carattere ideologico della lotta politica quindi conferisce un carattere molto rigido al comportamento degli elettori sul continente, e tende a perpetuare l'esistenza separata di partiti che, nella loro piattaforma programmatica, non differiscono più in modo sostanziale. Quando, ad esempio, nel 1929, il Partito socialista cecoslovacco entrò nella coalizione di governo, la stampa di partito scrisse: «La lotta di classe continua all'interno della coalizione». Evidentemente, in un clima ideologico di questo genere, è difficilmente pensabile che un partito venga completamente assorbito dai suoi antichi nemici.

Questa tendenza è rafforzata da un secondo fattore. Mentre in Gran Bretagna il Partito laburista può conseguire miglioramenti in sede elettorale soltanto a spese del Partito conservatore, e quindi deve presentarsi con un volto moderato, sul continente un partito che passa all'interno dell'area democratica da una posizione di opposizione di regime deve fare i conti anche con un partito che agisce alla sua sinistra, al quale deve tentare di strappare voti. Ciò gli impedisce di presentarsi come moderato, anche se di fatto lo è, e di abbandonare i suoi antichi atteggiamenti radicali. Mentre cioè in Inghilterra i partiti tendono ad apparire più moderati di quanto non siano in realtà, sul continente i partiti democratici tendono a fare l'inverso. Ciò vale evidentemente a prevenirne l'assorbimento da parte delle formazioni che sono collocate alla loro destra.

A ciò si aggiunga infine che i partiti che passano in questo modo all'interno dello schieramento democratico si trovano automaticamente ad esserne la punta più avanzata. Essi vengono quindi rafforzati dai voti di quella parte dell'elettorato progressista che prima rifiutava loro il suo appoggio perché respingeva la loro linea politica rivoluzionaria.

Avviene così che, mentre in Gran Bretagna l'evoluzione della società lascia intatto il sistema bipartitico, o al massimo lo spezza soltanto per un tempo limitato, sul continente la stessa causa produce in genere l'effetto di far sorgere un nuovo partito all'estrema sinistra dello schieramento, il quale spinge tutti gli altri di un passo verso destra, senza che avvengano altri mutamenti¹⁴. È in questo modo che nella Francia e nell'Italia d'oggi, percorrendo lo schieramento parlamentare da destra verso sinistra, è possibile ritrovare, in ordine cronologico, tutti i principali gruppi di opposizione di regime di sinistra della storia europea: liberali (indipendenti in Francia), radicali (repubblicani in Italia), socialisti e comunisti.

Ed è così che si spiega anche la tendenza tipica dei partiti francesi, ma anche di quelli italiani, a collocarsi a parole più a sinistra

¹⁴ Un esempio molto chiaro di come opera questo meccanismo è dato dalle modificazioni dello schieramento politico avvenute dopo la creazione della Repubblica di Weimar. All'estrema sinistra dello schieramento politico si colloca la Uspd (Unabhängige Sozialdemokratische Partei Deutschland) nata nel 1917 da una scissione della Spd dopo che quest'ultima si era integrata definitivamente nel sistema (all'interno della Uspd era già attivo lo Spartakusbund che poi si scinderà a sua volta dando origine al Partito comunista). Alla destra della Uspd si colloca la Spd, ora in posizione di centro-sinistra, mentre si trovava alla estrema sinistra nel Reich guglielmino. Indi, in posizione centrista, la Deutsche Demokratische Partei (Ddp), espressione della borghesia radicale, erede della Freisinnige Partei dei tempi del Reich che dopo la nascita del Partito socialdemocratico ricopriva, nello schieramento, una posizione di centro-sinistra. In posizione di centro-destra troviamo la Deutsche Volkspartei (Dvp), il partito di Stresemann, espressione della grossa borghesia industriale, erede dei liberal-nazionali, che, ai tempi del Reich, si collocavano al centro dello schieramento e costituivano il principale alleato parlamentare dei governi. All'estrema destra si colloca la Deutschnationale Volkspartei (Dnvp) nata dal connubio tra gli interessi terrieri – rappresentati all'epoca del Reich dai partiti conservatori – e i recenti movimenti nazionalisti e antisemiti. Il quadro dei maggiori partiti del parlamento repubblicano era completato dal Zentrum, che, essendo un partito confessionale e non qualificato politicamente, non fu trascinato dalla rotazione da sinistra verso destra che interessò gli altri partiti ma conservò, fino alla sua morte, la posizione centrista che aveva assunto nascendo: una posizione centrista che significava appunto mancanza di qualsiasi qualificazione politica e assoluta elasticità nella scelta delle alleanze. Per una dettagliatissima e documentatissima storia dei partiti tedeschi, vedi Ludwig Bergsträsser, *Geschichte der politischen Parteien in Deutschland*, München, Isar Verlag, 1955. Un'interessante analisi della politica dei partiti nella Repubblica di Weimar si trova in Helmut Heiber, *Die Republik von Weimar*, München, dtv Verlag, 1966.

di quanto effettivamente non siano. Il meccanismo che abbiamo descritto infatti mantiene vive certe reminiscenze del passato sia nei quadri dei partiti che nei loro elettori. Gli uni e gli altri tendono a chiudere gli occhi sulla evoluzione in senso conservatore della politica del loro partito e rimangono attaccati alla fraseologia radicale che era giustificata nella bocca dei loro bisnonni, nonni o padri, ma che non lo è più nella loro. È ciò che comunemente si esprime dicendo che tanti francesi – e tanti italiani – hanno il cuore a sinistra e il portafogli a destra.

Il frazionamento dei partiti integrati nel sistema

La vita delle coalizioni di governo, d'altra parte, è sottoposta alle stesse tensioni e alle stesse difficoltà. Il loro immobilismo genera forti correnti di scontento nell'elettorato, che si sente ingannato dal tradimento che i partiti perpetrano in continuazione nei confronti della loro ispirazione ideale e della loro piattaforma elettorale. Questa pressione si fa sentire soprattutto sui partiti che costituiscono le ali della coalizione, permanentemente esposti alla pressione su di essi esercitata dai partiti estremisti a loro affini dal punto di vista ideologico, e che quindi sentono fortemente, in determinati periodi, la tentazione di uscire dal governo per recuperare la propria purezza ideologica e programmatica. Spesso queste spinte divengono troppo forti, e le coalizioni si spezzano. Un partito esce dal governo e tenta di collocarsi in una posizione di opposizione, pur rimanendo all'interno del sistema. Altre volte, come si è visto, accade che un partito di estrema, o una sua ala, si integri nel sistema pur mantenendosi all'opposizione. In entrambi i poli dello schieramento si manifestano cioè tendenze a spezzare il rigido dualismo che ingabbia tutta la vita politica del paese, a creare uno spazio intermedio, che consenta ad uno o più partiti di svolgere un ruolo di opposizione di governo, senza cadere nel dogmatismo e nell'estremismo dell'opposizione di regime.

Ma, sul continente, il ruolo di opposizione di governo, cioè interna al sistema, non può essere ricoperto per molto tempo da un partito. In generale i partiti che assumono questa posizione hanno in un primo tempo un certo successo elettorale, perché ottengono, oltre ai suffragi della loro normale base elettorale, anche quelli di molti elettori moderati che vedono nella loro nuova po-

litica una speranza di rottura della ferrea alternativa tra immobilismo e rivoluzione che blocca tutta la vita politica del paese. Ma, se questo successo è molto ampio, la base elettorale della coalizione viene gravemente corrosa, e il regime viene automaticamente a trovarsi in pericolo. Allora i partiti di opposizione di governo devono scegliere. Rimanendo nella loro posizione fanno il gioco dei partiti che vogliono sovvertire l'ordine costituito, senza potere né volere cogliere i frutti della loro eventuale vittoria. Essi, per salvare il sistema, sono attratti nell'orbita della coalizione. Oppure, in qualche caso, il loro atteggiamento di opposizione si radicalizza ed essi, da partiti di opposizione di governo, si trasformano in partiti di opposizione di regime.

D'altro lato, a lungo andare, la posizione si rivela insostenibile anche se il regime non è in pericolo. Infatti i partiti di opposizione di governo si trovano nella strutturale impossibilità di costituire un'alternativa alla coalizione. Essi quindi, da un lato, sono esclusi dalle responsabilità di governo e da quella fonte di potere e di voti che è costituita dal fatto di amministrare degli interessi; dall'altro sono «saltati» dai partiti estremisti, in grado di condurre un'opposizione più coerente e radicale della loro. L'elettorato avverte presto l'ambiguità e l'inutilità della loro posizione. Essi tornano ad indebolirsi e vengono inevitabilmente posti di fronte alla scelta tra governo e opposizione radicale¹⁵.

Il rigido dualismo tra coalizione di governo e opposizione di regime, che costituisce la caratteristica di fondo dei sistemi pluripartitici del continente, torna così a formarsi. Ma spesso il nuovo panorama politico è più complesso del precedente. Infatti la permanente lacerazione alla quale i partiti sono sottoposti tra le due esigenze confliggenti di tutelare il sistema e di salvare la purezza dei propri principi e del proprio programma produce spesso nel loro interno gravi crisi. Ogni uscita dalla coalizione in nome della coerenza politica, e ogni rientro nella stessa in nome della salvezza del sistema espongono il partito che ne è il protagonista al pericolo di scissioni, le quali spesso si verificano effettivamente.

¹⁵ L'uscita dal sistema di partiti che vi erano precedentemente integrati, quando si verifica alla sinistra dello schieramento, come nel caso del Psi italiano nel secondo dopoguerra, configura un'ipotesi eccezionale, e comunque di breve periodo. A lungo periodo, come si è visto, lo schieramento dei partiti ruota inevitabilmente da sinistra a destra.

Abbiamo così identificato il meccanismo attraverso il quale si verificano, sia tra i partiti esterni al sistema che tra quelli in esso integrati, quei frazionamenti che hanno determinato la complessità dei panorami politici francese, tedesco e italiano. È in questa prospettiva che si può capire la tragedia del socialismo sul continente, sempre lacerato tra due poli – l'immobilismo e la rivoluzione – che sono ugualmente estranei alla vera funzione di un autentico partito progressista in una moderna società industriale. Il socialismo europeo non è mai riuscito, né riesce attualmente, a superare la legge bronzea dei sistemi pluripartitici e, nel suo vano sforzo di trovare una collocazione autonoma nello schieramento politico, è stato dilaniato da continue scissioni, che hanno portato all'esistenza di ben quattro partiti marxisti nell'Italia repubblicana (Pci, Psiup, Psi, Psdi), di tre nella Quarta Repubblica francese (Pcf, Psu, Sfi) e di tre nella Repubblica di Weimar (Kpd, Uspd, Spd). Il costo politico e sociale della travagliata storia del socialismo europeo è stata l'assenza permanente di una vera politica di sinistra sul continente, tranne che nei veri e propri momenti rivoluzionari che spesso hanno realizzato, in pochi mesi e spesso in disordine, tutte le riforme che precedenti decenni di immobilismo avevano impedito di attuare.

L'accentramento dello Stato come causa della radicalizzazione della vita politica

A nostro avviso, la causa prima della radicalizzazione della lotta politica in Francia, Germania e Italia va ricercata nella loro posizione continentale, in contrasto con quella insulare della Gran Bretagna.

La differenza profonda che separa la storia dei paesi del continente europeo dalla storia della Gran Bretagna si può comprendere se ci si rammenta che, mentre i primi sono stati teatro di continue guerre, la seconda non ha visto per secoli eserciti stranieri sul suo territorio. Questa differenza discende proprio dalla posizione continentale dei primi, continuamente esposti al pericolo di essere aggrediti dai loro vicini territoriali, insulare della seconda, alla quale la difesa naturale costituita dalla Manica consentiva di assicurare la sua sicurezza grazie alla sola flotta.

Il fatto che l'eventualità della guerra – e la necessità di organizzarsi per fronteggiarla – sia stato un elemento permanente e

preminente nei calcoli dei politici continentali, e non in quelli dei politici inglesi, ha dato un'impronta radicalmente diversa alla struttura dello Stato nelle due aree. Esso infatti ha provocato sul continente due conseguenze che non hanno agito in Gran Bretagna. In primo luogo, negli Stati del continente, qualunque scossa provocata dalla comparsa di nuove istanze di trasformazione della società poteva essere fatale all'esistenza stessa dello Stato perché pregiudicava gravemente, con la divisione della società che creava, la capacità dello Stato di difendersi efficacemente contro i suoi nemici esterni.

In secondo luogo, e di conseguenza, lo Stato è stato messo nella necessità di darsi una struttura rigida, autoritaria e centralizzata, che ponesse i suoi governanti in condizione di controllare tutte le risorse materiali e morali del paese per mobilitarle rapidamente in caso di guerra e di soffocare tutti i focolai di disordine al suo interno che, minandone la compattezza, avrebbero inevitabilmente diminuito la sua capacità di difendersi e lo avrebbero esposto al rischio della dissoluzione. È così che gli Stati continentali si sono sempre retti su forti eserciti stanziati e su una struttura burocratica accentrata e ramificata; è così che in essi non esistono praticamente autonomie locali, il sistema scolastico e il diritto sono espressioni delle classi politiche al potere, i più importanti mezzi di comunicazione sono monopolio dello Stato, il controllo statale dell'economia è esistito fin da epoche remote, in una parola la politica è stata ed è quasi coestensiva della società. Tutto ciò non accade in Gran Bretagna dove lo Stato, libero dalle minacce di invasione, poté darsi una struttura elastica e decentrata, con un esercito stanziato di dimensioni trascurabili, con forti autonomie locali, con un sistema scolastico affidato a istituzioni private o agli enti locali, con la *judge-made law*, ecc.: in cui quindi la politica, o quanto meno la politica nazionale, riguardava soltanto un settore limitato della vita sociale. L'Inghilterra poté divenire così il primo ed il più perfetto esempio di Stato liberale e democratico della storia¹⁶.

Questa fondamentale differenza tra la struttura statale britannica e quella continentale è direttamente responsabile dell'esi-

¹⁶ La formulazione più classica della differenza tra Stati continentali e insulari si trova nell'VIII saggio scritto da Alexander Hamilton, del *Federalist* di Hamilton, Jay e Madison.

stenza di opposizioni di regime di destra sul continente. Queste infatti non fanno che portare alle estreme conseguenze le tendenze connaturate con il funzionamento degli Stati accentrati in quanto tali, giungendo a considerare le stesse istituzioni democratiche come un ostacolo all'efficienza e alla potenza dello Stato.

Ma essa è anche responsabile dell'esistenza, sul continente, di opposizioni di regime di sinistra, in quanto ha condizionato i modi in cui storicamente si sono attuate tutte le maggiori trasformazioni degli equilibri politici all'interno delle due aree.

Il sistema politico inglese, limitato, elastico e flessibile, è sempre stato ed è in grado di integrare gradualmente le nuove istanze che si manifestano nel paese. E ciò perché, da un lato, molti dei fermenti innovatori, che riguardano settori della vita sociale non influenzati dal potere centrale, si manifestano attraverso canali diversi dai partiti nazionali, al livello spontaneo della società e a quello della politica locale. E perché, dall'altro, le istanze che in ogni modo rimangono connesse con il potere politico sono libere di organizzarsi, di manifestarsi attraverso i canali normali della politica e di accedere, qualora ne abbiano la forza, alle responsabilità di governo. Esse non hanno quindi alcuno stimolo né alcuna giustificazione a darsi un'organizzazione e una linea politica rivoluzionaria.

I sistemi politici continentali, al contrario, da un lato sono obiettivamente minacciati nella loro stessa esistenza da ogni profondo mutamento nell'equilibrio politico del paese, e, dall'altro, dispongono di potenti mezzi per tentare di soffocare ogni iniziativa che si proponga di realizzarlo. I gruppi che si fanno portatori delle istanze nuove sono respinti dal sistema che, oltre ad escluderli, spesso tenta di schiacciarli. Basti ricordare a questo proposito la drammatica storia delle repressioni subite dai liberali e dai socialisti in Francia, Germania e Italia. Inoltre, negli Stati continentali, come abbiamo visto, lo Stato tende ad estendere il suo controllo a tutti i settori della vita sociale, che vengono così a trovarsi in un rapporto di stretta interdipendenza a causa della comune dipendenza dal potere politico, che frena, con la sua inerzia, la loro spontanea evoluzione. Poiché quindi il potere tende ad essere totale, anche l'opposizione tende a divenirlo. Le istanze di rinnovamento della società, che in uno Stato libero e decentrato si disperdono in mille canali settoriali, dovendo esprimersi attraverso l'unico canale della politica nazionale, finiscono

necessariamente per collegarsi le une colle altre, e danno origine ad un atteggiamento di opposizione che non investe soltanto un settore della società, ma la società nel suo complesso e, in primo luogo, il regime politico, responsabile della sua cristallizzazione. I movimenti innovatori nascono quindi sul continente già con una logica rivoluzionaria. Essi sanno che i loro piani di riforme non potranno essere attuati senza mettere in discussione l'intero sistema. E che il sistema non potrà essere sovvertito se non con la violenza. Essi quindi adattano a questa esigenza la loro struttura organizzativa e la loro linea politica. Tutta la vita politica del paese tende in questo modo a radicalizzarsi. La minaccia rivoluzionaria riunisce in un fronte comune tutte le forze moderate del paese e legittima e rafforza la politica repressiva del governo. A loro volta, il fronte comune dei moderati e la politica repressiva del governo esasperano gli atteggiamenti rivoluzionari dell'ala estremista¹⁷. Talvolta, quando questa tensione giunge al massimo, e quando lo Stato è debole, non rimane addirittura più spazio per i moderati, e il paese si trova di fronte ad un'alternativa radicale tra rivoluzione e reazione totalitaria. D'altra parte, nei periodi di stabilità politica e di progresso sociale, la pressione che lo Stato accentrato esercita sui gruppi di estrema tende ad attenuarsi e ciò spiega le ricorrenti tentazioni riformistiche all'interno di questi ultimi. Ma essa non viene mai a mancare.

È così che tutte le maggiori riforme politiche e sociali che si sono verificate sul continente dall'epoca della rivoluzione francese sono avvenute a seguito di rivoluzioni o sotto la pressione della minaccia rivoluzionaria, mentre in Gran Bretagna le stesse riforme sono scaturite dalla normale dialettica dei partiti. Questo fatto, unito alle reazioni di destra, che pure rappresentano una caratteristica costante della storia dei maggiori Stati continentali,

¹⁷ Duverger (*L'éternel marais*, e *La démocratie sans le peuple*, citati) attribuisce le cause della radicalizzazione della vita politica francese al trauma provocato dalla rivoluzione dell'89, dal Terrore e dal Terrore bianco che li seguì. Il Terrore avrebbe fatto pensare a una parte dei conservatori che il solo modo per salvare il paese dalla rivoluzione era quello della repressione violenta di qualsiasi fermento innovatore. Il Terrore bianco avrebbe fatto pensare ad una parte dei progressisti che il solo modo per realizzare innovazioni era quello della rivoluzione, della messa in causa del sistema. Tutto ciò avrebbe precipitato la Francia nella spirale della violenza, che si è puntualmente manifestata nei momenti di crisi acuta (nel '48, nel '70, ecc.) e dalla quale, nei periodi normali, il paese poteva essere salvato soltanto dal cartello dei moderati di tutte le tendenze.

rende ragione della differenza tra la storia costituzionale di questi ultimi e quella inglese: la costituzione consuetudinaria inglese si è adattata progressivamente, senza scosse e senza salti rivoluzionari, a tutti i mutamenti che sono intervenuti nella società britannica. La Francia, per prendere l'esempio più eloquente, ha conosciuto in pratica, dal 1789, sedici costituzioni, la maggior parte delle quali sono state introdotte appunto a seguito del successo di una rivoluzione o di un colpo di Stato¹⁸.

Il carattere fortemente ideologico della vita politica continentale non è che una faccia di questo fenomeno. Abbiamo già visto come, sul continente, un gruppo non possa condurre una efficace battaglia di opposizione senza una propria concezione globale della società e del potere. Ma a questo fattore se ne aggiunge un secondo. L'azione dei gruppi che si fanno portatori di nuove istanze è in generale estremamente difficile e pericolosa, deve spesso svolgersi nella clandestinità e impone gravissimi sacrifici – talvolta quello della vita – a chi la conduce. Questi gruppi devono quindi darsi una vera e propria *Weltanschauung*, che integri nella vita del gruppo anche gli aspetti più intimi della vita dei suoi militanti, che sia tale da giustificare, ai loro occhi, i sacrifici che la politica del partito loro richiede. Questa esigenza dei partiti con-

A nostro avviso questa diagnosi contiene un elemento di verità, ma è incompleta. Noi riteniamo infatti che sia la struttura accentrata dello Stato che ha storicamente fatto sì che, sul continente, la rivoluzione sia stata un metodo spesso usato per introdurre mutamenti. Facendo risalire la catena causale fino alla struttura dello Stato si può rendere ragione del fatto che le ali estremiste – e i soprassalti rivoluzionari e reazionari – siano una costante non solo della storia francese, ma anche di quella tedesca e italiana. Duverger invece è costretto a far risalire l'esistenza dei partiti contrari al sistema a cause diverse per ogni paese.

¹⁸ Talvolta un'ulteriore causa di moltiplicazione dei partiti è costituita dal frazionamento delle opposizioni di regime di destra nei periodi di instabilità costituzionale. Così, agli inizi della Terza Repubblica francese, la destra antirepubblicana era divisa in legittimisti, bonapartisti e orleanisti. Anche nell'Italia attuale esiste una divisione simile tra neofascisti e monarchici. Peraltro talvolta i dissensi sul regime non acquistano una drammaticità tale da impedire a partiti che avversano il regime di collaborare con i partiti che lo sostengono. Così gli orleanisti collaborarono con i repubblicani moderati nei primi anni della Terza Repubblica. Nella Francia attuale i partiti che si presentano sotto l'etichetta della Quinta Repubblica e i partiti tradizionali non sono divisi da un fossato tale che consenta di qualificare i partiti tradizionali come partiti di opposizione di regime. In ogni caso, come si è visto, anche questa causa di frazionamento è legata alla struttura dello Stato accentrato.

trari al sistema trova un esatto parallelo in un'esigenza analoga dei partiti che difendono il sistema, i quali pure sono costretti a giustificare, con un'adeguata visione del mondo, la loro politica repressiva e a serrare le fila dei loro militanti e dei loro elettori nella lotta contro la minaccia sovversiva.

La natura dello Stato accentratore infine spiega anche la rilevanza politica che sul continente assumono le divisioni religiose e nazionali. Al di là delle diverse ideologie dei partiti che in essi agiscono, infatti, gli Stati burocratici e accentrati del continente hanno generato un'ideologia loro propria, in quanto Stati. E ciò perché essi hanno sempre dovuto chiedere ai loro cittadini un'adesione più completa e più profonda della semplice obbedienza alle leggi, una adesione di natura quasi religiosa, che potesse giustificare agli occhi del cittadino il periodico ricorso alla violenza nei rapporti internazionali e la conseguente prevalenza, nei rapporti interni, dei valori militari su quelli civili¹⁹ e consentire, nei momenti di emergenza nazionale, il superamento dei contrasti interni per opporre un fronte compatto ai nemici esterni. La forma che storicamente questo legame ha assunto è stata l'idea di nazione²⁰. In nome di quest'idea gli Stati burocratici e accentrati del continente hanno sempre tentato di sradicare le nazionalità minori esistenti entro i loro confini. Queste hanno quindi sempre sentito la necessità di difendersi, eleggendo una propria rappresentanza in parlamento. La nascita dei partiti cattolici si spiega nello stesso modo. I cattolici, legati all'istituzione sovranazionale della Chiesa, hanno spesso costituito un elemento di resistenza

¹⁹ Una classica descrizione dell'influenza dello spirito militare sulla vita civile, anche se la stessa non è messa in relazione con la posizione continentale dello Stato, si trova in Benjamin Constant, *De l'esprit de la conquête et de l'usurpation dans leurs rapports avec la civilisation européenne*.

²⁰ L'ideologia nazionale non è stata priva di influenza anche sulla formazione dell'ideologia socialista che, nei primi decenni della vita del movimento operaio, è stata marcatamente internazionalista in quanto giustamente vedeva nell'idea di nazione uno strumento della classe borghese per dividere il proletariato, per oscurarne la coscienza di classe e per assorbire, in nome della comunità nazionale di destino, la lotta di classe.

Essa quindi ha avuto un ruolo specifico nel radicalizzare l'atteggiamento di opposizione dei partiti socialisti (anche se, dopo la diffusione della teoria delle vie nazionali al socialismo, questo aspetto dell'ideologia socialista prima e comunista poi è venuto completamente a cadere, confermando, tra l'altro, la validità della diagnosi marxista sul nazionalismo).

agli sforzi dei governi degli Stati nazionali accentrati di creare un legame di tipo quasi religioso tra i cittadini e lo Stato. Non di rado quindi essi sono stati il bersaglio di una politica ostile, come accadde con il *Kulturkampf* di Bismarck. Anch'essi di conseguenza si sono spesso trovati costretti ad organizzarsi in partito politico per resistere alle pressioni alle quali erano sottoposti. Nacquero in questo modo il *Zentrum* in Germania e, in un certo senso, il Partito popolare in Italia.

In altri casi ancora la religione ha acquisito rilevanza politica negli Stati accentrati perché la si è utilizzata come *instrumentum regni* proprio per rafforzare il legame tra i cittadini e lo Stato. Così i conservatori dell'Ottocento in Francia e in Italia erano marcatamente clericali, il che contribuì a prolungare la loro separazione dai liberali – che al contrario erano anticlericali – anche quando questi ultimi furono spinti dall'evoluzione della società su posizioni conservatrici. Questo fattore, d'altra parte, è anche, a sua volta, alla base della nascita di partiti cattolici veri e propri, come la Democrazia cristiana e il Mrp, nonché, in un certo senso, anche di un partito interconfessionale come la Cdu; partiti tutti sorti dopo la seconda guerra mondiale, quando il naufragio dello Stato laico e liberale fece della religione e dell'istituzione che la sosteneva, la Chiesa, l'unico possibile centro di ralliement della borghesia moderata e un fondamentale strumento per legare una parte dei cittadini allo Stato.

È chiaro d'altra parte che l'appartenenza nazionale o religiosa non ha alcun rilievo politico in Gran Bretagna, dove il tipo di lealismo che lo Stato chiede ai cittadini non è tale da confliggere con la loro fede e con i loro sentimenti di comunità nazionale e dove, d'altra parte, lo Stato non ha bisogno della religione né del nazionalismo ideologico per rafforzare il lealismo dei cittadini.

La situazione attuale

Questa diagnosi, che spiega sufficientemente la storia dei partiti sul continente fino alla seconda guerra mondiale, richiede qualche precisazione per il periodo successivo. Infatti, in questi ultimi venti anni, né la costellazione internazionale nel quadro della quale i governi continentali agiscono, né la loro situazione sociale sono uguali a quelle che hanno determinato, nel periodo prece-

dente, i modi della lotta politica che si svolgeva nel loro interno. Per quanto riguarda la prima, gli Stati del continente, presi singolarmente, non hanno più il problema di difendersi dai loro vicini. La nuova situazione internazionale impone loro di collaborare, e di collaborare con gli Stati Uniti d'America, per assicurare la difesa dell'Europa contro la minaccia – prima acuta, ora solo potenziale – proveniente da est. Essi hanno quindi minori responsabilità nel campo della difesa e della politica estera, e quindi subiscono minori spinte all'accentramento. Gli effetti di questa nuova situazione si fanno in una certa misura sentire nelle società europee: la Costituzione che la Germania si è data nel dopoguerra, quando si trovava ancora sotto la stretta tutela delle potenze alleate, ha carattere federale; uno dei punti fondamentali del programma del governo di centro-sinistra in Italia è quello della creazione delle regioni; e in Francia, infine, mai come in questi anni il problema del regionalismo è stato dibattuto e sentito, anche se l'interesse per il problema a livello della società non ha avuto echi presso il governo.

Per quanto riguarda la seconda, l'Europa continentale, grazie al Mercato comune, sta attraversando un periodo di prosperità senza precedenti. Il livello di vita delle classi operaie è elevato come mai lo è stato prima d'ora e, conseguentemente, le tensioni sociali tendono a farsi meno gravi. Anche qui, le conseguenze della nuova situazione sono percettibili: il Partito comunista, inesistente in Germania, in piena crisi ideologica in Francia e in Italia, tende ad assumere, in questi due paesi, posizioni riformistiche e cerca di realizzare un fronte unico delle sinistre. In Italia, il Partito socialista ha rotto il patto d'unità d'azione che lo legava al Partito comunista ed è entrato nel governo.

Da tutto ciò si potrebbe essere tentati di concludere che gli Stati del continente europeo stanno assumendo una struttura più elastica e più aperta ai mutamenti, quindi più favorevole a una de-radicalizzazione della vita politica, e che, d'altro lato, venendosi ad indebolire la stessa base economica dei conflitti sociali, le tensioni che sono all'origine dell'esistenza dei partiti di estrema – soprattutto di quelli di estrema sinistra – stanno per spegnersi. Pare legittimo chiedersi se stanno maturando in Europa le condizioni per la scomparsa degli estremismi e per la nascita di un vero e proprio bipartitismo. La fondatezza di una domanda del genere è avvalorata da alcuni recenti avvenimenti, come la nascita della federazione delle sinistre in Francia e la sua alleanza elettorale col Pcf,

la fusione di Psi e Psdi in Italia e gli sviluppi della situazione tedesca, che sembra preparare un rafforzamento dell'egemonia di Cdu e Spd su tutti gli altri partiti.

Ma, a nostro avviso, benché sia innegabile che nelle società continentali si stanno agitando fermenti nuovi e si manifestano diffuse aspirazioni verso una semplificazione degli schieramenti politici, una speranza di questo genere sarebbe priva di fondamento; e la storia europea recente che, a dispetto della debolezza dei gruppi organizzati di estrema destra, ha visto sia la Francia che l'Italia sull'orlo del colpo di Stato fascista, la prima ai tempi della guerra d'Algeria, la seconda con il governo Tambroni, dovrebbe di per sé sola ammonire alla cautela. È bensì un fatto, da un lato, che in Francia, Germania e Italia si manifestano spinte regionalistiche. Ma è anche un fatto che tali spinte non trovano praticamente alcuno sbocco concreto. In Germania, dove la Costituzione federale è stata promulgata in un periodo in cui la tutela degli alleati sollevava da ogni responsabilità la classe politica tedesca, la forma dello Stato, dal momento in cui la Repubblica federale ha ricuperato la piena sovranità, tende incessantemente a evolvere verso un crescente accentramento. In Italia, il progetto di istituzione delle regioni si risolve in una riforma amministrativa, che lascia in piedi l'istituto caratteristico dello Stato accentrato, il prefetto, e crea un superprefetto a livello regionale. In Francia le richieste dei regionalisti rimangono inascoltate.

Tutto ciò si spiega. Benché sottoposte alla tutela degli Stati Uniti, Francia, Germania e Italia si sono trovate, in questo dopoguerra, in una zona nevralgica, sottoposta a forti tensioni, dell'equilibrio internazionale. Il primato della politica estera, principale causa dell'accentramento, non è venuto a cadere. A ciò si aggiunga che, negli ultimi anni, la tutela degli Stati Uniti si è andata indebolendo, provocando negli Stati del continente, incapaci di unirsi, un ritorno del nazionalismo, il che a sua volta non può non consolidare la struttura accentrata dello Stato. Corrispondentemente si è verificato un certo rafforzamento, soprattutto in Germania, dei partiti di estrema destra.

Ciò non toglie naturalmente che le spinte regionalistiche esistano. Ma dimostra che esse non saranno sufficienti a dislocare la struttura accentrata degli Stati del continente, consolidatasi attraverso i secoli, fino a che gli stessi Stati del continente non abbiano abbandonato la loro sovranità assoluta.

Dall'altro lato, l'indebolimento della base economica dei conflitti sociali non è sufficiente per sconfiggere gli estremismi. Essi sono mantenuti in vita, in Francia e in Italia, da tre fattori. Il primo vale solo per il Partito comunista: gli Stati del continente non hanno praticamente più una propria politica estera, ma sono ridotti al rango di soggetti passivi di un equilibrio dominato da Stati Uniti e Unione Sovietica. Il loro equilibrio interno non fa che riflettere l'equilibrio internazionale nel quale essi sono inseriti e, in particolare, il Partito comunista è il canale di espressione di quella parte di opinione pubblica che è sensibile all'influenza sovietica.

In secondo luogo, questa stessa mancanza di indipendenza in politica estera, accompagnata da un'analoga mancanza di indipendenza nel settore della politica economica, dove un numero sempre crescente di problemi viene trattato e risolto a livello europeo e non nazionale, riduce grandemente il prestigio dei governi nazionali, facendo apparire sempre più chiaramente la loro impotenza. Ciò alimenta atteggiamenti di rivolta e di protesta che trovano il loro sbocco naturale nei partiti estremisti e in particolare nel Partito comunista.

Infine, la presenza dei partiti estremisti, e in particolare del Partito comunista, è il frutto di un circolo vizioso che la storia europea passata ha lasciato in eredità al presente. L'instabilità e l'inefficienza dei governi di coalizione suscita in una parte di opinione pubblica reazioni di ribellione, che si esprimono nei partiti di estrema. A sua volta, l'esistenza di questi partiti rende impossibile un tipo di governo diverso da quello costituito dalla coalizione dei moderati. Governo immobilistico e opposizioni anticonstituzionali si mantengono così reciprocamente in piedi, e bloccano la vita politica degli Stati continentali; e non si riesce a vedere, permanendo in vita le attuali strutture nazionali, alcuna possibilità di uscire da questa ferrea logica di funzionamento dei nostri sistemi²¹.

²¹ Duverger (*La démocratie sans le peuple*, cit.) ritiene possibile una evoluzione della Francia in senso bipartitico, in considerazione dell'evoluzione in atto del Pcf verso posizioni moderate. Per l'Italia, Giorgio Galli, *op. cit.*, ritiene possibile la formazione di un grande partito di sinistra comprendente il Partito socialista e la maggior parte del Partito comunista, ma pensa che comunque una formazione estremista, formata dall'ala sinistra del Pci e dai dottrinari del Psiup rimarrà in piedi. Noi non riteniamo possibile né l'una né l'altra soluzione. In

La Quinta Repubblica francese e la Repubblica federale tedesca

Rimangono ancora due problemi da esaminare brevemente. La Quinta Repubblica francese e il sistema partitico della Repubblica federale tedesca non sembrano inserirsi nello schema da noi tracciato. La prima infatti ha realizzato gli obiettivi della stabilità e dell'efficienza del governo. Il secondo ha fatto apparentemente altrettanto per una lunga parte della sua esistenza, ha assunto un carattere grosso modo bipartitico e si distacca nettamente da tutti gli altri sistemi per l'assenza del Partito comunista.

Noi riteniamo però che entrambi i sistemi di governo siano il risultato di circostanze eccezionali e che siano ben lungi dall'aver realmente risolto il problema. Nella Quinta Repubblica francese la stabilità del regime non poggia né sulla Costituzione (che è anzi simile a quella della instabilissima Repubblica di Weimar) né sul sistema dei partiti, ma sul potere personale del generale de Gaulle. Essa deve quindi essere considerata come una delle tante parentesi cesaristiche che ha conosciuto la storia del continente europeo, anche se il regime gollista, particolarmente civile e liberale, e per di più fino a questo momento certo di un sufficiente appoggio popolare, non ha soppresso gli altri partiti. La stabilità e l'efficienza del governo sono quindi destinate a scomparire con la scomparsa dell'uomo che le assicura (e forse anche prima, a giudicare dai risultati delle ultime elezioni legislative).

Nella Germania federale, il carattere equivoco del quasi «bipartitismo» che colà esiste, nel quale peraltro già dal 1961 il Partito liberale giocava un ruolo determinante pregiudicando gravemente la stabilità del governo fino a provocarne la crisi del 1966, è stato definitivamente svelato con la creazione della «Grande coalizione». Si tratta di una formula di governo inconcepibile in un vero sistema

ogni caso è opportuno ricordare che nella storia recente si sono avuti periodi in cui il Partito comunista è stato addirittura al governo ed altri periodi in cui il ruolo di opposizione di regime di sinistra è rimasto praticamente vacante: segnatamente negli anni dell' involuzione patriottico-moderata del socialismo europeo prima della prima guerra mondiale e nel corso della stessa. Ed è opportuno ricordare che queste parentesi non hanno modificato affatto la composizione degli schieramenti politici continentali. E ciò perché è la stessa struttura dello Stato burocratico ed accentrato che crea lo spazio per un gruppo di opposizione di regime all'estrema sinistra dello spettro politico: uno spazio che può rimanere momentaneamente vuoto, ma che viene riempito non appena si manifesti una tensione interna di una certa gravità.

bipartitico, di una formula che soffoca qualsiasi possibilità di dibattito politico e rende impossibile qualsiasi alternativa di governo, di una formula cioè eminentemente antidemocratica, ancora peggiore di quella classica che si realizza nei sistemi pluripartitici perché, mentre in questi i moderati si coalizzano per difendere il regime dalla minaccia che proviene dalle ali estremiste dello schieramento parlamentare, nella Repubblica federale, dove tutti sono moderati, la Grande coalizione significa l'eliminazione dell'opposizione, e quindi anche di quella dialettica politica, pur sterile e rigida, che continua ad alimentare il dibattito politico nei primi²².

Il fatto è che anche la Grande coalizione tedesca, che del resto era già realizzata nei fatti prima di nascere ufficialmente, grazie all'atteggiamento permanentemente conciliante del Partito socialdemocratico, è stata costituita in funzione difensiva contro la minaccia comunista. Con le sole differenze che, in questo caso, la minaccia comunista non proviene dall'interno ma dall'esterno, cioè dal regime comunista della Ddr; e che ciò che la Grande coalizione difende non è soltanto il regime, ma anche la stessa giustificazione ideologica dello Stato, il principio nazionale, minacciato dalla divisione della Germania perpetuata appunto dall'esistenza della Ddr.

La causa dell'anomalia della situazione tedesca è quindi da ricercarsi nello stato permanente di emergenza nazionale nel quale vive la Repubblica federale. Ma ciò che è importante è che, in ultima analisi, il governo tedesco finisce per funzionare nello stesso modo in cui hanno sempre funzionato i governi in regime pluripartitico. A ciò si aggiunga che lo sviluppo del partito nazionaldemocratico di estrema destra e il vuoto creatosi alla sinistra della Spd inducono a pensare che il quasi-bipartitismo tedesco, anche formalmente, avrà vita breve in avvenire.

Palliativi istituzionali

Gli Stati del continente europeo oggi lasciano quindi ancora ampio spazio all'azione di Movimenti di estrema sinistra e di

²² Un'interessante analisi del clima politico tedesco, anche se condotta in un'ottica diversa dalla nostra, è quella di Ralf Dahrendorf, *Gesellschaft und Demokratie in Deutschland*, München, Piper Verlag, 1966.

estrema destra. Ciò non toglie che, soprattutto in questi ultimi anni, si siano manifestate e si manifestino, come abbiamo detto, tendenze ed aspirazioni verso una semplificazione degli schieramenti politici. Ma si tratta di tendenze ed aspirazioni che non hanno sbocco e che non potranno trasformare gradualmente in sistemi bipartitici i complessi schieramenti politici del continente.

Perché esse trovino uno sbocco, è necessaria una profonda trasformazione istituzionale. In Francia si è voluto recentemente individuare questa trasformazione nella sostituzione del regime parlamentare classico con il regime presidenziale di tipo americano. Con questa formula istituzionale, l'elezione a suffragio universale del Capo dello Stato e dell'esercito costringerebbe i partiti di simile ispirazione ideologica e programmatica ad allearsi per non causare dispersioni di voti e produrrebbe l'effetto di far evolvere in senso bipartitico gli schieramenti politici²³. L'esperienza delle recenti elezioni presidenziali in Francia e di quelle per la carica di *Reichspräsident* della Repubblica di Weimar confermano del resto questa diagnosi.

Ma il sistema presidenziale, che funziona perfettamente negli Stati Uniti d'America, non è applicabile sul continente europeo. Negli Usa le competenze del Presidente, che, come è noto, è, oltre che Capo dello Stato, anche Capo del governo e che è responsabile esclusivamente di fronte all'elettorato, sono limitate da quelle attribuite agli Stati membri della Federazione che, con la loro presenza, garantiscono il regime contro qualsiasi possibile involuzione bonapartista. Tali garanzie non esistono negli Stati accentrati del continente europeo. In essi infatti il governo di un uomo solo, anche se eletto dal popolo, ha sempre significato una forma – più o meno aperta, più o meno pesante – di dittatura.

La Costituzione di Weimar e quella della Quinta Repubblica francese sono stati due tentativi, assai simili l'uno all'altro, di conciliare i vantaggi del regime presidenziale con il mantenimento delle garanzie democratiche. A questo fine, esse hanno creato un esecutivo bicefalo, formato dal capo dello Stato, eletto direttamente dal popolo, e dal governo, e hanno reso quest'ultimo responsabile sia di fronte al primo che di fronte all'assemblea. Ma,

²³ Cfr. Georges Vedel, *Vers le régime présidentiel?*, in «Revue française de science politique», I (1964), p. 20.

così facendo, esse hanno di fatto peggiorato la situazione, anche se, nel caso della Francia, la personalità del generale de Gaulle maschera per il momento i difetti della Costituzione. Infatti, in entrambi questi sistemi, la posizione del governo, che deve essere gradito a due istanze diverse le quali talvolta, come accadde in Germania, possono perseguire politiche contrastanti, viene resa ancora più precaria di quanto non lo sia in regime parlamentare²⁴. E, d'altro lato, lo schieramento dei partiti, che tende a semplificarsi grazie alle alleanze in occasione dell'elezione del Capo dello Stato, riprende la sua fisionomia originaria in occasione delle elezioni legislative. Lo schieramento parlamentare rimane quindi pluripartitico, con tutte le conseguenze che ne derivano per il funzionamento del governo.

La Federazione europea e il bipartitismo

Esula dagli scopi di questo scritto lo studiare approfonditamente se e per quale via sarebbe possibile giungere in Europa all'instaurazione di un vero e proprio bipartitismo. Intendiamo soltanto accennare rapidamente, senza pretendere di dimostrare in modo esaustivo la validità della soluzione e senza addentrarci nel problema della sua maturità storica – nella quale peraltro fermamente crediamo –, alla trasformazione istituzionale che, a nostro modo di vedere, permetterebbe alle aspirazioni oggi esistenti nelle società politiche europee di trovare uno sbocco concreto.

A nostro avviso dunque, la sola via per semplificare gli schieramenti politici e per assicurare la stabilità e l'efficienza del governo in Europa sta nel superamento dello Stato nazionale e nella fondazione della Federazione europea.

Ciò risulta evidente già da una rapida osservazione della situazione attuale. Una volta che la lotta politica dovesse svolgersi sul piano europeo, diventerebbe vitale, per tutte le formazioni politiche, trovare collegamenti a livello europeo, sotto pena di scomparire dalla competizione elettorale. In questa prospettiva risulta subito evidente che il Partito comunista, inesistente in Germania, irrilevante in Belgio e Olanda, si troverebbe immensamente indebolito. Esso subirebbe l'egemonia dei socialisti e, stante la sua

²⁴ Cfr. Maurice Duverger, *Demain la République...*, cit.

crisi ideologica e le spinte riformistiche cui è sottoposto, ne sarebbe rapidamente assorbito.

All'ala opposta dello schieramento parlamentare, i gruppi nazionalisti, che devono la loro esistenza esclusivamente al quadro nazionale in cui attualmente si svolge la lotta politica, sarebbero spazzati via completamente, e non si vede come uno Stato federale fortemente decentrato, come sarebbe l'Europa, possa lasciare spazio per la nascita di Movimenti d'estrema destra di respiro europeo.

L'integralismo cattolico infine, che ha il suo maggiore baluardo nella Democrazia cristiana italiana, si troverebbe pure privo di collegamenti europei e sarebbe costretto a rinunciare ad una organizzazione politica autonoma.

Pare quindi di poter intravedere che soltanto due tendenze fondamentali sarebbero in grado di organizzarsi efficacemente a livello europeo: una tendenza conservatrice e una tendenza socialdemocratica. In questo modo sarebbero creati i presupposti per la nascita di un vero e proprio bipartitismo²⁵.

Del resto queste conclusioni, raggiunte sulla base della semplice osservazione degli schieramenti politici negli Stati del continente, sono confermate dalla riflessione sulla natura e sulla posizione internazionale della Federazione europea.

Da un lato essa, in quanto federazione, realizzerebbe un modello di Stato fortemente decentrato. Verrebbe quindi a cadere la causa principale della radicalizzazione e dell'irrigidimento dei contrasti politici e sociali che sono stati alla base del pluripartitismo sul continente.

Dall'altra essa avrebbe piena autonomia nei settori della politica estera e della politica economica. Verrebbe quindi a cadere quella fonte di scontento e di protesta, costituita dallo spettacolo dell'impotenza degli Stati nazionali europei, che oggi è uno dei più potenti alimenti che tengono in vita i partiti estremisti del continente e verrebbe a cadere altresì qualsiasi possibilità dell'Unione Sovietica di influire profondamente sull'equilibrio politico interno europeo.

Infine verrebbe a cadere ogni impedimento all'adozione di un genuino regime presidenziale che, come abbiamo visto, è inappli-

²⁵ Cfr. Mario Albertini, *De l'élection au suffrage universel direct du Parlement européen*, in «Le Fédéraliste», VI (1964), n. 1.

cabile negli Stati burocratici e accentrati ma che, invece, ha funzionato perfettamente nell'unica vera federazione fino ad oggi esistente, gli Stati Uniti. E, come sopra si è detto, il regime presidenziale, oltre ad assicurare di per sé la stabilità del governo, dà un forte impulso alla trasformazione dello schieramento politico in senso bipartitico.

In «Il Politico», XXXII (1967) e, in francese, in «Le Fédéraliste», IX (1967), n. 2.