

## Primarie: I progressi del gambero

### Spunti di riflessione dal libro di Piero Meaglia, «Il potere dell'elettore»

*Seol superbo e sciocco, / Che il calle insino allora  
Dal risorto pensier segnato innanti / Abbandonasti, e volti addietro i passi,  
Del ritornar ti vantì, / E procedere il chiami.*

Nella difficile e complessa lirica, considerata il suo testamento spirituale, “La ginestra”, Giacomo Leopardi muoveva alla sua epoca un'accusa precisa. Quel mondo (il romanticismo), ad avviso del poeta, aveva abbandonato il cammino (calle) precedentemente tracciato “dal risorto pensier” (la rinascita scientifica dei secoli XVII e XVIII); e in più, si vantava di questo ritorno indietro, definendolo progresso. Tralascero, per ovvie ragioni, di giudicare il valore dell'invettiva leopardiana rispetto al suo tempo, non essendo questo il luogo. Ma dirò che quei versi mi sono tornati alla mente quando, volendo approfondire il tema della partecipazione dei cittadini alla politica, soprattutto in riferimento alle primarie di cui tanto si è invaghita la sinistra in Italia, mi sono imbattuto in un libro dal quale propongo qui due passi, invitando poi tutti a leggerlo interamente. Anche per le tesi che sostiene, ma soprattutto per la seria e vasta disamina che l'autore conduce all'interno della storia del pensiero politico. In calce i dati bibliografici. Volgarizzando, potremmo dire che stiamo arrivando dopo la puzza. Insomma, volgiamo i passi indietro e lo chiamiamo procedere...

[Pagg. 34-36]

Bryce ci ha descritto il modo in cui nella seconda metà dell'Ottocento negli Stati Uniti d'America i partiti designavano i propri candidati alle numerose cariche elettive. Nell'immenso territorio della federazione, in ogni piccolo comune e in ogni quartiere di una grande città, opera un comitato permanente, composto dal piccolo numero dei militanti più attivi, che dirige l'attività quotidiana del partito. Formalmente, i comitati possono essere rinnovati ogni anno, anche totalmente, dalle assemblee degli iscritti. In realtà, i loro membri sono quasi inamovibili: Gli stessi uomini sono sempre rieletti, perché tengono nelle loro mani le fila del movimento, perché sono più al corrente e si occupano più degli altri degli affari del partito. Periodicamente il comitato riunisce l'assemblea degli iscritti per farvi eleggere sia i candidati del partito alle cariche comunali, sia i delegati alle conventions in cui vengono nominati i candidati ai parlamenti statali, ai due rami del Congresso federale, ed alla carica di governatore dello stato.

Il candidati proposti dal comitato vengono di solito accettati senza discussione dalla massa degli iscritti: il comitato «prepara quasi sempre prima la lista dei candidati del partito che viene per consuetudine accettata».

Ostrogorski scrive che in Inghilterra gli organismi di base dei partiti, cioè le associazioni di quartiere, sono in genere dominati da un inner circle costituito da poche persone – capeggiate dal ward secretary, il segretario di quartiere –, le quali assumono preventivamente tutte le decisioni. Non ci si stupisce allora che le riunioni plenarie dei membri dell'associazione siano «in realtà più che altro delle assemblee di registrazione, e che tutta la loro procedura sia regolata in anticipo o, per utilizzare un termine del gergo politico, sia cut and dried», vale a dire che «tutto ciò che bisogna fare è già stato predisposto in anticipo». Ma l'inner circle è presente a tutti i livelli dell'organizzazione del partito, dalla base al vertice. Ovunque pochi uomini, i wire-pullers, coloro «che tirano i fili», prendono dietro le quinte tutte le decisioni, comprese quelle riguardanti le candidature, che gli iscritti sono chiamati solamente ad approvare: «La procedura regolamentare della scelta del candidato da parte dell'associazione è solo una formalità che viene a coronare l'opera dei wire-pullers, opera forse predisposta già da molto tempo». La medesima concentrazione

del potere è avvenuta nei partiti americani: «Le liste di candidati vengono decise in anticipo dietro le quinte da alcuni politici che formano tra loro un Ring, una cricca». Ostrogorski descrive minuziosamente la formazione della «macchina» del partito nelle grandi città degli Stati Uniti. In ogni quartiere, nell'associazione di base del partito, emerge gradualmente un leader, circondato da un gruppo di fedeli seguaci, a lui legati da un rapporto personale. Poi, i leader dei diversi quartieri si uniscono a formare la «cricca» che domina l'organizzazione cittadina.

Infine, uno di loro, il più determinato, abile, audace, si impone sugli altri: egli è ora il boss, a cui gli altri leader tacitamente si sottomettono. Con il riconoscimento del boss metropolitano la formazione della «macchina» cittadina è compiuta.

Lo stesso processo avviene in ciascuno degli stati, dove si afferma una «macchina» di più ampie dimensioni capeggiata dal potente boss dello stato. La «macchina» talvolta coincide con l'organizzazione ufficiale del partito, ma più spesso se ne distingue: è un partito nel partito, il potere informale che si impone su quello formale, la cerchia di uomini legati da rapporti personali che domina l'associazione formalmente governata dalle regole statutarie. È il piccolo gruppo che dirige la gran massa degli iscritti, e che, naturalmente, impone la propria volontà anche «nella principale operazione elettorale: la designazione dei candidati. Anticipando il ruolo delle primarie e delle convenzioni, la Macchina [...] compone lo slate [la lista, letteralmente la "lavagna"] dei delegati e dei candidati e lo fa semplicemente registrare da queste assemblee del partito». Questi caratteri della politica americana sembrano avere notevolmente influenzato la riflessione di Max Weber sul partito politico. In Parlamento e governo egli giudica inevitabile che la formazione del programma e delle liste dei candidati sia nelle mani di una minoranza. Coloro che condannano tutto ciò non fanno che dell'inutile moralismo. Al vertice di ogni partito politico moderno si trova un «nucleo stabile» di professionisti della politica, guidato da un capo o da un gruppo di notabili e coadiuvato da un esteso apparato burocratico: Questo nucleo determina di volta in volta il programma, la procedura e i candidati». Su queste decisioni la base esercita generalmente un'influenza molto scarsa: «Anche in una forma molto democratica di organizzazione di un partito di massa [...] almeno la massa degli elettori, ma in misura abbastanza consistente anche quella dei semplici «iscritti», non partecipa (o partecipa in maniera solo formale) alla determinazione dei programmi e alla scelta dei candidati. Nel suo celebre studio sulle tendenze oligarchiche nei partiti operai e socialisti europei Robert Michels giunge alle medesime conclusioni. In contrasto con gli ideali democratici, sbandierati non solo sul fronte esterno della lotta per la democratizzazione dello stato, ma anche su quello interno dell'organizzazione del partito, i gruppi dirigenti si rinnovano per cooptazione: «La presentazione dei candidati del partito alle elezioni del parlamento dipende quasi sempre da un piccolo gruppo di dirigenti superiori e inferiori locali, che suggeriscono alla massa del partito i candidati loro graditi». Si potrebbe obiettare che questi passi appartengono ad un passato ormai piuttosto lontano. Ma non è difficile trovare affermazioni analoghe anche in testi più recenti. In *Kooptation und Zuwahl* Karl **Loewenstein** indaga la natura e la diffusione della «cooptazione», la procedura per conferire cariche pubbliche e private che egli distingue da altri metodi quali il sorteggio, la successione ereditaria, la nomina e l'elezione. Dopo la grande fortuna conosciuta nel mondo antico e in quello medioevale, la cooptazione è quasi scomparsa dal diritto pubblico, arretrando di fronte all'avanzata del metodo elettivo. Ma la scomparsa è stata solo apparente. Spesso nascosta nell'involucro di una procedura formalmente elettiva, la cooptazione è regolarmente adottata nelle grandi imprese economiche, nelle associazioni della società civile e nei partiti politici. Entro i partiti trova applicazione ai tre livelli del reclutamento di nuovi membri, della formazione dei gruppi dirigenti e della selezione dei candidati alle elezioni. Circa la scelta dei candidati, **Loewenstein** scrive: «Non è la base del partito a scegliere i candidati alle cariche elettorali, sono le persone influenti della gerarchia partitica – si chiamino essi manager, burocrati, notabili o boss – a cooptarli [...].

[Riprende a pag. 45]

Esiste un rimedio? È possibile sottrarre la scelta dei candidati alle oligarchie che governano i partiti e affidarla alla massa degli iscritti? Con la conquista del suffragio universale ed eguale, in cui tutti votano e tutti i voti hanno eguale valore, la fase del voto appare ormai democratizzata. Si può

democratizzare anche la fase precedente, quella della scelta dei candidati, che è invece ancora dominata da oligarchie di capi partito? A tale scopo dovrebbero servire le elezioni primarie, attraverso le quali gli elettori di un partito, all'approssimarsi di un turno elettorale, sono chiamati a scegliere essi stessi i candidati del partito. Ma le primarie sono un rimedio efficace? Fin dalle loro prime applicazioni negli Stati Uniti, all'inizio del Novecento, alcuni osservatori hanno manifestato il loro scetticismo: i gruppi dirigenti dei partiti sono abbastanza forti da imporre anche nelle primarie i loro prescelti.

L'espedito a cui i gruppi dirigenti ricorrono è semplice: si riuniscono in modo informale prima delle primarie, scelgono coloro che vogliono far vincere e preparano le mosse necessarie per assicurarne la vittoria, per far convergere su di loro il voto degli iscritti. Le elezioni primarie dovrebbero restituire la scelta dei candidati alla massa degli iscritti, spodestando le oligarchie di partito: la reazione delle oligarchie consiste nell'anticipare la scelta ad un momento ancora anteriore alle primarie, e nel lavorare al successo dei propri uomini ben prima che le urne si aprano ai voti della base del partito. È vero che le primarie consentono agli outsider di sfidare i candidati dell'oligarchia dominante, ma quest'ultima è in genere abbastanza forte da sventare la minaccia. Si aggiunga che, come ogni altra elezione, anche il voto delle primarie è preceduto da una campagna elettorale, nella quale gli aspiranti alla candidatura si contendono il voto dei membri del partito. E le campagne elettorali costano: anche sotto questo aspetto i contendenti sostenuti dai capi del partito sono favoriti rispetto agli outsider, a meno che questi ultimi dispongano di una notevole fortuna personale.

Verso la fine dell'Ottocento, racconta Bryce, cresce negli Stati Uniti il malcontento nei confronti delle «macchine» di partito, che con ogni sorta di abuso riescono a imporre nelle assemblee e nelle convenzioni i propri candidati. Nasce allora un movimento di riforma che chiede al legislatore di stabilire norme rigorose per garantire ai cittadini una reale partecipazione alla formazione delle candidature. Se il popolo sovrano, sostengono i riformatori, ha il diritto di eleggere i titolari delle cariche pubbliche, perché non dovrebbe avere anche il diritto di scegliere i candidati alle cariche medesime? Il movimento riformatore ha originariamente successo.

Poco per volta quasi tutti gli stati intervengono a disciplinare legislativamente la scelta dei candidati: all'inizio del Novecento si diffondono così le elezioni primarie. Tuttavia, l'efficacia delle primarie si rivela ben presto limitata. Esse deludono, almeno in parte, le attese che avevano circondato la loro nascita. Spesso regolate minuziosamente dalla legge, le primarie – osserva Bryce – sono un meccanismo complicato che i politici di professione imparano rapidamente a maneggiare e a volgere a proprio vantaggio. Le «macchine» dei partiti, che le primarie avrebbero dovuto sconfiggere, reggono alla prova e consolidano il loro potere.

All'inizio del secolo, quando le primarie sono appena agli esordi, Ostrogorski già esprime un giudizio negativo: «L'esperienza non ha giustificato le ardenti speranze dei "riformatori" né le apprensioni dei boss». Le dettagliate disposizioni di legge garantiscono ora un regolare svolgimento delle operazioni di voto, allontanandone gli abusi. Ma la legge è disarmata di fronte al lavoro occulto o semiocculto che ferisce prima del voto: «La legislazione protettrice delle primarie, con tutte le sue minuziose precauzioni, non ha potuto sopprimere neanche gli intrighi e le manovre che precedono la votazione nelle primarie. Lo slate [la lista dei candidati alla candidatura] che viene preparato dietro le quinte e che determina, in così grande misura, il risultato delle primarie, è fatalmente fuori della portata del legislatore».

Le leggi sulle primarie hanno formalmente democratizzato la fase della scelta dei candidati, affidando tale scelta al voto espresso dalla base del partito. Ma i capi della «macchina» si ritraggono a predisporre i loro piani in una fase anteriore alle primarie: «In parecchi luoghi, si vedono già spuntare dei caucus preliminari alle primarie, per guidare i votanti». Anche Duverger ammette che negli Stati Uniti le primarie non hanno tolto ai dirigenti dei partiti il potere di nominare i candidati. Li hanno solo costretti ad anticipare l'esercizio di questo potere, cioè a fare la loro scelta prima delle primarie: il loro intervento è anticipato «di un grado, infatti non si esercita più sulla nomina dei candidati, ma sulla scelta dei "candidati alla candidatura". Oggi il vero problema dei partiti

americani è quello delle pre-primarie: riunione dei comitati di partito per designare i candidati alle primarie». In altre parole: «Sono [...] sempre i comitati del partito che scelgono i “candidati alla candidatura” da sottoporre al vaglio elettorale nelle primarie».

**Loewenstein** si chiede se in America le elezioni primarie siano veramente riuscite a democratizzare la formazione delle candidature e a porre fine alla «cooptazione» esercitata dalle oligarchie partitiche. La risposta è sostanzialmente negativa.

Le oligarchie di partito hanno conservato il monopolio delle nomine adattandosi abilmente alle nuove procedure: «La selezione da parte dei partiti si è spostata dalle primarie ad una sorta di pre-primarie. Prima che le proposte di nomina vengano presentate i capi-partito si accordano su chi debba presentarsi alle primarie».

I passi appena riportati raffigurano gruppi dirigenti solidamente uniti e tanto forti da stroncare le eventuali sfide degli outsider. Ma supponiamo che i gruppi dirigenti non siano così uniti, che si dividano in sottogruppi in lotta, e che i diversi sottogruppi presentino alle primarie i propri favoriti. Immaginiamo inoltre che si facciano avanti outsider con reali possibilità di successo. Se si verificano tali circostanze, ai membri del partito verrà offerta una reale possibilità di scelta tra più candidati alla candidatura. Almeno all'apparenza, sarebbe veramente la massa degli iscritti, e non un vertice ristretto, a scegliere i candidati del partito. Tuttavia – è questo il punto che va sottolineato – anche così gli iscritti godrebbero di una scelta limitata: anche in tale circostanza, infatti, essi potranno scegliere soltanto tra uomini o donne che sono già stati selezionati in precedenza dai gruppi in lotta per il controllo del partito, o da gruppi esterni che si sono formati per lanciare la candidatura degli outsider.

In conclusione, gli elettori delle primarie si vengono a trovare nella stessa condizione di quelli delle elezioni politiche e amministrative.

Piero Meaglia, *Il potere dell'elettore. Elezioni e diseguaglianza politica nel governo democratico*, prefazione di Gianfranco Pasquino, Città Aperta Edizioni, 2006.