



Rivista N°: 4/2023
DATA PUBBLICAZIONE: 02/10/2023

AUTORE: Maria Galbusera*

IDENTITÀ COME ORGANIZZAZIONE: I PARTITI POLITICI E LA SFIDA DELLA LORO DEMOCRATIZZAZIONE

IDENTITY IS ORGANISATION: POLITICAL PARTIES AND THE CHALLENGE OF THEIR DEMOCRATISATION

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Identità come organizzazione. – 2.1. Scopi, statuti, organizzazione e micropartiti. – 2.2. Cambiamenti organizzativi e cambiamenti politici. – 3. Quale democrazia? – 4. Riflessioni conclusive.

1. Introduzione

Nella costante ricerca di una ricetta per curare la crisi dei partiti politici riemerge ciclicamente la tendenza a proporre una disciplina legislativa che li regoli soprattutto nella loro componente organizzativa. Sembra essersi affermata l'idea che un intervento che imponga standard minimi di democrazia interna ai partiti possa portare ad un aumento della loro capacità rappresentativa e conseguentemente della loro legittimazione. Le opzioni che considerano un intervento dello Stato sui partiti non solo si devono interfacciare con perplessità di ordine costituzionale¹, su cui si tornerà oltre, ma anche con una realtà che possiede un forte spirito di autoconservazione e che è naturalmente riluttante ai cambiamenti imposti dall'esterno.

Nonostante negli ultimi anni si siano moltiplicate le proposte di legge in tema di organizzazione interna dei partiti, nessuna di queste è riuscita a superare il vaglio parlamentare².

* Dottoranda di ricerca in Scienze giuridiche presso l'Università degli Studi Milano-Bicocca.

¹ In tal senso: P. BARILE, *Diritti dell'uomo e libertà fondamentali*, Bologna, Il Mulino, 1984, pp. 403-409; A. PREDIERI, *I partiti politici* in P. Barile, P. Calamandrei, A. Levi (a cura di), *Commentario sistematico alla costituzione italiana*, Firenze, Barbera, 1950, pp. 195-206.

² Dai tentativi più risalienti come la proposta di legge di Luigi Sturzo che, con il d.d.l. 124 del 16 settembre 1958, tentò di attribuire personalità giuridica al partito politico definendo regole relative alla contabilità e ai limiti per

Queste difficoltà non sono solo dovute alla resistenza dei vertici politici – difficilmente disposti a cedere il proprio potere – e a dubbi di legittimità costituzionale, ma anche ad una comprensibile ritrosia nell'accettare un intervento dello Stato in un settore che, soprattutto in una democrazia aperta come quella italiana, è sempre rimasto nella sfera di autonomia dei partiti: l'organizzazione. È infatti possibile che questo atteggiamento derivi da un legame inestricabile, anche se a volte non percepito o quanto meno poco evidenziato, tra organizzazione e identità politica. Un partito che cambia la struttura organizzativa cambia anche la sua identità e forse proprio per questo di fronte a proposte di leggi potenzialmente modificative della propria identità i partiti, mossi quasi da un naturale istinto di conservazione, sono stati in grado di neutralizzare, o quanto meno contenere, le nuove sfide dettate dalle istanze di democrazia interna. Non a caso in Italia i partiti sono riusciti a sottrarsi in silenzio alle poche regole civilistiche relative alle associazioni cui sono sottoposti (artt. 36 e ss. c.c.); nella disciplina codicistica, infatti, si rinvenivano alcuni requisiti democratici dell'organizzazione, legati soprattutto alle funzioni non delegabili dell'assemblea degli associati³, ma queste indicazioni sono da sempre disattese.

La sistematica mancanza di rispetto delle regole codicistiche pone degli interrogativi sulla reale possibilità di configurare, in Italia, una disciplina legislativa sull'organizzazione dei partiti. Una legge che voglia introdurre regole di democrazia interna ai partiti si deve infatti scontrare con una realtà che tende ad auto-salvaguardarsi e che è capace di modellare e aggirare le indicazioni provenienti dall'esterno. Nonostante la spinta degli ultimi anni verso l'approvazione di una legge sui partiti sembra ancora di piena attualità l'autorevole considerazione secondo cui «in un partito politico, o la riforma viene dall'interno o altrimenti non viene, giacché è vano attenderla dal di fuori»⁴.

le spese elettorali dei candidati fino ad arrivare alle XVI e XVII legislature che hanno visto una produzione prolifica di d.d.l. sul tema. Nella XVI : S-2439; C-3857; C-3811; C-3790; C-3788; C-3740; C-3735; C-3733; C-3732; C-3731; C-3724; C-3708; C-3694; C-3693; C-3663; C-3618; C-3610; S-2169; C-3494; C-3438; C-3415; S-2117; S-2079; S-2054; S-1980; S-1982; S-1938; C-3147; S-1933; C-3004; S-1852; C-2873; C-2799; C-2488; S-1415; S-1118; C-1513; S-978; S-966; S-946; C-1325; S-891; C-1161; C-1154; S-807; S-659; C-733; C-681; S-260; C-356; C-343; C-255; C-199; C-186. Nella XVIII legislatura alcuni esempi: C-1189-B; S-955; C-1327; C-1189; C-940; C-906; S-582; C-838; C-761; S-422; S-350; C-558; C-503; S-195; C-325; C-328. Nell'attuale legislatura: S-552; S-550; S-549; S-333; S-207; C-533; C-810; C-710. La maggior parte delle proposte di legge parlamentari, in misura più o meno incisiva, tendono a regolare: 1) il riconoscimento giuridico dei partiti; 2) la disciplina di selezione dei candidati; 3) il funzionamento degli organi interni e la loro trasparenza. Le uniche proposte approvate (l. 96\2012 poi modificata con il d.l. 149\2013 convertito nella l. 13\2014) sono legate al conferimento di vantaggi fiscali per i partiti che rispettino alcuni requisiti, anche organizzativi, molto generali.

³ Per una esauriente analisi dei requisiti minimi di democraticità dei partiti in quanto associazioni non riconosciute: G. IORIO, *Profili civilistici dei partiti politici. Statuti, prassi, tecniche legislative*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2018, in particolare pp. 57-88.

⁴ L. ELIA, *L'attuazione della Costituzione in materia di rapporto tra partiti e istituzioni* in Comitato Regionale della democrazia Cristiana Lombarda (a cura di), *Il ruolo dei partiti nella democrazia italiana*: Cadenabbia, 18-19 settembre 1965, atti del Convegno di studio, Bergamo, 1965, p. 81.

2. Identità come organizzazione

Nel dibattito⁵ intorno alla necessità, opportunità e legittimità di una disciplina che intervenga sull'organizzazione interna dei partiti un elemento, dunque, non è stato forse

⁵ Il dibattito, strettamente legato alla natura ambigua e polivalente dell'articolo 49 Cost., è stato riassunto da Mario Perini in quattro diverse tesi che si sono sviluppate in dottrina sul rapporto tra vincoli giuridici di democrazia interna e libertà associativa nell'ordinamento italiano: 1) La Costituzione vieta che ci siano partiti privi di democrazia interna; 2) la Costituzione non vieta che ci siano partiti privi di democrazia interna ma non preclude alla legge di imporre a tutti i partiti vincoli di questo tipo; 3) la Costituzione non vieta che ci siano partiti privi di democrazia interna e preclude alla legge di imporre tali vincoli a tutti i partiti ma non impedisce alla legge di favorire la democrazia interna; 4) la Costituzione garantisce ai cittadini la libertà di formare partiti provvisti di qualsivoglia tipo di organizzazione interna e preclude alla legge di far dipendere il conferimento di qualsiasi diritto o vantaggio dalla condizione della democrazia interna (M. PERINI, *I Partiti e La Democrazia Interna. Un Problema Irrisolto*, Milano, Giuffrè, 2019, pp. 178-179). All'indomani dell'entrata in vigore della Costituzione la dottrina costituzionalistica prevalente privilegiava la dimensione associativa del partito abbracciando la posizione per cui il requisito del "Metodo democratico" previsto dall'articolo 49 Cost. non fosse riferito all'organizzazione interna ma al solo agire senza l'uso di violenza nella competizione politica. Un intervento legislativo sui partiti e sulla loro organizzazione era ritenuto inopportuno dalla maggior parte dei costituzionalisti (A. PREDIERI, *I partiti politici*, cit., p. 205) o, più raramente, costituzionalmente illegittimo (P. VIRGA, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Milano, Giuffrè, 1948, p. 210). Le ragioni di prudenza che impedivano l'apertura verso una legge sui partiti politici oggi sono state forse superate e paiono maturate le condizioni per l'approvazione di una legge sui partiti (G. AMATO, *Nota su una legge sui partiti nell'attuazione dell'art. 49 della Costituzione*, 2016). Negli ultimi decenni, infatti, con l'avvento del sentimento antipartitocratico, della sfiducia e della mancanza di legittimazione dei partiti e con la loro "occupazione" delle istituzioni è emersa sempre con più vigore la proposta di superare la cd. crisi dei partiti politici con una legge che disciplini profili di democrazia interna delle organizzazioni partitiche. Sul rapporto tra crisi dei partiti e necessità di una disciplina della loro democrazia interna: A. POGGI, *È ancora attuale il dibattito sul "metodo democratico interno ai partiti?"* in *federalismi.it*, 24, 2014; F. SCUTO, *Democrazia rappresentativa e partiti politici: la rilevanza dell'organizzazione interna ed il suo impatto sulla rappresentanza politica*, in *federalismi.it*, 1, 2017. Dubbi sulla coincidenza tra una maggiore democrazia nel sistema dei partiti e il miglioramento della crisi politica sono esposti da M. PERINI, *I partiti politici e la democrazia interna tra diritto pubblico e privato: alcune questioni preliminari e mote domande*, in G. Iorio-P. Zicchittu (a cura di), *Lo statuto dei partiti politici tra diritto pubblico e diritto privato*, Torino, Giappichelli Editore, 2021, pp. 77-80. L'approccio da parte della dottrina costituzionalistica maggioritaria è dunque mutato, lo spartiacque sul punto potrebbe essere considerato il Convegno dell'Associazione Italiana Costituzionalisti del 2009 che ha registrato una quasi unanime richiesta di disciplina legislativa dei partiti. Anche tra chi ritiene ricavabile dalla carta costituzionale una prescrizione attinente a requisiti di democraticità interna dei partiti si sostiene che non siano legittimati interventi legislativi eccessivamente limitativi del potere di auto-organizzazione (G. RIZZONI, *Commento all'articolo 49* in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di) *Commentario alla costituzione*, Torino, UTET 2006, p. 992). Nasce così un dibattito non tanto sulla legittimità in generale di un intervento legislativo sui partiti quanto sul suo possibile contenuto. Se la soluzione più estrema può sembrare quella dell'imposizione di uno statuto-tipo (sui risvolti problematici di questa proposta: P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXII, Milano, Giuffrè, 1982, pp. 115-116; C. PINELLI, *Il paradosso di una partitocrazia senza partiti. Uno sguardo costituzionale* in *Nel lungo andare, Una Costituzione alla prova dell'esperienza. Scritti scelti*, Napoli, Editoriale scientifica 2012, p. 646) molte sono le forme e le possibilità di un intervento meno incisivo. Sul possibile contenuto di questa legislazione: G. AMATO, *Nota su una legge sui partiti*, cit.; E. CATERINA, *L'attuazione del metodo democratico all'interno dei partiti politici: analisi della normativa vigente e spunti per una legge sui partiti* in *Democrazia e diritto*, 2, 2016, pp.61-99; P. MARSOCCI, *La possibile disciplina (legislativa) dei partiti politici ed il suo collegamento con il loro finanziamento* in *Costituzionalismi.it*, 1, 2017, pp. 63-102; O. MASSARI, *I partiti e le regole*, in *Democrazia e diritto*, 3, 2016, pp. 100-107; D. CODUTI, *Regolare i partiti politici contemporanei*, Torino, Giappichelli, 2019, pp. 211-252. Più in particolare sulla regolamentazione delle primarie: P. MARSOCCI, *Le "primarie": i partiti italiani alle prese con il metodo democratico* in *Rivista A.I.C.* n.2, 2011, p.3; R. CALVANO, *Le primarie e altri falsi antidoti alla crisi dei partiti in Italia* in *Costituzionalismi*, 2, 2017; E. ROSSI, L. GORI, *Le "primarie" in Italia: dalla prassi alle regole* in *Quaderni Costituzionali*,3, 2009, pp. 619-650. Sulla regolamentazione della personalità giuridica e della registrazione dei partiti: R. CALVANO, *Dalla crisi dei partiti alla loro riforma, senza fermarsi...voyage au bout de la nuit?* in *Federalismi.it*, 2, 2015, pp.169-205; M. GORLANI, *La "tardiva" attuazione legislativa dell'art. 49 Cost. nell'eclissi della funzione di rappresentanza dei partiti politici*, in *Nomos*, 1, 2016. Sulla regolamentazione della struttura interna e sullo statuto: G. IORIO, *Prassi statutaria e crisi della democrazia nei partiti politici* in G. Iorio, P. Zicchittu (a cura di), *Lo statuto dei partiti politici tra diritto pubblico e diritto privato*, Torino, Giappichelli editore, 2022, pp-313-393.

sufficientemente considerato: l'organizzazione di un partito è legata alla sua ideologia o quanto meno alla sua visione politica⁶. Il sistema organizzativo non può essere considerato come un mezzo strumentale al solo funzionamento del partito; esso è invece un elemento identitario e come tale nasconde significati ulteriori. Un partito è la sua organizzazione, anche politicamente; lo è perché ha scelto quel modello organizzativo e perché probabilmente non avrebbe potuto sceglierne uno differente. I partiti sono infatti prima di tutto organizzazioni, i loro meccanismi di funzionamento non sono solo frutto di imperativi tecnici e decisioni obbligate ma di scelte politico-identitarie legate fortemente a ciò che il partito vuole essere e a ciò che è.

Forza Italia, ad esempio, nasce con un'organizzazione verticistica e non poteva essere altrimenti; le scelte compiute al momento della sua formazione, dovute al momento storico-politico e all'ambiente in cui ha preso forma, hanno costruito una fisionomia di partito che probabilmente non poteva essere diversa. Senza quel tipo di organizzazione Forza Italia non avrebbe rappresentato gli stessi valori e non sarebbe stato portatore delle stesse istanze, e questo perché non sarebbe stato lo stesso partito. Il modo di prendere le decisioni, di scegliere i candidati, di organizzarsi sono conseguenza dell'identità del partito e con un intervento modificativo di queste modalità il partito inevitabilmente muta. Se un partito nasce per essere servente rispetto a una singola personalità di spicco allora dovrà essere, per poter funzionare in modo coerente alla sua ragione storica e politica, strutturato e organizzato in modo servente rispetto al suo leader; senza questa costruzione organizzativa il partito rischia di non sopravvivere⁷.

Privando un partito della struttura che si è autonomamente dato si spostano gli equilibri dei rapporti tra i diversi soggetti che operano all'interno dello stesso, creando una vera e propria rivoluzione che inevitabilmente si riflette sull'identità politica. Il carattere identificativo dell'organizzazione emerge, ad esempio, nei casi in cui un partito decide di darsi un nuovo nome e un nuovo statuto, ma dietro questi cambiamenti imponenti ed evidenti è presente la stessa struttura organizzativa, la stessa classe dirigente, la stessa scala di comando e lo stesso leader. In questo caso non ci si trova di fronte a un nuovo soggetto politico ma alla stessa organizzazione e dunque allo stesso partito con un nuovo nome⁸. L'intreccio tra

⁶Sul rapporto tra organizzazione e identità: P. RIDOLA, *Partiti politici*, cit., pp. 115 ss.; A. FLORIDIA, *Primarie e partiti: che tipo di primarie e per quale modello di partito?* in *Partecipazione e conflitto*, 1, 2011, pp. 44 ss.; id., *Democrazia e partecipazione nei partiti: una chimera o una frontiera da esplorare?* in *Iride*, 1, 2020, pp. 108-109; S. MERLINI, *I partiti politici e la Costituzione*, in S. Merlini (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, Passigli editori, 2009, pp. 29-27; F. RANIOLA, *Organizzazione e leadership nei partiti politici*, in *Il Mulino*, 6, 2019, pp. 932 ss.

⁷Sul partito personale come partito al servizio del leader e dei suoi interessi: M. CALISE, *Il partito personale: i due corpi del leader*, Bari, Laterza, 2010.

⁸Il passaggio tra MSI-DN e Alleanza Nazionale fu emblematico da questo punto di vista. AN nacque, come partito vero e proprio, nel 1995 a Fiuggi contestualmente alla dissoluzione di MSI-DN; la nascita fu dominata dalla continuità con l'ormai ex Movimento Sociale Italiano. Continuità che si realizzò sia nell'organizzazione che nella classe dirigente tant'è che con la costituzione del nuovo partito gli iscritti missini furono inseriti d'ufficio (salvo esplicita richiesta di esclusione) nelle liste di AN, le sezioni territoriali del MSI si trasformarono in circoli di AN e la struttura burocratico-amministrativa missina passò sotto il controllo di AN. Con il nuovo partito si cercò di dare una nuova immagine al movimento grazie ad una sapiente operazione di "rebranding": si eliminarono i segni più visibili del legame con l'MSI e di conseguenza con l'identità fascista considerati indigeribili da molti elettori ma l'effettiva discontinuità ideologica tra MSI e AN non si realizzò, la classe dirigente non si dissociò dal passato e il partito

organizzazione e identità politica è talmente fitto che una razionalizzazione della forma partito operata dal legislatore rischia di alterare gli equilibri, spesso fragili, degli odierni sistemi di partito, mettendo in pericolo la loro stessa sopravvivenza.

2.1. Scopi, statuti, organizzazione e micropartiti

Il partito nel disegno costituzionale non è solo uno strumento per garantire ai cittadini il diritto di partecipare alla vita politica ma è il protagonista e il realizzatore dell'assetto democratico e rappresentativo⁹. La Costituzione italiana affida infatti un ruolo di assoluto rilievo ai partiti, ponendoli alla base del sistema democratico: essi sono lo strumento tramite il quale i cittadini concorrono con metodo democratico a determinare la politica nazionale (art. 49 Cost.). Il partito, cerniera tra cittadini e autorità pubblica, è una associazione che si distingue da tutte le altre proprio per i suoi scopi, costituzionalmente previsti, non particolaristici ma di perseguimento di interessi generali¹⁰. Il partito non si può limitare a perseguire singole e puntuali finalità politiche perché voler ottenere un'influenza sulla politica nazionale implica una visione generale e dunque in senso lato un'ideologia¹¹. Proprio sulla base della sua funzione sembra che l'incontro tra corpo sociale e politico sia intrinseco allo scopo dei partiti e dunque il ruolo costituzionale dei partiti sia ancor più connesso al tema della loro organizzazione e democrazia interna. L'organizzazione, infatti, determina le modalità con cui viene data la possibilità di rendere effettivo il diritto dei cittadini di associarsi per concorrere a determinare la politica nazionale e dunque di realizzare il modello di democrazia rappresentativa che prefigura la Costituzione italiana. Le questioni interne ai partiti hanno un'importante influenza nel circuito rappresentativo, impattando sulla sua qualità e si legano al perseguimento e alla definizione degli scopi dei partiti¹².

Dando centralità all'organizzazione nella definizione dell'identità dei partiti non si vuole dunque dare scarsa rilevanza alle loro funzioni ma si intende leggere questi scopi sotto la lente dell'organizzazione e del funzionamento dei partiti. In fondo, se « i partiti sono prima di tutto organizzazioni l'analisi organizzativa deve pertanto precedere ogni altra prospettiva »¹³. Con il vacillare della tradizionale forma-partito legata fortemente all'identificazione ideologica dei

mantenne gli stessi riferimenti politico-ideologici (P. IGNAZI, *Partiti politici in Italia*, Bologna, Il Mulino, 2008, pp. 13 ss.; M. TARCHI-L. MORLINO, *Partiti e sistemi di partito in Italia: le trasformazioni organizzative. Dal Msi ad An: organizzazione e strategie*, Bologna, Il Mulino, pp. 136 ss.). L'operazione comunicativa fece uscire dall'isolamento AN ma non si riuscì a «realizzare quel cambio di pelle, prima annunciato, poi proclamato e infine sbandierato senza che mai si realizzasse» (P. IGNAZI, *Strappi a destra. Le trasformazioni di Alleanza Nazionale*, Bologna, Il Mulino, 1, 2004. P. 67).

⁹ P. RIDOLA, *Partiti politici*, cit., pp. 67 ss.

¹⁰ G.D. FERRI, *Studi sui partiti politici*, Roma, 1950, pp. 144 ss.; V. CRISAFULLI, *I partiti nella costituzione in Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente vol. 2, le libertà civili e politiche*, Firenze, Vallecchi editore, 1969, pp. 115 ss.; G. IORIO, *Profili civilistici dei partiti politici*, cit., p. 2,

¹¹ C. MORTATI, *Concetto e funzione dei partiti politici* in Quaderni di ricerca, 1949 ; C. ESPOSITO, *La costituzione italiana saggi*, Padova, CEDAM 1954, pp. 220 ss. , V. CRISAFULLI, *I partiti nella costituzione*, cit. , pp. 116 ss.

¹² Sull'impatto dell'organizzazione interna sulla qualità della rappresentanza politica: F. SCUTO, *Democrazia rappresentativa e partiti politici*, cit.

¹³ A. PANEBIANCO, *Modelli di partito*, Bologna, Il Mulino, 1982, p. 10

partiti, dei loro militanti ed elettori è diventato sempre più complesso, infatti, individuare gli scopi politico-generalisti dei partiti e in ultima istanza quella che potremmo chiamare la loro identità politica. La ferrea divisione a cui si era abituati fino all'inizio degli anni Novanta è venuta meno ed è invece stata sostituita da una fluidità che si discosta dal rigore ideologico di un tempo. Un tempo il partito: «verificava la bontà della propria azione attraverso la coerenza e la fedeltà all'impostazione ideologica che ne caratterizzava l'esistenza» - oggi invece - «la connessione logica sembra rovesciata, ed è il programma politico che muta in ragione dell'orientamento dell'elettorato e del loro consenso»¹⁴.

Oggi il rapporto con i cittadini non si fonda più su quelle narrative ideologiche che creavano identità e appartenenza ed infatti le complesse e imponenti strutture organizzative di partito articolate dal vertice fino alla periferia stanno sempre più scomparendo¹⁵. I partiti hanno ridimensionato il loro apparato organizzativo burocratico e spesso rafforzato il ruolo interno del leader perché è tramite il rapporto e l'identificazione con il leader che tentano di stringere legami con i cittadini. La fluidità degli attuali partiti politici sembra aver reso ancora più centrale nell'analisi dei partiti il rapporto tra identità e organizzazione; in assenza di vincoli ideologici chiari, i modelli organizzativi che i partiti decidono di adottare e quelli che effettivamente seguono sono uno dei pochi elementi capaci di distinguerli. Senza una visione del mondo condivisa e senza una forte identificazione politica dell'elettorato, definire che cosa sia un partito o, meglio, chi sia, quale sia la sua identità è compito assai arduo.

Anche i nomi che i nuovi soggetti politici decidono di attribuirsi e che dovrebbero essere sintesi massima di ciò che il partito è e di ciò che rappresenta sono vaghi e difficilmente collocabili all'interno di un contenitore ideologico o politico. Le parole che si alternano sono sempre le stesse: "futuro", "Italia", "insieme", "civico", "democrazia", "alternativa", "impegno", "avanti", "libertà", "cambiamento". Tutti insomma vogliono andare "avanti insieme per il futuro", ma cosa significhi e cosa comporti è poco chiaro. Paradossalmente sembra che con il venir meno della solida e tradizionale forma-partito l'organizzazione abbia acquisito un'inedita centralità, diventando così un elemento classificatorio imprescindibile in mancanza di un chiaro e distintivo pensiero politico. Se il partito come organizzazione complessa, ideologica e radicata sul territorio sta scomparendo, l'organizzazione che un partito si dà diventa ancor più indicativa di ciò che quel partito vuole essere ed è. Con partiti sempre meno portatori di una visione politica generale e i cui tratti identitari risultano sempre più sfumati, l'analisi della loro organizzazione è dunque un importante punto di riferimento, se non l'unico, per captare quali siano le finalità, gli scopi e i mezzi con cui il partito vuole raggiungerli.

Dato l'intreccio tra organizzazione e identità, la struttura effettiva di un partito spesso risulta più indicativa in termini di obiettivi politici e di come vorrà perseguirli rispetto alla lettera dello statuto e del programma. L'autonoma scelta organizzativa dei partiti definita negli statuti, infatti, non è sempre coerente con i comportamenti posti in essere dagli stessi; le norme e i programmi che scelgono di darsi illustrano come il partito vuole mostrarsi all'esterno ma non

¹⁴ E. Rossi, *Partiti politici* in S. Cassese, M. Catenacci (a cura di) *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, V, p. 4150

¹⁵ N. URBINATI, *Dalla democrazia dei partiti al plebiscito dell'audience* in *Parole-chiave*, 1, 2012, pp. 7 ss.

come effettivamente opera¹⁶. La tendenza leaderistica degli ultimi decenni ha accentuato ancor di più la distanza tra le regole e quanto effettivamente messo in atto dai partiti: i leader, forti del loro carisma, dettano linee politiche non necessariamente coincidenti con ciò che è previsto all'interno dello statuto, creando un disallineamento tra l'azione effettiva del partito e quanto contemplato dalle sue regole¹⁷.

Il maggior scollamento tra statuti, programmi e scopi del partito si rinviene nei c.d. micropartiti, cioè in quelle formazioni che nascono prima di incombenze elettorali con il solo scopo di consolidare la posizione di una personalità politica¹⁸. Questi micropartiti molto spesso non svolgono la funzione di rappresentare interessi legittimi di alcune componenti della società né esprimono serie ragioni ideali, ma hanno come unica finalità quella di consolidare posizioni per ambire ad entrare in coalizioni, assicurando così la presenza nelle assemblee rappresentative di alcune personalità. Partiti "usa e getta" spesso costituiti per il tempo necessario a svolgere la loro funzione e poi lasciati morire senza rimpianti a favore della costituzione di un nuovo soggetto, oppure inglobati da altri alla successiva tornata elettorale.

Ancor più paradossale è la situazione che si è venuta a creare per via della possibilità di esenzione dall'obbligo di raccolta firme per la presentazione delle liste elettorali a favore dei soggetti politici con un gruppo parlamentare in almeno una delle due Camere¹⁹. Partiti, anche piccolissimi e poco rappresentativi, acquisiscono molto potere grazie al loro simbolo; simbolo ceduto a partiti al di fuori dal Parlamento per evitare di dover raccogliere le firme, con il conseguente rischio di non fare in tempo e dunque di non candidarsi, in cambio di posti sicuri nell'assemblea. Così Bruno Tabacci con il suo partito Centro Democratico cede il simbolo nel 2018 a +Europa venendo eletto alla Camera dei deputati e nel 2022 a Insieme per il futuro di Luigi di Maio diventando unico eletto del partito che conquista solo 0.60% di voti a livello nazionale²⁰.

I micropartiti definiscono un'organizzazione nel loro statuto, quando presente, ma questa si rivela in realtà una scatola vuota, assente sul territorio, priva di un'effettiva struttura e di organi interni con spazi di manovra e di iniziativa autonomi. Il Congresso nazionale,

¹⁶ A. COSSIRI, *Il «territorio» nell'autoregolamentazione dei partiti politici. Un'analisi in prospettiva costituzionalistica* in *Le Regioni*, 3, 2014, p. 360.

¹⁷ G. IORIO, *Prassi statutaria e crisi della democrazia nei partiti politici*, cit., pp. 102 ss.; M. MELILLO, *I rapporti centro-periferia nell'organizzazione dei partiti politici* in E. Rossi, L. Gori (a cura di), *Partiti politici e democrazia*, Pisa, Edizioni Plus, 2011, pp. 61 ss.. L'asimmetria tra statuti e obiettivi ha caratterizzato ad esempio la leadership di Matteo Salvini alla guida del partito Lega Nord dal 2013 al 2020: alle elezioni politiche del 2018 ed europee del 2019 la Lega Nord ricevette molti consensi al sud Italia grazie alla nuova impostazione, anche ideologica, che Salvini diede al partito. Fu abbandonata la linea indipendentista che l'aveva da sempre caratterizzata anche se lo statuto definiva, e definisce tutt'oggi, la Lega Nord come: «un movimento politico confederale in forma di associazione non riconosciuta che ha per finalità il conseguimento dell'indipendenza della Padania attraverso metodi democratici e il suo riconoscimento internazionale quale Repubblica Federale indipendente e sovrana» (art. 1 statuto)

¹⁸ Mauro Calise parla a tal proposito di micropartiti notabiliari in M. CALISE, *Il partito personale: i due corpi del leader*, cit., p.66

¹⁹ Art. 18-bis del D.p.r. 30 marzo 1957 n. 361

²⁰ Tabacci fu infatti il candidato al collegio uninominale Lombardia 1-07 dalla coalizione di centro-sinistra guidata dal Partito democratico. Proprio nei collegi uninominali i micropartiti sono strategici per le coalizioni e acquistano un peso maggiore: se infatti nella quota proporzionale i voti dei partiti che non raggiungono l'1% non si ripartiscono tra gli altri partiti della coalizione (come invece accade per i voti dei partiti tra 1% e il 3%) nel sistema uninominale ogni voto conta e anche un 0,6% può risultare fondamentale per la conquista del seggio.

l'Assemblea nazionale, il Presidente e la Direzione nazionale vengono istituiti da quello che potremmo chiamare uno statuto-tipo, ma nell'agire risulta evidente che questa struttura sia senza autonomia e un'identità propria, perchè servente rispetto alla personalità che ha definito l'organizzazione e alla sua possibilità di trarne potere. Gli scopi enunciati dai loro statuti, come per molti partiti, sono un elenco di valori e principi poco identificativi e scarsamente utili per capire poi effettivamente per quali interessi si batterà quel partito e come lo farà; è invece la loro organizzazione effettiva, e non quella statutaria, a essere espressiva del come e del perché sono nati, della loro storia, di cosa hanno fatto e di cosa faranno in futuro. I micropartiti sono un esempio che rivela lo stretto legame tra organizzazione ed identità, perché mostrano come solo tramite un'analisi delle modalità effettive con cui opera il partito si riesce a cogliere il perché quel partito è nato, come quel partito vuole operare e per quali scopi.

2.2. Cambiamenti organizzativi e cambiamenti politici

Le strutture partitiche non sono immutabili, anzi: proprio per via del loro legame con l'identità politica, subiscono numerose trasformazioni. Ogni novità organizzativa è identitaria e identificativa tant'è che spesso viene raccontata dai partiti stessi come una scelta politica più che organizzativa²¹. L'identità dei partiti si costruisce intorno al loro modo di prendere delle decisioni e di scegliere i loro candidati e quindi in ultima battuta intorno alla loro struttura; andare a modificare questa organizzazione può snaturarlo tanto da far mutare pelle al partito stesso. Il partito spesso modifica il suo assetto, anche stravolgendolo, ma il solo fatto che questa scelta sia compiuta dal partito, secondo le sue modalità, e non imposta, fa sì che sia in qualche modo rispettosa della sua identità politica, della sua storia, del suo sviluppo e soprattutto della sua autonomia. I più imponenti cambiamenti avvengono in momenti di grande stravolgimento politico, come il cambio di un leader. La leadership di Matteo Renzi diede al Partito Democratico una connotazione personalistica fino a quel momento estranea alle sue logiche di funzionamento e ne ridefinì alcuni tratti organizzativi, rimodellandone anche i confini ideologici. Renzi si propose come leader giovane e distante dalla cultura politico-organizzativa più tradizionale; fece della "rottamazione" dei vertici del partito il nucleo centrale della sua proposta politica, dimostrando quanto le logiche organizzative siano anche logiche politiche e di battaglia identitaria. Una volta eletto Segretario la rottamazione si realizzò marginalizzando il ruolo della vecchia classe dirigente ma non eliminando il tradizionale sistema delle correnti; ne creò piuttosto una propria che, per potere e peso all'interno del partito, era di difficile contrasto. Renzi coinvolse nella segreteria esponenti che in passato non l'avevano appoggiato ma l'impatto di queste correnti sulle decisioni prese fu limitato: fin dai primi mesi successivi alla sua elezione come segretario e poi, in misura ancora maggiore, come presidente del Consiglio dei ministri a partire da febbraio 2014, Renzi prese decisioni chiedendo alla direzione

²¹ Il Partito Democratico ha fatto dell'elezione diretta del segretario una scelta identitaria. Scelta identitaria, anche se meno esplicitata, è stata quella di Fratelli di Italia di affidare il ruolo di vertice del partito, e quindi dell'organo esecutivo nazionale, ad un Presidente e non ad un Segretario; scelta legata al *favor* verso il sistema presidenziale.

del partito di appoggiare le sue proposte senza prima consultare la minoranza²². Il partito stava mutando forma, pur senza uno stravolgimento delle regole statutarie, perchè proiettandosi verso l'esterno e ambendo al voto dei moderati si stava collocando al di fuori del suo perimetro tradizionale di riferimento. Le scelte politiche, programmatiche e di conseguenza organizzative di Renzi si scontrarono con le tradizionali radici culturali e organizzative della sinistra italiana creando così uno squarcio tra le diverse componenti del partito²³. In quegli anni il PD riuscì forse a rappresentare al meglio la sua aspirazione originaria di catturare consensi non solo nell'area del centrosinistra tramite un partito leggero, maggioritario, aperto e incentrato sul leader²⁴; facendo questo però abbandonò alcuni caposaldi tipici della sinistra italiana e accentuò il carattere post-ideologico del partito. Questa esperienza dimostra come il modello organizzativo e le opzioni politico-strategiche non possano essere disgiunti²⁵.

Le proposte di cambiamenti strutturali non affiancati da un importante e solido mutamento identitario faticano ad essere realizzate. A tal proposito occorre sottolineare la centralità della fase genetica di un partito, centralità legata proprio alle scelte compiute nella creazione e strutturazione dell'organizzazione. La dimensione storica deve essere parte integrante dell'analisi organizzativa del partito: alcune decisioni organizzative prese nella fase fondativa condizionano la vita dell'organizzazione tant'è che le prime scelte politico-organizzative operate dai fondatori, determinando le modalità con cui l'organizzazione si consolida lasciando un'impronta indelebile²⁶.

Il tentativo del Popolo della Libertà di svolgere delle consultazioni primarie nel 2012 dimostrò forse che per le sue regole, per la sua storia e dunque per la sua identità il partito, era incompatibile con un modello più democratico. Nell'autunno di quell'anno il PdL si attivò per dare vita alla sua prima consultazione primaria per la scelta del "candidato" Presidente del Consiglio dopo la rinuncia di Silvio Berlusconi. Berlusconi era stato il leader indiscusso prima di Forza Italia e poi del Popolo della Libertà e ne aveva decretato il successo elettorale. Entrambi i partiti erano legati in modo quasi indissolubile alla sua personalità e al suo carisma, la loro struttura era caratterizzata da uno spiccato verticismo e, infatti, il reclutamento dei candidati avveniva per "via societaria": la scelta spettava ai vertici o a Berlusconi in persona²⁷. Le primarie vennero fissate per il 16 dicembre 2012 e venne pubblicato un regolamento²⁸. Emersero i nomi di numerosissimi candidati, fra cui Angelino Alfano, Guido Crosetto, Giorgia Meloni, Alessandra Mussolini, Vittorio Sgarbi e Alessandro Cattaneo; un numero davvero elevato che superò la dozzina e che sembrò far diventare un momento di consultazione importante per il partito una passerella per personaggi in cerca di notorietà. Il PdL versava in uno stato di

²² M. GUIDI, *Il Partito Democratico di Matteo Renzi* in C. Hanretty e S. Profeti (a cura di), *Politica in Italia. Edizione 2015. I fatti dell'anno e le interpretazioni*, Bologna, Il Mulino, 2015, pp. 61 ss.

²³ R. BIORCIO, *Il populismo nella politica italiana. Da Bossi a Berlusconi, da Grillo a Renzi*, Sesto San Giovanni, Mimesis, 2015, p. 129.

²⁴ M. MORCELLINI, *Che succede nel PD. Una lettura di antropologia politica* in *Federalismi.it*, Editoriale 14 ottobre 2014.

²⁵ A. FLORIDIA, *Un partito sbagliato: Democrazia e organizzazione nel partito democratico*, Roma, Castelvecchi, 2019, p. 6.

²⁶ A. PANEBIANCO, *Modelli di partito*, cit., pp. 9 ss.

²⁷ T. FAVA, *Forza Italia, I limiti di un'organizzazione leggera* in *Il Mulino*, 5, 2005, p. 885.

²⁸ Il regolamento può essere consultato sul sito: <http://primarie.pdl.it/>

profondo caos e sembrava sfaldarsi ogni giorno di più senza il suo leader storico a gestirlo. A poco più di una settimana dal 16 dicembre nulla era certo, finché Silvio Berlusconi annunciò il suo “ritorno in campo”, affermando di essere l’unico in grado di poter guidare il partito in quella difficile campagna elettorale. Le primarie vennero annullate: il meccanismo che avrebbe dovuto dare un segnale di discontinuità rispetto al passato e che poteva essere strumento di svolta finì per essere abbandonato in favore della riemersione dell’unico vero leader. Fu Angelino Alfano, allora segretario del PdL, ad affermare che la discesa in campo di Berlusconi rendeva inutile le consultazioni. Questa esperienza dimostrò che quel partito, caratterizzato da un legame quasi simbiotico con il suo leader e costruito sulla sua persona, era forse originariamente incompatibile con il metodo delle primarie. Il partito viveva del suo leader e senza il suo leader non riusciva e non poteva funzionare.

3. Quale democrazia?

L’organizzazione dei partiti italiani è da sempre caratterizzata da un forte verticismo: dal centralismo democratico tipico del partito comunista italiano passando per il sistema a correnti democristiano fino ad arrivare al partito-non partito attuale, raramente i modelli di organizzazione partitica sono stati estremamente rappresentativi e democratici. La scelta del costituente di privilegiare la libertà e autonomia dei partiti e di affidarsi alle norme del Codice civile sulle associazioni non riconosciute per la loro regolazione ha forse agevolato lo sviluppo di formazioni politiche caratterizzate da strutture rigide e verticistiche poco aperte alle domande di partecipazione della società civile²⁹.

È possibile però che un certo grado di autarchia sia necessario per i partiti per poter operare efficacemente: «altra è la democrazia di partito e altra la democrazia nello Stato: per conquistare la democrazia nello Stato può essere necessario - anzi è quasi sempre necessario - un partito fortemente accentrato»³⁰. Poter fare delle scelte e perseguire le decisioni prese necessita di una certa dose di autorità all’interno del partito che potrebbe non essere compatibile con strutture estremamente democratiche; il rischio è quello che la democrazia interna, da sola, non riesca a portare a decisioni univoche da parte dei partiti, li frammenti rendendoli incapaci di gestire la complessità del presente³¹. In generale i partiti tendono per loro natura ad esaltare il loro ruolo rappresentativo piuttosto che dar spazio alle forme partecipative³². I partiti tradizionali, pur nel loro verticismo, godevano di un forte tasso di partecipazione e sostegno dal basso grazie al forte senso di appartenenza e al desiderio di partecipazione dei loro iscritti.

²⁹ Sul punto: G. AMATO, *Nota su una legge sui partiti*, cit., 2016;

³⁰ A. GRAMSCI, *Quaderni dal Carcere*, Torino, 1977, p. 236

³¹ Sul rapporto tra capacità di determinazione della politica nazionale e coesione interna dei partiti: M. PERINI, *I Partiti e La Democrazia Interna*, cit., pp. 136-215

³² T. MARTINES, *Partiti, sistemi di partiti, pluralismo* in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 43-44, 1979, pp.5 ss.

Oggi la crisi della rappresentatività e della funzione costituzionale affidata ai partiti ha visto i cittadini allontanarsi dai partiti e dalla militanza. Consapevoli della necessità di democratizzare i processi di decisione interna per recuperare fiducia e credibilità le forze politiche più sensibili al tema della rappresentanza hanno tentato di avviare un processo di apertura all'esterno tramite consultazioni primarie e l'elezione diretta dei vertici del partito³³. Questi partiti stanno, sempre con più frequenza, introducendo autonomamente alcuni strumenti democratici nella loro organizzazione; in vari casi però i cambiamenti organizzativi formalmente democratici introdotti si sono rivelati strumenti plebiscitari capaci di rafforzare i caratteri verticistici e leaderistici della struttura. Ogni riforma acquisisce infatti un senso diverso a seconda del modello di organizzazione operante nel partito e della volontà del partito stesso: come quell'innovazione verrà adottata, plasmata e inglobata dipende inevitabilmente da come il partito è e da ciò che il partito vuole.

Le primarie³⁴, adottate da molti partiti negli ultimi decenni, sono paradigma di questa ambiguità: dovrebbero essere strumento con cui rendere più democratiche strutture distanti dal loro elettorato grazie alla creazione di un legame di rappresentanza e anche di responsabilità tra iscritti e vincitori, ma sono state utilizzate con scopi ed effetti diversi a seconda di come il partito ha deciso di impostarle e di utilizzarle. L'impatto che esercitano le procedure di selezione delle candidature sulla qualità rappresentanza politica è infatti variabile. Le primarie dovrebbero rendere contendibile la selezione del ceto politico dando ad esso una legittimazione che i tradizionali circuiti chiusi non riescono a garantire. Sono però state rilevate non poche criticità riguardo l'uso delle primarie e i suoi effetti in relazione all'organizzazione e al ruolo costituzionale dei partiti: le primarie potrebbero rischiare di indebolire i partiti accentuando la personalizzazione e rafforzando il rapporto diretto tra leader ed elettori, incidendo così negativamente sul ruolo dei partiti già profondamente indeboliti dalla crisi della rappresentanza³⁵. È possibile che le primarie siano utilizzate come stratagemma plebiscitario per consolidare il potere dei vertici del partito, il leader forte della legittimazione diretta dei suoi elettori potrebbe essere visto come autorizzato al comando senza possibilità per iscritti e simpatizzanti di influire e partecipare alle scelte del partito³⁶.

L'esperienza delle primarie e del voto online del Movimento 5Stelle è sicuramente emblematica: anche per via della mancanza di una chiara e regolamentata organizzazione interna, le procedure legate alle primarie si sono rivelate talmente poco trasparenti da incidere

³³ S. BOLGHERINI F. GELLI, *Elezioni primarie: controllo dei partiti o partecipazione popolare? Una introduzione in Partecipazione e conflitto* n. 1, 2011, p. 11.

³⁴ Sull'uso delle primarie e i suoi riflessi sulla rappresentatività e democraticità dei partiti: L. GORI, *Elezioni primarie ovvero elezioni della bocciolina? Alcune riflessioni a margine delle primarie napoletane del 2016* in Rivista A.I.C., 3, 2016; P. MARSOCCI, *Le "primarie": i partiti italiani alle prese con il metodo democratico*, cit.; G. PASQUINO, *Democrazia, partiti, primarie* in Quaderni dell'osservatorio elettorale vol.55, 2006; E. ROSSI, L. GORI, *Le "primarie" in Italia: dalla prassi alle regole*, cit., pp. 619-650; F. BASSANINI, *Lo statuto democratico dei partiti e le elezioni primarie*, cit., 221-230; F.R. DE MARTINO, *La selezione delle candidature attraverso il metodo delle primarie. Partecipazione politica e rappresentatività* in Rivista A.I.C.,3, 2019

³⁵ G. PASQUINO, *Partiti, personalizzazione, primarie* in comunicazione politica, 1, 2009, pp. 17 ss.; R. CALVANO, *Le primarie e altri falsi antidoti alla crisi dei partiti in Italia*, cit.; P. IGNAZI, *Per finirla con le primarie*, in Il mulino, 2, 2018, pp. 459 ss.

³⁶ E. CATERINA, *L'attuazione del metodo democratico all'interno dei partiti politici*, cit., p. 80 R. CALVANO, *Le primarie e altri falsi antidoti alla crisi dei partiti in Italia*, cit., pp. 55-56 ss.

negativamente sul libero esercizio del voto degli iscritti. L'effettivo funzionamento del M5S non ha coinciso con l'aspirazione originaria di creare un forum di iscritti che governano e indirizzano il Movimento, anzi, il partito si è caratterizzato per essere estremamente verticistico: il capo politico e il gestore della piattaforma Rousseau, utilizzata per il voto online, operavano senza la possibilità di dissenso, critica e controllo e il voto degli iscritti aveva lo scopo di ratificare decisioni prese altrove³⁷. Il potere non regolato e perciò non limitato affidato al capo politico del Movimento5Stelle si è spinto fino al punto di disconoscere il risultato delle primarie e dunque la volontà degli iscritti. Nel 2017 alle primarie per la scelta del candidato sindaco di Genova vinse Marika Cassimatis che però non divenne la candidata del Movimento. Beppe Grillo, capo politico, portò infatti avanti la candidatura del secondo classificato, Luca Pirondini, sulla base di presunte incompatibilità politiche con la vincitrice.

La regolamentazione delle primarie è strumento importante nelle mani del partito: la scelta verso un modello o un altro non solo dà sensi e scopi diversi alle consultazioni stesse ma ha anche riflessi significativi sull'organizzazione del partito e perciò sulla sua identità. La confusione generata negli anni intorno alle regole e alle procedure di selezione delle candidature e di elezione del segretario nazionale del Partito Democratico sembra derivare dalla mancanza di una chiara e condivisa identità di partito. Il dibattito intorno alla possibilità del voto online per le primarie per la scelta del segretario del Partito Democratico nel 2023 è stata frutto, ad esempio, di una non risolta questione: "il PD è partito di iscritti o di elettori?". Il PD ha fin dalle sue origini ha scelto di aprirsi all'esterno, ha tentato di allargare la partecipazione politica degli elettori con un però inevitabile ridimensionamento del ruolo degli iscritti all'interno del partito. La diatriba del 2023 non era legata solo al metodo di voto e nemmeno alle previsioni di successo per uno o per l'altro candidato in caso di voto online, ma anche e più profondamente all'identità del partito stesso; lo scontro tra i diversi candidati in merito a questa opzione ha dimostrato come questa questione non fosse ancora risolta. La possibilità di votare senza recarsi alla sede di partito più vicina è sicuramente rappresentativa di un "partito degli elettori" aperto a chiunque lo desideri, anche a chi non vuole avvicinarsi fisicamente, recandosi in sede o al gazebo, al partito. L'alternativa invece valorizza iscritti e militanti, figure che sono sempre in minor numero e che coincidono sempre più con l'apparato del partito, ma che sono d'altro canto coloro che davvero lo animano. I profili dei due candidati di spicco alla segreteria sono stati specchio dell'ambiguità di un partito indeciso su cosa essere: Stefano Bonaccini, iscritto al partito nel 2007 e sempre fedele allo stesso nonostante i cambi di leadership, ed Elly Schlein, che nel 2015 annunciò l'abbandono al PD per via dei contrasti con la linea politica renziana per poi riprendere la tessera solo nel dicembre 2022 per proporsi come candidata alla segreteria. Due modi diversi di vivere il partito e di vederlo, che riflettono la preferenza verso un modello più o meno aperto di primarie e conseguentemente un modello di partito diverso. La soluzione che è stata proposta è ancora una mediazione che riflette l'atteggiamento di ambiguità del Partito Democratico: il voto web è stato riservato alle persone impossibilitate a recarsi alle urne per disabilità, malattia o impedimenti e a quelle che trovino difficoltà

³⁷ F. SCUTO, *L'organizzazione e il funzionamento interno dei partiti: vecchi e (apparentemente) nuovi modelli di fronte all'art. 49 Cost* in *Diritto Costituzionale*, 3, 2019, pp. 138-139.

a votare solo previa registrazione su una piattaforma ad hoc. I risultati delle primarie però forse hanno finalmente dato una risposta: per la prima volta nella storia del Partito Democratico il vincitore della prima tornata di voti, esprimibili solo dagli iscritti, non è stato poi il vincitore delle primarie aperte a tutti. Elly Schlein con il suo 53,75% dei voti è riuscita a vincere da outsider del partito e grazie al voto degli outsider e degli scontenti (anche di coloro che non avevano votato PD alle ultime elezioni). Il Partito Democratico sembra così aver certificato la sua dimensione di “partito degli elettori” grazie ad una segretaria non sostenuta dalla maggioranza degli iscritti, e quindi dal partito-apparato, ma eletta dalla maggioranza dei votanti. Forse questa è solo una premessa, una partenza: la vera conferma si avrà con la tenuta di questa segreteria che dovrà riuscire a mantenere unito il partito, soprattutto quello degli iscritti, evitando scissioni e lotte intestine. La vittoria di Elly Schlein pur rappresentando un unicum nella storia del partito si affianca però ad altri segnali; molte delle candidature degli outsider sono state premiate negli anni dagli elettori del PD anche, o forse soprattutto, perché percepite come distanti dalle logiche politiche interne: è stato così per Matteo Renzi ma anche per Pisapia come sindaco di Milano, Ignazio Marino come sindaco di Roma o per Nichi Vendola come presidente di regione di Puglia. Il Partito Democratico è stato spesso vittorioso quando è stato “partito degli elettori”, degli outsider, e non quando si è chiuso su sé stesso arroccandosi in candidati di struttura perché forse è questa la sua vera identità.

4. Riflessioni conclusive

Come si è cercato di dare conto, la storia, il D.N.A., le idee politiche di un partito sono legate a doppio filo con la struttura che esso ha deciso di darsi. I partiti si fondano e fondano i propri equilibri sulla loro organizzazione; i modelli organizzativi sono un elemento capace di distinguerli anche politicamente e sembrano essere oggi gli unici elementi in grado di farlo. La proliferazione e la frammentazione dei partiti e dei modelli di partito comporta un aumento della difficoltà di tracciare una definizione condivisa di partito politico e dunque anche di una struttura-tipo. Le configurazioni organizzative dei partiti oggi sono infatti sempre più differenziate e numerose: partiti legati alla struttura del partito di massa, partiti personali, partiti-movimento, partiti di origine parlamentare, partiti online, partiti nati da mobilitazioni spontanee di cittadini e poco organizzati, micropartiti e molti altri.

Il cammino che deve intraprendere una legge che intervenga sulla loro organizzazione interna è pertanto complesso e tortuoso: non esiste un modello unitario e non esiste il modo per uniformare le diverse strutture senza modificarne l'identità³⁸. Il problema di una regolamentazione generalizzata risiede dunque nella possibile lesione della loro autonomia e della loro identità e il legislatore nel suo operare non può non tenere in considerazione questo

³⁸ Sulla difficoltà di regolare i partiti dati i diversi modelli organizzativi: P. RIDOLA, *Pluralismo e mutamenti della forma-partito*, Accademia nazionale dei Lincei (a cura di), *Lo stato delle istituzioni italiane*, Milano, Giuffrè, 1994. pp. 183 ss.

elemento. Un intervento di questo tipo creerebbe infatti una tensione con due principi costituzionali: la libertà di auto-organizzazione del partito e il pluralismo politico.

La mancanza di una disciplina generale sui partiti che li regoli garantendo standard minimi di democrazia e trasparenza e che subordini questi standard all'essere partito non è infatti frutto di una assurda dimenticanza o di una negligenza del legislatore, ma è invece una scelta consapevole. La volontà di evitare compressioni all'autonomia dei partiti dettata dal timore di ingerenze da parte di chi è al potere nei confronti della minoranza ha impedito, prima al Costituente e poi al legislatore, di intervenire sulla loro struttura³⁹. La scelta, forse obbligata, è frutto della volontà di impedire che si interferisca sulla loro vita e organizzazione, così da garantire la pluralità di partiti e di modelli di partito. La volontà di instaurare un sistema pluralistico in evidente contrapposizione con l'esperienza del partito unico fascista è stata percepita come confliggente con una stringente disciplina pubblicistica, a differenza di quanto accaduto in Germania⁴⁰; proprio in Germania (ma anche in Portogallo o Spagna e, sempre con più frequenza, nella maggior parte dei paesi di democrazia pluralista) sono stati introdotti strumenti di democrazia protetta⁴¹. In Italia, invece, l'assenza di una disciplina generale sui partiti permane e permette di rispettare appieno la loro libertà, dando "cittadinanza" a tutte le componenti politiche del paese. L'articolo 49 Cost. concepisce il sistema dei partiti sia come strumento per garantire ai cittadini il diritto di partecipare alla vita politica sia come realizzatore dell'assetto democratico tramite il confronto libero tra interessi e posizioni differenti⁴². Proprio dalla centralità dei partiti, al plurale, nasce l'esigenza di garantire la loro tutela contro eventuali abusi da parte di transitorie maggioranze parlamentari. A questa impostazione costituzionale è corrisposta la configurazione dei partiti come associazioni non riconosciute⁴³; configurazione che permette di attribuire loro la veste soggetto di diritto (dandogli così un riconoscimento all'interno dell'ordinamento giuridico) ma al contempo di salvaguardare la loro libertà di auto-organizzazione grazie alla valorizzazione dell'autonomia degli associati ai sensi dell'articolo 36 c.c.⁴⁴. In quanto associazioni non riconosciute i partiti non sono regolati solo all'articolo 49

³⁹ Per una ricostruzione dei lavori dell'Assemblea Costituente sull'articolo 49 e il suo carattere garantistico: C.E. TRAVERSO, *Partiti politici e ordinamento costituzionale: contributo alla determinazione della natura giuridica del partito politico*, Milano, Giuffrè, 1983, pp. 145-176; S. MERLINI, *I partiti politici, il metodo democratico e la politica nazionale in Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Atti del XXIII Convegno annuale A.I.C., Napoli, Jovene editore, p. 51-79; M. CERMEL, *La democrazia nei partiti, Dal periodo costituente all'insuccesso della formula maggioritari*, Padova, CEDAM, 2003, pp 47 ss.; G.E. VIGEVANI, *Articolo 49*, S. Bartole, R. Bin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, CEDAM, 2008, 496 ss.

⁴⁰ Per una analisi approfondita della disciplina costituzionale dei partiti in Germania: G.C. FERONI, *Democrazia interna ai partiti in Germania: un modello per l'Italia?* in C. Feroni, F. Palermo, G. Parodi, P. Ridola (a cura di), *I 60 anni della Legge fondamentale tra memoria e futuro*, Torino, Giappichelli editore, 2012, pp. 227-241.

⁴¹ Per un'analisi comparata e approfondita dei sistemi di democrazia protetta: S. Ceccanti, *Le democrazie protette e semi-protette da eccezione a regola: prima e dopo le Twin Towers*, Torino, Giappichelli, 2004; A. DI GIOVINE (a cura di), *Democrazie protette e protezione della democrazia*, Torino, Giappichelli Editore, 2005; A. GATTI, *La democrazia che si difende*, Milano, CEDAM, 2023

⁴² E. Rossi, *Partiti politici* in S. Cassese (dir.), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, Giuffrè, 2006, p. 4148.

⁴³ Impostazione confermata dalla stessa Corte costituzionale che nella ord. 79/2006, relativa all'inammissibilità di un ricorso per conflitto di attribuzione presentato dall'associazione "La Rosa del Pugno", ha negato la qualità di potere dello Stato ai partiti affermando la loro natura di organizzazioni proprie della società civile ai quali sono attribuite funzioni pubbliche con rilevanza costituzionale, negando quindi che gli siano riconosciute specifiche attribuzioni costituzionali dall'articolo 49 Cost.

⁴⁴ E. GIANFRANCESCO, *I partiti politici e l'art. 49 della Costituzione* in *Forum costituzionale*, 2017, pp. 10 ss.

Cost. ma anche all'articolo 18 Cost.⁴⁵; questa duplice "dimora" costituzionale è causa ma anche espressione della poca chiarezza sulla loro natura. La disciplina costituzionale ha infatti da un lato permesso il riconoscimento costituzionale dei loro scopi garantendo loro di agire in piena libertà, ma dall'altro ha contribuito alla degenerazione della concezione stessa di partito nel nostro ordinamento, non collocandolo in un preciso ed esclusivo contenitore. La mancanza di una disciplina specifica ha lasciato campo aperto ad alcune degenerazioni: i partiti sono divenuti centri di potere inaccessibili e autoreferenziali capaci di penetrare nelle istituzioni e occuparle fino a diventare parte integrante di esse⁴⁶.

L'articolo 49 Cost., per via di una formulazione imprecisa ed elastica, lascia aperti degli spiragli per una disciplina legislativa sui partiti. Intorno al significato di "metodo democratico", caratteristica del concorrere tra partiti, è nata una complessa e longeva discussione riassumibile in modo approssimativo in due interpretazioni contrastanti: il metodo democratico come limite all'azione dei partiti o come dover essere degli stessi⁴⁷. L'impostazione tradizionale individuata nell'articolo 49 Cost. il solo limite della non violenza e del concorso democratico tra i partiti e dunque impedirebbe alla legge dello Stato di intervenire in maniera pervasiva sulla loro struttura⁴⁸.

Di fronte al costante calo dei consensi e della capacità rappresentativa dei partiti l'approccio è negli ultimi anni mutato: il metodo democratico è stato eretto a principio legittimante di un intervento dello Stato sui partiti e sulla loro struttura nel tentativo di ridare centralità ai cittadini nei processi politici. Le nuove interpretazioni dell'articolo 49 Cost. si basano su un

⁴⁵ Sul rapporto tra articolo 49 e 18 della Costituzione: V. CRISAFULLI, *I partiti nella costituzione*, cit., Firenze, Vallecchi editore, 1969, pp.112-134; A. PREDIERI, *I partiti politici*, cit. 197-202; C.E. TRAVERSO, *Partiti politici e ordinamento costituzionale*, cit., pp. 179-217; G. RIZZONI, *Commento all'art. 49 cost.*, cit. p.984; G. IORIO, *Profili civilistici dei partiti politici*, cit., p. 2

⁴⁶ G. AMATO, *Nota su una legge sui partiti*, cit, pp. 3 ss.

⁴⁷ Per un'approfondita analisi dell'evoluzione delle diverse tesi relative alla democrazia nei partiti e al metodo democratico: M. CERMEL, *La democrazia nei partiti, Dal periodo costituente all'insuccesso della formula maggioritari*, Padova, CEDAM, 1998; Id., *La democrazia nei partiti, Dal fallimento della legge truffa al periodo dell'alternanza*, cit.; G. RIZZONI, *Commento all'articolo 49*, cit., pp. 990 ss. Per un'analisi del metodo democratico come riferito esclusivamente all'azione esterna: A. PREDIERI, *I partiti politici*, cit., pp. 195-206; P. RIDOLA, *Partiti politici*, cit, pp. 115 ss. ; P. BARILE, *Diritti dell'Uomo*, cit., pp. 401; id., *Corso di diritto costituzionale*, Padova, CEDAM, 1964, pp. 251 ss.; G. Brunelli, *Struttura e limiti del diritto di associazione politica*, Milano, Giuffrè, 1991, pp. 188 ss. Per un'interpretazione estensiva del metodo democratico: C. ESPOSITO, *La costituzione italiana*, cit. pp. 220 ss.; V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, cit. pp. 133 ss.; A. BARBERA, *La democrazia "dei" e "nei" partiti, tra rappresentanza e governabilità*, cit. ,pp. 253 ss.; S. MERLINI, *I partiti politici e la Costituzione*, cit., pp. 5-51; E. ROSSI, *La democrazia interna nei partiti politici in rivista A.I.C. n. 1,2011*; A. POGGI, *È ancora attuale il dibattito sul "metodo democratico interno ai partiti*, cit; E. CATERINA, *L'attuazione del metodo democratico all'interno dei partiti politici*, cit., pp. 61-107.; F. SCUTO, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di transizione*, Torino, Giappichelli, pp.1-50.; S. BONFIGLIO-G. MAESTRI, *I partiti e la democrazia. Dall'articolo 49 della Costituzione italiana ai partiti politici europei*, Bologna, Il Mulino, 2021.pp 71 ss.

⁴⁸ L'unico limite organizzativo che si trae esplicitamente dalla Costituzione riguarda il divieto previsto dall'articolo 18 comma 2, poi attuato dal d.lgs. n. 43\1948, di costituire associazioni che perseguono scopi politici tramite un'organizzazione di carattere militare. Il carattere militare si caratterizza per una struttura organizzativa gerarchica e simile a quella dell'esercito ma questo elemento si accompagna necessariamente anche al potenziale uso della forza (art. 1 comma 4 d.lgs. n. 43\1948). Dunque, si limita il diritto di associarsi in partiti quando la gerarchia è tale da escludere la normale dialettica interna e quando questo *trascenda all'esterno* in azioni o in situazioni di pericolo che potrebbero portare alla lesione di beni costituzionalmente tutelati (M. PERINI, *I Partiti e La Democrazia Interna*, cit., pp. 178 ss.). Il divieto «corrisponde all'intento di evitare che la lotta politica si giochi, anziché della pacifica discussione, dell'uso di mezzi violenti così da determinare un'atmosfera di intimidazione e di paura» (C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, CEDAM,1976, p. 1163).

assunto: se il concorso dei cittadini alla determinazione della politica nazionale deve svolgersi con metodo democratico, allora i cittadini devono democraticamente organizzarsi in partiti e democraticamente competere per l'affermazione della propria visione politica. Se i cittadini associati in partiti hanno il diritto ad una eguale e libera partecipazione alle decisioni del partito, allora per realizzare ciò non è solo necessario garantire il pluralismo dei partiti ma anche *nei partiti* tramite strutture interne non lesive dei diritti dei singoli⁴⁹. L'introduzione di una legge sui partiti, che tenti di istillarvi una nuova linfa democratica, parrebbe essere secondo molti una panacea⁵⁰ per quella che, a torto o a ragione, viene definita la crisi dei partiti politici.

Guardando però al fitto intreccio tra organizzazione e identità politica sembra rischioso attribuire all'espressione "metodo democratico" una accezione ampia che, in nome della democrazia nei partiti, legittimi un intervento incisivo sulle dinamiche organizzative degli stessi. Preservare il pluralismo significa preservare la molteplicità dei partiti che si esprime anche attraverso la pluralità dei modelli organizzativi. È dunque possibile, in nome della democrazia nei partiti, rischiare di andare a spezzare gli equilibri politici della democrazia tra i partiti? Anche se si pensasse che certi modelli organizzativi siano poco funzionali per lo sviluppo e la maturazione della democrazia italiana parrebbe rischioso operare una modifica così incisiva dei loro meccanismi interni, che comporterebbe il rischio di escludere e discriminare i partiti originariamente incompatibili con la struttura imposta.

In un contesto così variegato e magmatico come quello odierno, infatti, il rischio che un intervento dello Stato su un elemento identificativo del partito porti all'esclusione, alla discriminazione o alla non sopravvivenza di partiti originariamente incompatibili con i modelli organizzativi imposti è elevato. Una legge che intervenga sui partiti rischia di ledere la loro libertà di autodeterminarsi e di esprimere, attraverso l'organizzazione, la loro identità politica⁵¹. Una maggior democrazia interna è auspicabile, forse necessaria, per la tutela dei diritti dei cittadini e della loro possibilità di partecipare alla vita del partito e alle decisioni politiche ma difficilmente può essere imposta per legge senza andare a spostare i delicati equilibri delle odierne strutture di partito.

⁴⁹ V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, cit., pp. 133 ss.; E. ROSSI, *La democrazia interna nei partiti politici*, cit., pp. 6-8; G. DEMURO, *Il dibattito sui partiti: per un diritto individuale di partecipazione politica*, in *Quaderni costituzionali*, 2008, 144 ss.; A. POGGI, *È ancora attuale il dibattito sul "metodo democratico interno ai partiti?"* in *Federalismi* n. 24/2014

⁵⁰ Sulla legge sui partiti come strumento per combattere la crisi dei partiti: F. BASSANINI, *Lo statuto democratico dei partiti e le elezioni primarie*, cit., pp. 211 ss.; A. POGGI, *È ancora attuale il dibattito sul "metodo democratico interno ai partiti?"*, cit.; F. SCUTO, *Democrazia rappresentativa e partiti politici*, cit.; id., *La democrazia intera: profili costituzionali di una transizione*, Torino, Giappichelli editore, 2017, pp.1 ss.; S. BONFIGLIO-G. MAESTRI, *I partiti e la democrazia*, cit., pp. 71 ss.

⁵¹ Sul punto P. RIDOLA, *Partiti politici*, cit., pp. 115-116 secondo cui « il modello organizzativo di un partito non è un figurino del tutto astratto da una certa concezione dei rapporti fra il partito e la società, ma riflette il retroterra ideologico-culturale di quello, è indubbio che l'imposizione ai partiti di uno statuto-tipo, che prescriva, ad esempio, le regole generali sulla struttura e il funzionamento degli organi, i rapporti fra apparato centrale e articolazioni territoriali, ecc., oltre a precludere alle forze politiche operanti nella società di organizzarsi in forme diverse da quelle dei partiti dell'*establishment* e ad alterare a favore di questi l'eguaglianza delle *chances*, finirebbe per dare corpo o per agire da copertura ad un limite sostanzialmente ideologico-programmatico».