

## ALCUNI PARTITI DI “NUOVA GENERAZIONE” VISTI ATTRAVERSO I LORO STATUTI. TENDENZE E PROBLEMI\*.

di Agatino Giuseppe Lanzafame\*\*

Il fenomeno partitico è al contempo stabile e cangiante: per un verso, infatti, è connesso all'idea stessa di governo rappresentativo propria delle democrazie pluraliste contemporanee<sup>1</sup>; per altro verso, inerisce innanzitutto all'organizzazione della società e quindi – in un processo circolare e biunivoco – è influenzato dai (e contribuisce a codeterminare i) mutamenti culturali, economici, tecnologici e sociali.

Anche per tali ragioni, i partiti sono sempre stati oggetto di studio sia per i politologi, sia per i giuristi. I primi hanno osservato i mutamenti di tali formazioni sociali, specie sotto il profilo organizzativo e del rapporto con gli elettori<sup>2</sup>, contribuendo a definire categorie utilizzate anche dalla scienza giuridica; i secondi, a loro volta, hanno dedicato diverse ricerche ai partiti specie sotto il profilo della democrazia interna<sup>3</sup>, anche in ragione della

\* *Sottoposto a referaggio*. Testo rielaborato dell'intervento tenuto in occasione del Convegno “*Ripensare o rinnovare le formazioni sociali? Legislatori e giudici di fronte alle sfide del pluralismo nelle democrazie contemporanee*” svoltosi presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Catania il 24-25 maggio 2019.

\*\* Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale – Università di Catania.

<sup>1</sup> Sul tema, cfr. per tutti B. Manin, *The principles of representative government*, 1997, trad. it. *Principi del governo rappresentativo*, Bologna, 2010.

<sup>2</sup> V., tra i molti, G. Sartori, *Partiti e sistemi di partito*, Firenze, 1965; M. Duverger, *Les partis politiques*, 1967, trad. it. *I partiti politici*, Milano, 1975; A. Panebianco, *Modelli di partito*, Bologna, 1982; O. Massari, *I partiti politici nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, 2004; G. Pasquino, *Partiti, istituzioni, democrazia*, Bologna, 2014; O. Massari, *Dal partito di massa alla partitocrazia senza partiti*, in F. Lanchester (a cura di), *Dallo Stato partito allo Stato dei partiti: e ora? Atti del Convegno in occasione dell'80° anniversario della prolusione di Vincenzo Zangara a “La Sapienza” – Roma, 29 novembre 2018*, Padova, 2019, 117 ss.; P. Ignazi, *Party and Democracy: The Uneven Road to Party Legitimacy*, 2017, trad. it. *Partito e democrazia. L'incerto percorso della legittimazione dei partiti*, Bologna, 2019.

<sup>3</sup> In una sterminata letteratura, cfr. almeno P. Virga, *I partiti nell'ordinamento giuridico*, Milano, 1948; P. Ridola, *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, XXXII, Milano, 1982; C. Pinelli, *Discipline e controlli sulla democrazia interna dei partiti*, Padova, 1984; F. Lanchester, *Il problema del partito politico: regolare gli sregolati*, in *Quad. cost.*, n. 1/1988; C. Rossano, *Partiti politici*, in *Enc. giur.*, XXII, Roma, 1990; L. Elia, *Per una legge sui partiti* in *Studi in memoria di Franco Piga*, Milano, 1992, I, p. 411; S. Bartole, *Partiti politici*, in *Dig. disc. pubbl.*, X, Torino, 1995, p. 705 ss.; T.E. Frosini, *È giunta l'ora di una legge sui partiti politici?*, in *Quad. cost.*, n. 1/2003; S. Bartole, *Partiti politici*, in *Digesto disc. pubbl.*, Agg., V, Torino, 2000, 398 ss.; S. Gambino, *Una rilettura dell'art. 49 Cost.: la democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, in AA.VV. (a cura di), *Studi in onore di F. Cuocolo*, Milano, 2005; A. Barbera, *La regolamentazione dei partiti: un tema da riprendere*, in *Quad. cost.*, n. 2/2006, p. 263 ss. Più di recente, E. Rossi, *La democrazia all'interno dei*

loro rilevanza nelle dinamiche della forma di governo e, più in generale, della democrazia<sup>4</sup>. È stata analizzata, innanzitutto, la progressiva trasformazione del partito politico da aggregazione di notabili – elitaria, ristretta, leggera e ad intermittenza, ossia attiva solo al momento elettorale – a organizzazione di massa, burocratizzata, radicata sul territorio e vocata alla formazione politica dei militanti; in senso inverso, poi, è stata osservata la progressiva destrutturazione dei partiti politici e l’affermazione di “*cartel parties*”<sup>5</sup>, che vivono di strategie collusive e protezionistiche nell’ottica governativa, di “partiti personali”<sup>6</sup>, verticistici e senza un’effettiva democrazia interna, e persino di partiti occasionali, funzionali ad un determinato momento elettorale, con tutto ciò che ne consegue in termini di continuità dell’azione politica e di stabilità dei legami. Addirittura strutture di “*plastica*”<sup>7</sup> o di “*carta*”<sup>8</sup> prive di effettivo radicamento sociale e territoriale.

---

*partiti politici*, in *Rivista Aic* n. 1/2011; P. Marsocci, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, Napoli, 2012; M. Prospero, *Il partito politico. Teorie e modelli*, Roma, 2012; S. Bonfiglio, *I partiti politici e la democrazia. Per una rilettura dell’art. 49 della Costituzione*, Bologna, 2013; A. Mastropaolo, *Della problematica convivenza tra democrazia e partiti*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2013; F. Di Mascio e D.R. Piccio, *La regolazione dei partiti*, in *Riv. Trim. dir. pubbl.*, 2015, p. 379; A. Poggi, *E’ ancora attuale il dibattito sul metodo democratico interno ai partiti?*, in *Federalismi.it*, 24 dicembre 2014; F. Clementi, *Prime considerazioni intorno ad una legge di disciplina dei partiti politici*, in *Federalismi.it*, 25 marzo 2015; R. Calvano, *Dalla crisi dei partiti alla loro riforma, senza fermarsi ...voyage au bout de la nuit?*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015; 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*, I, 2016, p. 61 ss. M. Gorlani, *Ruolo e funzione costituzionale del partito politico. Il declino della “forma” partito e la crisi del parlamentarismo italiano*, Bari, 2017; F. Scuto, *La democrazia interna dei partiti: profili costituzionali di una transizione*, Torino, 2017; A. Lanzafame, *Sui livelli essenziali di democrazia nei partiti*, in *Rivista Aic*, n. 1/2017; P. Marsocci, *La possibile disciplina (legislativa) dei partiti politici e il suo collegamento con il loro finanziamento*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2017, p. 63 ss.; E. Gianfrancesco, *I partiti politici e l’art. 49 Cost.*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 30 ottobre 2017; S. Curreri e G. Stegher, *I partiti politici in Italia*, in *Federalismi.it*, 5 dicembre 2018. Nella dottrina privatistica v. anche G. Iorio, *Profili civilistici dei partiti politici. Statuti, prassi, tecniche legislative*, Napoli, 2018 e G. Vecchio, *I partiti: autonomia associativa e regime europeo di democraticità nella partecipazione politica*, Napoli, 2016. Da ultimo v. anche i contributi di S. Bonfiglio, *L’art. 49 della Costituzione e la regolazione del partito politico: “rilettura” o “incompiuta” costituzionale*, A. Cariola, *Riflessioni sui partiti politici a partire dall’elaborazione della scuola costituzionalistica catanese*, M. Luciani, *Partiti e forma di governo*, tutti in F. Lanchester (a cura di), *Dallo Stato partito allo Stato dei partiti*, cit., p. 99, p. 145 e p. 159; nonché le riflessioni di A. Saitta, *Partiti politici e dinamiche della forma di governo. I partiti politici*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2/2019, p. 166 ss.

<sup>4</sup> Sul rapporto tra forma di governo e sistema dei partiti, si veda per tutti L. Elia, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir.*, XIX, Milano, 1970, p. 634 ss. e, se si vuole, A. Lanzafame, *La vis expansiva della rappresentanza. Forme di governo, vocazione presidenziale, resistenza costituzionale*, Torino, 2019, *passim*, spec. p. 16 ss. e p. 27 ss.

<sup>5</sup> R.S. Katz e P. Mair, *Changing Models of Party Organization and Party Democracy. The Emergence of the Cartel Party*, in *Party Politics*, I, p. 5 ss. trad. it. *Cambiamenti nei modelli organizzativi e democrazia di partito. La nascita del cartel party*, in L. Bardi (a cura di), *Partiti e sistemi di partito*, Bologna, 2006, p. 33 ss.

<sup>6</sup> Cfr. M. Calise, *Il partito personale*, Roma-Bari, 2000.

<sup>7</sup> G. Pasquino, *L’antipolitica scende in campo*, in *Comunicazione politica*, 5, I, p. 13.

<sup>8</sup> Da ultimo cfr. M. De Luca, *Partiti di carta*, Roma, 2018.

Tali trasformazioni del partito sotto il profilo organizzativo sono state conseguenza e concausa – in un processo di interferenza circolare – di un mutamento degli stessi sotto il profilo ideologico: da tempo, infatti, è stato notato il declino della dimensione ideologica dei partiti, l’affermazione di “*partiti pigliatutto*”<sup>9</sup>, il tramonto dei cleavages tradizionali e della dialettica destra-sinistra<sup>10</sup>.

Di recente, poi, è stata osservata una diversa bipolarizzazione del sistema politico in molti paesi europei determinata dall’affermazione di nuove forze non del tutto allineate rispetto alla dialettica tradizionale tra i due fronti: da un lato i partiti antipartito<sup>11</sup>, espressione e concausa del complesso fenomeno populista<sup>12</sup> e protagonisti di una serrata critica nei confronti della democrazia rappresentativa e di alcune sue istituzioni (il Movimento 5Stelle<sup>13</sup>, in Italia, *Kukiz ’15*<sup>14</sup>, in Polonia, e – sotto alcuni profili – *Podemos*<sup>15</sup>, in Spagna e *La France Insoumise*<sup>16</sup>, in Francia); dall’altro, formazioni che paiono trarre le loro principali risorse politiche dal contrasto ai populismi, che – proprio come alcuni movimenti antipartito – si proclamano “né di destra, né di sinistra” e promuovono la

<sup>9</sup> Secondo la nota espressione di O. Kirchheimer, *The Transformation of the Western Political Parties*, in J. Lapalombara e M. Weiner, *Political Parties and Political Development*, Princeton, 1966, p. 177 ss.

<sup>10</sup> Sul tema, cfr. *ex multis* A. Giddens, *Beyond Left and Right: the Future of Radical Politics*, Stanford, 1994 e M. Revelli, *Sinistra Destra. L’identità smarrita*, Roma-Bari, 2007, pp. 3-22 e 143. Sulla definizione degli elementi distintivi tra destra e sinistra v. N. Bobbio, *Destra e sinistra*, Roma, 1994 e, di recente, P. Ignazi e P. Bordandini, *I muscoli del partito. Il ruolo dei quadri intermedi nella politica atrofizzata*, 2018, p. 95 e p. 128.

<sup>11</sup> Cfr. E. Mostacci, *Sintomo, patologia, talora medicina: il partito antipartito e la multiforme crisi delle democrazie europee*, in *DPCE*, n. 3/2015, pp. 583-598, e G.F. Ferrari, *Partiti antipartito e partiti antisistema: nozione e tipologie alla prova del diritto comparato*, in *DPCE*, n. 3/2015, pp. 921-938.

<sup>12</sup> Su tale fenomeno, v. almeno Y. Mèny e Y. Surel, *Par le peuple, pour le peuple*, Parigi, 2000, trad. it. *Populismo e democrazia*, Bologna, 2004; E. Laclau, *On Populist Reason*, London, 2005, trad. it. *La ragione populista*, Roma-Bari, 2008; G. Ferraiuolo, *Rappresentanza e populismo*, in *Rivista Aic*, n. 3/2017; V. Baldini, *Populismo versus democrazia costituzionale. In “dialogo” con Andreas Voßkuhle*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2/2018 e M. Revelli, *La politica senza politica. Perché la crisi ha fatto entrare il populismo nelle nostre vite*, Torino, 2019.

<sup>13</sup> Sul M5S – in una vasta bibliografia – v. almeno S. Ceccanti e S. Curreri, *I partiti antisistema nell’esperienza italiana: il Movimento 5 Stelle come partito personale autoescluso*, in *DPCE*, n. 3/2015, p. 799 ss.; P. Ceri e L. Veltri, *Il Movimento nella rete. Storia e struttura del Movimento a 5 stelle*, Torino 2017 e C. Gianolla, *5 stelle chi decide come decide: centralismo e partecipazione all’interno del Movimento*, Roma, 2018.

<sup>14</sup> Cfr. D. Kasproicz e A. Hess, *Populism in Poland – between demagoguery and demophilia*, in *Środkowoeuropejskie Studia Polityczne*, n. 2/2017, p. 201 ss.

<sup>15</sup> Su cui v. almeno V.M. Pucciarelli e G. Russo Spena, *Podemos. La sinistra spagnola oltre la sinistra*, Roma, 2015. Più in generale sui nuovi partiti spagnoli cfr. anche R.L. Blanco Valdès, *España: partidos tradicionales y fuerzas emergentes (entre la crisis política y la crisis económica)*, in *DPCE*, n. 3/2015, p. 761 ss.

<sup>16</sup> Cfr. M. Strambazzi, *Sesta repubblica, populismo e “futuro in comune”. Il progetto di riforma costituzionale di Mélenchon e della France insoumise*, in M. Malvicini (a cura di), *La République jupitérienne*, Napoli, 2018, p. 47 ss.

costruzione di coalizioni che ammiccano al superamento della distinzione tra i due blocchi in un centro che determina i propri confini rispetto all'assedio delle forze antisistema<sup>17</sup>. Il riferimento è, innanzitutto, a *La République En Marche*<sup>18</sup> (LREM), in Francia, e per certi versi a *Ciudadanos*<sup>19</sup>, in Spagna.

Le realtà politiche afferenti ai due blocchi, pur differenziandosi tra loro sotto molteplici profili, convergono – seppur con sfumature diverse – sulla critica al sistema dei partiti: anzi può affermarsi che la volontà di rinnovare e, in alcuni casi, di ripensare i partiti politici (e con essi la democrazia rappresentativa) è una costante di tale nuova generazione di partiti, e quasi ne costituisce un tratto identitario.

Tuttavia, già una sommaria lettura di alcuni degli statuti di tali soggetti politici<sup>20</sup> – che, secondo l'intuizione di Elia, è sempre un metodo efficace per indagare l'identità di tali peculiari formazioni sociali<sup>21</sup> – consente di rilevare alcune tendenze comuni ai partiti di nuova generazione che, da un lato, dimostrano una certa continuità tra questi e quelli tradizionali e, dall'altro, sollevano degli interrogativi di notevole interesse costituzionalistico.

La prima inerisce il rapporto tra partiti politici e territorio e riguarda il ruolo e le funzioni delle articolazioni locali degli stessi. Queste, infatti, nelle enunciazioni statutarie non sono delineate come unità di base del partito – cioè come primo luogo di elaborazione della proposta politica e principale canale di accesso ai centri decisionali – ma assumono piuttosto la configurazione di meri terminali del partito, la cui attività si riduce alla diffusione sul territorio della linea politica decisa dagli organi centrali del partito (o dal suo leader) o all'organizzazione di kermesse locali in cui i capi partito beneficiano i diversi territori della loro presenza.

<sup>17</sup> M. Barcellona, *Dove va la democrazia*, Roma, 2018, p. 44 ss.

<sup>18</sup> Cfr. da ultimo S. Gentile, *Macron bifronte: la Francia di Macron fra populismo e sconfitta della gauche*, Milano, 2019.

<sup>19</sup> V. R.L. Blanco Valdès, *España: partidos tradicionales y fuerzas emergentes (entre la crisis política y la crisis económica)*, cit., p. 761 ss.

<sup>20</sup> Invero non sempre possibile o agevole, atteso che alcuni di tali soggetti politici, come ad esempio *La France Insoumise*, non sono dotati di statuti e/o regolamenti che ne disciplinano la vita interna, mentre altri sono caratterizzati dall'esistenza di una pluralità di documenti che si sovrappongono ed integrano tra loro. Emblematico, a tal proposito, è il caso del M5S la cui identità può essere ricostruita solo attraverso la contestuale lettura dello Statuto dell'*Associazione MoVimento5Stelle* pubblicato in data 30 dicembre 2017 (che ha sostituito tutti i vari documenti statutari che nel tempo hanno disciplinato la vita del Movimento), del *Codice Etico* del Movimento e, per certi versi, dello statuto dell'*Associazione Rousseau*, le cui vicende si intrecciano con quelle del movimento politico anche in virtù dell'esplicito richiamo previsto all'art. 1 dello Statuto del M5S.

<sup>21</sup> L. Elia, *I partiti italiani visti attraverso i loro Statuti*, in *Cronache Sociali*, 1948.

Significativo è il caso dello Statuto di LREM che definisce i «*comités locaux*» del partito come «*premier lieu d'échange et d'action*» (art. 7), ma allo stesso tempo li pone ai margini del processo decisionale interno sia con riguardo alla formazione degli organi nazionali del partito, sia per la definizione delle candidature (v. *infra*). Considerazioni simili a queste ultime possono essere svolte con riferimento al movimento *Ciudadanos*, la cui articolazione interna – denominata «*agrupación*» – è definita come «*el órgano básico de participación, integración y relación de los afiliados de Cs*» (art. 20) ma ha un ruolo meramente propositivo nel processo di definizione delle candidature (persino di quelle locali, v. *infra*).

Emblematica è, infine, l'assenza del livello territoriale nello Statuto del M5S, in cui l'esistenza di centri e momenti decisionali a livello locale è definita come meramente eventuale, come a ridurre nell'irrelevanza giuridica (e politica) l'attività svolta dai cosiddetti Meetup locali del medesimo movimento. Una lacuna che è stata solo apparentemente risolta dall'approvazione della nuova organizzazione regionale del M5S – mediante votazione online del 26 luglio 2019 – che istituisce una struttura regionale incentrata su dei *facilitatori*, sostanzialmente selezionati dal livello centrale (che detiene anche il potere di rimuoverli liberamente, cfr. *infra*) con meri compiti di promozione e formazione.

La seconda tendenza riguarda l'esistenza di un'asimmetria nei processi di selezione – e legittimazione – dei diversi livelli governo del partito, e più in generale dei rappresentanti politici di quest'ultimo. In molti dei summenzionati partiti (M5S, *Podemos*, *Ciudadanos*), infatti, sono previste procedure aperte – tutte variamente sussumibili al *genus* delle elezioni primarie<sup>22</sup> – per l'elezione del vertice politico (o addirittura *del capo*).

Ciò contribuisce a rafforzare il leader di tali forze – spesso già dotati dagli Statuti di una congerie di poteri di decisione ed influenza nei più svariati settori<sup>23</sup> – e gli consente di instaurare un rapporto di particolare intensità con gli elettori del partito destinato ad essere alimentato attraverso gli strumenti di comunicazione di massa e i *social network*<sup>24</sup>.

Al contrario il processo di selezione dei quadri di partito, così come dei rappresentanti

<sup>22</sup> V. L. Gori, *Le elezioni primarie nell'ordinamento costituzionale*, Napoli, 2018.

<sup>23</sup> Cfr. anche con riferimento ai partiti tradizionali le riflessioni di M. Ainis, *La forma di governo della Terza Repubblica*, in *Quad. Cost.*, n. 1/2019, p. 113 ss.

<sup>24</sup> Cfr. L. Trucco, *Rosatellum-bis e la forma di governo "leadercratica" sul far del nascere della XVIII Legislatura*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2018, p. 95 ss.

istituzionali di quest'ultimo (locali e nazionali: sindaci, deputati, senatori, etc.) avviene spesso secondo meccanismi ispirati per lo più alla logica della cooptazione da parte del vertice.

Sotto il profilo dell'organizzazione interna deve evidenziarsi, ad esempio, che il *Conseil* di LREM è composto prevalentemente da membri designati dal vertice del partito (a sua volta, però, designato dal Consiglio in un circolo vizioso che garantisce la cristallizzazione del potere in capo ad *un'élite* ristretta); lo stesso può dirsi, in parte, con riferimento all'organizzazione di *Ciudadanos*, il cui *Comité Ejecutivo* è composto da fiduciari dal *Presidente* del partito (da questo liberamente sostituibili). Analoghe considerazioni possono essere svolte per il M5S i cui organi di partito – collegio dei probiviri, e comitato di garanzia – sono tutti selezionati dagli iscritti mediante la piattaforma Rousseau, ma all'interno di una ristretta rosa proposta dai vertici del partito (così da rendere impossibili ascese *ostili* agli organi centrali del partito). Una soluzione adottata anche per i cosiddetti facilitatori (nazionali e regionali) del M5S, ovvero per le squadre di coordinatori del M5S istituite sui diversi livelli con votazione online del 26 luglio 2019: è previsto infatti che questi siano scelti dal Capo politico entro un elenco di persone selezionate dagli iscritti, rimangano in carica per la durata del mandato del medesimo Capo e che quest'ultimo possa rimuoverli in qualsiasi momento<sup>25</sup>.

La logica della cooptazione informa spesso anche il processo di designazione dei candidati ai vari organi. Ciò è vero, innanzitutto, per LREM, il cui statuto prevede che *«une commission est désignée avant chaque scrutin local ou national, par le bureau exécutif, sur proposition du délégué général»* e che tale organo *«a compétence pour arrêter des propositions concernant les investitures: des candidats investis pour les élections départementales, régionales, nationales et européennes; des têtes de liste pour les élections municipales»* (art. 23). La disposizione ha più profili di criticità: la circostanza che la Commissione sia istituita volta per volta dall'esecutivo nazionale fa sì che questa sia sempre espressione della maggioranza del momento e la pone in un rapporto di stretta dipendenza dal vertice, quasi vanificando il precetto per cui *«les délégués généraux ne peuvent en être membres»*; per altro verso, poi, la circostanza che l'ultima parola sulle candidature locali spetti ad un organismo centrale mortifica, come si è detto, i *«comités*

---

<sup>25</sup> A tal proposito si vedano le schede di approfondimento pubblicate su <https://www.ilblogdellestelle.it/2019/07/oggi-e-domani-si-vota-la-nuova-organizzazione-del-movimento-5-stelle.html>.

*locaux*».

Un'analoga impostazione centralistica e verticistica nella definizione delle candidature è adottata da *Ciudadanos*. L'art. 41 dello Statuto di quest'ultimo movimento prevede, infatti, l'utilizzo di procedure aperte per la designazione dei «*candidatos a presidentes de los gobiernos autonómicos*» e dei «*candidatos a las alcaldías de las capitales de provincia [e] de los municipios siempre que el censo de afiliados para la elección sea superior a 400 afiliados*». Le primarie sono altresì previste per «*los cabezas de listas de las circunscripciones electorales de las elecciones generales, autonómicas y europeas, siempre que el censo de afiliados de la respectiva elección sea superior a 400 afiliados*». In tutti gli altri casi – invero, numerosi se si considera che solo in quattro città Madrid, Zaragoza, Valencia e Murcia sussistono i requisiti numerici prescritti per l'indizione delle primarie – la decisione sulle candidature è assunta dal *comité ejecutivo* sulla base di informative provenienti dai diversi *comités autonómicos*.

L'ombra della cooptazione emerge inoltre nel meccanismo di selezione delle candidature previsto dal Movimento 5Stelle: il sistema delle elezioni *parlamentarie*, infatti, è in parte vanificato dall'esistenza di un diritto di veto del Capo Politico (d'intesa con il Garante) sulle candidature (art. 3) e dalla possibilità per i vertici del movimento di disporre la rinnovazione delle consultazioni già svolte (art. 4). Desta perplessità, infine, il divieto in capo ai candidati ad una carica elettiva di promuovere, organizzare o partecipare a cordate di iscritti (art. 11), quasi a scongiurare la possibilità di una organizzazione del basso del consenso e a favorire il controllo (o quantomeno la prevedibilità) a livello centrale degli esiti delle consultazioni.

La terza tendenza, infine, è rappresentata dalla ricorrente previsione statutaria di meccanismi di consultazione diretta degli iscritti, sia per incentivare la partecipazione degli stessi, sia per esplicita diffidenza nei confronti delle dinamiche della democrazia rappresentativa. Significative sono le disposizioni dello Statuto del M5S che si propone di promuovere «*attraverso idonee piattaforme internet od altre modalità, eventualmente anche non telematiche, la consultazione dei propri aderenti*» (art. 2) e definisce gli eletti del M5S come semplici «*portavoce*» chiamati ad esprimere un indirizzo codefinito dagli iscritti mediante il confronto «*anche nell'ambito delle piattaforme internet organizzate o comunque riconosciute dal M5S*» o – più prosaicamente – mediante «*votazioni in rete [come ad esempio quelle per] la scelta dei candidati alle elezioni e l'approvazione del*

programma politico» da perseguire. Sullo sfondo, la volontà di ampliare – attraverso internet – gli spazi di democrazia diretta e, più a monte, di incrinare l’architrave della democrazia rappresentativa, il libero mandato parlamentare<sup>26</sup>. Non può ignorarsi, inoltre, il fatto che ogni decisione sulle consultazioni (scelta di consultare gli iscritti su una determinata questione, modalità e durata del voto, testo del quesito) sia rimessa esclusivamente agli organi di vertice del M5S, i quali, come si è detto, possono addirittura disporre – senza alcun obbligo di motivazione – la rinnovazione delle consultazioni medesime.

La possibilità di consultazione degli iscritti è prevista altresì nello Statuto di LREM, sia nel procedimento di designazione dei *référénts territoriaux* del partito, sia per l’assunzione di decisioni politiche di particolare rilievo. Tuttavia, in entrambi i casi, le consultazioni sono indette e gestite dal livello centrale con ampi margini di discrezionalità. Nella prima ipotesi, infatti, la partecipazione degli aderenti locali è prevista come meramente eventuale (a discrezione, appunto, del *bureau exécutif*) e sotto la forma di un voto di conferma delle decisioni già prese dagli organi del partito, quasi ad assumere le forme di un vero e proprio plebiscito. Nel secondo caso, lo stesso statuto prevede che il *bureau exécutif* possa decidere, a maggioranza dei due terzi, di organizzare una consultazione diretta degli aderenti: anche in questo caso, insomma, il livello centrale è il *dominus* assoluto della procedura di consultazione e l’unico decisore del testo del quesito (che, tuttavia, deve essere «*rédigée simplement*»).

La decisione diretta degli iscritti – ma anche dei semplici simpatizzanti – è uno strumento centrale anche nell’organizzazione di *Podemos*. Da un lato, infatti, il suo Statuto prevede che la *Asamblea Ciudadana* – ovvero l’insieme degli iscritti al movimento – sia «*abierto de forma permanente para la realización de procesos de decisión y consultas vinculantes sobre temas de especial relevancia política*» (art. 3). Analoghe disposizioni sono previste per l’adozione di decisioni a livello territoriale, autonomico (art. 34) e municipale (art. 61), con l’esplicito obbligo per il partito di assicurare «*las herramientas telemáticas para poder*

---

<sup>26</sup> Così come espressamente previsto dal punto 20 del contratto di governo stipulato tra il M5S e la Lega all’inizio della XVIII legislatura. La posizione critica del M5S rispetto al principio del libero mandato parlamentare emerge anche dall’analisi delle sanzioni previste dal M5S a carico dei propri eletti in caso di abbandono del M5S. Sul tema, *ex multis*, v. almeno G. Grasso, *Mandato imperativo e mandato di partito: il caso del MoVimento 5 Stelle*, in *Osservatorio AIC*, n. 2/2017 e Id., *La «cifra democratica» del MoVimento 5 Stelle alla prova dell’art. 49 della Costituzione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3/2017, p. 616 ss. Da ultimo, v. anche E. Rinaldi, *Partiti politici, gruppi parlamentari e art. 67 della Costituzione*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2/2019, p. 177 ss. e spec. p. 211.

*realizar consultas ciudadanas con asiduidad a nivel autonómico y local»* (art. 47). È possibile apprezzare però, in questo caso, la puntuale disciplina delle modalità di indizione delle consultazioni e il riconoscimento del potere di iniziativa a minoranze qualificate degli iscritti (o dei componenti degli organi del partito).

Le summenzionate tendenze inducono a ritenere che i partiti di nuova generazione – quantomeno sotto il profilo strutturale ed organizzativo – si collochino (pur con qualche eccezione, come nel caso di *Podemos*) in una dimensione di sostanziale omogeneità e continuità rispetto ai partiti tradizionali di cui mantengono sia la dimensione oligarchica (con conseguente circolazione del potere entro una ristretta cerchia di soggetti spesso destinata ad ampliarsi quasi esclusivamente per cooptazione), sia l'impostazione *leaderistica* e centralizzata, sia una certa intolleranza verso il pluralismo interno. Sono evidenti, peraltro, le ripercussioni che tali persistenti caratteristiche dei partiti hanno rispetto alle dinamiche della democrazia

Innanzitutto sotto il profilo del funzionamento della forma di governo e del processo di costruzione della rappresentanza politica. È evidente infatti che le rilevate asimmetrie tra i processi di elezione – e legittimazione – della *leadership* di partito e quelli di cooptazione del personale politico intermedio (quadri di partito, parlamentari) sono idonee ad alimentare torsioni leaderistiche sia dell'organizzazione partitica<sup>27</sup> sia, più a monte, della forma di governo<sup>28</sup>, e a contribuire alla marginalizzazione delle assemblee parlamentari, specie se combinate con una legislazione elettorale che – attraverso il sistema delle liste bloccate o semibloccate – consente ai partiti di designare la quasi totalità degli eletti.

È evidente, inoltre, che la marginalizzazione dei nuclei locali del partito nella determinazione delle candidature per le assemblee ha ricadute sulla natura stessa della rappresentanza parlamentare, sino a mortificare la necessaria dimensione territoriale di quest'ultima. Nella logica della democrazia costituzionale, infatti, la rappresentanza territoriale e quella nazionale non sono concetti antitetici, ma costituiscono al contrario dimensioni inscindibili di un unico fenomeno, come a dire che la prima è componente,

---

<sup>27</sup> Su tale fenomeno, in generale, v. G. Passarelli, *The Presidentialization of Political Parties*, New York, 2015.

<sup>28</sup> Si pensi al cd. fenomeno della presidenzializzazione della politica su cui – in una vasta letteratura – cfr. almeno T. Poguntke e P. Webb, *The presidentialization of politics: a comparative study of modern democracies*, Oxford-New York, 2005; L. Elia, *La presidenzializzazione della politica*, in *Teoria politica*, n. 1/2006, p. 5 ss.; T.E. Frosini, C. Bassu e P.L. Petrillo (a cura di), *Il Presidenzialismo che avanza*, Roma, 2009.

forma e strumento di costruzione della seconda.

Sotto altro profilo, poi, la trasformazione delle articolazioni locali dei partiti in meri terminali privi di autonomia decisionale ha notevole ricadute sul sistema delle autonomie regionali e locali<sup>29</sup>. Lo stesso può dirsi, inoltre, per i meccanismi di cooptazione dall'alto ceto politico, votati alla promozione dell'ubbidienza e non, invece, dell'autonomia.

Ancora, la logica della cooptazione determina la cristallizzazione del potere in capo a gruppi ristretti ed ostacola – se non addirittura impedisce – la competizione interna al partito sia per l'accesso alle cariche pubbliche, sia per la conquista delle posizioni di vertice, con evidente compressione del principio democratico inteso come garanzia per il cittadino dell'effettiva possibilità di accedere al potere<sup>30</sup>.

Tali diaframmi all'accesso dei cittadini nelle posizioni dove è esercitata la decisione politica, peraltro, non sono affatto sostituiti – né invero sono sostituibili – dal rafforzamento degli strumenti di consultazione diretta degli iscritti e dei simpatizzanti nell'ottica di un potenziamento della dimensione partecipativa della democrazia.

Per un verso, infatti, il governo rappresentativo e la democrazia pluralista richiedono sempre che la costruzione della decisione politica avvenga all'esito di un'attività di mediazione – infrapartitica, interpartitica, interistituzionale – necessariamente creativa e aperta a soluzioni di compromesso tra le varie istanze ed esigenze, politiche e tecniche. Un'attività di sintesi che è (e sarà) sempre esercitata dai decisori politici, appunto i rappresentanti ancorché entro i confini determinati dal binomio rappresentanza/responsabilità. Per altro verso, poi, si è visto che tali mezzi, nella loro concreta configurazione, non costituiscono degli efficaci strumenti per la costruzione dal basso di una linea politica dissenziente (o quantomeno per l'emersione di alcune istanze),

---

<sup>29</sup> Così come già rilevato da A. Ruggeri nella relazione introduttiva al convegno *Costituzione e formazioni sociali: modello ed esperienze a confronto (note minime, introduttive ad un dibattito)*, e anticipata su *ConsultaOnline*, n. 2/2019, p. 271 ss. secondo cui “la mancanza di una effettiva autonomia delle ramificazioni periferiche dei partiti (segnatamente, al livello regionale) ha avuto (ed ha) tangibili riflessi al piano dell'apparato, concorrendo in significativa misura al sostanziale svuotamento dell'autonomia regionale”. A tal proposito, si rimanda alle considerazioni svolte da T. Martines, *L'intreccio delle politiche tra partiti e Regioni: alla ricerca dell'autonomia regionale*, in Aa. Vv. (a cura di), *Autonomie territoriali e sistema dei partiti*, I, Milano, 1988, ora in *Opere*, III, Milano, 2000, p. 921 ss. In un'ottica comparata, v. anche R. Bifulco, *Partiti politici e autonomie territoriali*, in Aa. Vv. (a cura di), *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione, Atti del XXIII Convegno annuale dell'Associazione italiana dei costituzionalisti, 17-18 ottobre 2008*, Napoli, 2009, p. 239 ss. e M. Olivetti, *Partiti e autonomie negli Stati composti – una mappa dei problemi*, in *Federalismi.it*, n. 9/2013.

<sup>30</sup> Cfr. A. Lanzafame, *Democrazia, accessibilità dei poteri, circolazione delle élites: dal principio alla realtà*, in *Dirittifondamentali.it*, n. 2/2018.

ma sono piuttosto strumenti a disposizione dei leader per legittimare le proprie scelte e tacitare le opinioni dissenzianti all'interno del partito: più simili a invocazioni d'applauso che ad esercizi di autonomia e libertà.

Tali strumenti, insomma, pur potendo astrattamente arricchire il dibattito interno ai partiti e a dare sostanza al rapporto di rappresentanza (senza tuttavia mai sostituirsi integralmente ad esso)<sup>31</sup>, in concreto, rafforzano il rapporto tra leader e iscritti, indeboliscono la già precaria posizione del ceto politico intermedio e soffocano il pluralismo interno ai partiti e, conseguentemente, alle assemblee rappresentative.

Restano di persistente attualità, allora, da un lato la necessità di correggere tali caratteristiche dei partiti e di insistere per il rafforzamento dell'effettività della loro democrazia interna, specie in quegli ordinamenti, come quello italiano, in cui la legge non individua neanche i livelli essenziali di democrazia da garantire all'interno di tali formazioni<sup>32</sup>; dall'altro, il dovere di vigilare affinché tali tendenze interne ai partiti non siano strutturalmente trasposte a livello istituzionale attraverso riforme che – comprimendo la rappresentanza parlamentare<sup>33</sup> e/o le funzioni assembleari<sup>34</sup> – rendono più povera e debole la democrazia e favoriscono una sua trasformazione in senso *leaderistico*, plebiscitario e identitario<sup>35</sup>.

<sup>31</sup> Cfr. I. Rivera, *La Rete, i populismi e i partiti politici 2.0*, in *Informatica e diritto*, 2017, n. 1-2, p. 273 ss.

<sup>32</sup> Su cui v. A. Lanzafame, *Sui livelli essenziali di democrazia nei partiti*, cit. e U. Ronga, *La selezione delle candidature*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3/2019, p. 49 ss. e spec. p. 70 ss.

<sup>33</sup> Il riferimento è, ad esempio, alla proposta di legge costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari (A.C. 1585) approvata dal Parlamento italiano durante la XVIII legislatura, rispetto alla quale appaiono condivisibili le critiche espresse da D. Porena, *La proposta di legge costituzionale in materia di riduzione del numero dei parlamentari (A.C. 1585): un delicato "snodo" critico per il sistema rappresentativo della democrazia parlamentare*, in *Federalismi.it*, n. 14/2019.

<sup>34</sup> Si pensi all'insieme di riforme istituzionali propugnato dal governo francese – in attuazione del programma del Presidente Macron – ed in particolare al progetto di legge organica n. 977 del 23 maggio 2018 (che reca, tra le sue previsioni, una sensibile riduzione del numero dei parlamentari) e al *Projet de loi constitutionnelle pour une démocratie plus représentative, responsable et efficace*, n. 911, del 9 maggio 2018, che contrae lo spazio di azione (e discussione) del Parlamento francese in favore dell'esecutivo nell'ambito del procedimento legislativo.

<sup>35</sup> Sulla democrazia plebiscitaria (e sul potere carismatico) non può che rimandarsi alla nozione elaborata negli studi di M. Weber, *Wirtschaft und Gesellschaft*, 1922, trad. it. *Economia e società*, I-II, Milano, 1961, *passim*, spec. 238 ss. e 420 ss.; Id. *Parlament und Regierung im neugeordneten Deutschland*, 1918, trad. it. *Parlamento e governo nel nuovo ordinamento della Germania*, Bari, 1919; e poi ripresa in una amplissima bibliografia, all'interno della quale risultano sempre attuali le riflessioni di C. Schmitt, *Die geistesgeschichtliche Lage des heutigen Parlamentarismus*, Berlino, 1923, trad. it. in *Parlamentarismo e democrazia*, Lungro di Cosenza, 1999, pp. 1-105, che ha introdotto il termine di democrazia identitaria; e di F. Mercadante, *La democrazia plebiscitaria*, Milano, 1974. Più di recente preoccupazioni circa la tenuta del sistema costituzionale in situazioni che finiscono per ridurre gli spazi di libertà, in G. Azzariti, *Critica della democrazia identitaria*, Roma-Bari, 2005. Sulla democrazia del leader, poi, M. Calise, *La democrazia del leader*, Roma-Bari, 2016, M. Revelli, *Dentro e contro*, Roma-Bari, 2015. Da ultimo sulla torsione

Infatti, sullo sfondo delle considerazioni critiche su tali dinamiche politiche sta sempre la necessità di resistere a comportamenti, scelte e atti che privano di effettività la discussione e la decisione parlamentare – e con essa la dimensione plurale, complessa e dialogica del governo rappresentativo<sup>36</sup>. Dall’ottica dello Stato costituzionale, fondato sul pluralismo (o per dirla con Dahl: sulla poliarchia) e sulla più ampia partecipazione, come con efficacia icastica proclama l’art. 3 Cost., dovrebbero sempre essere guardati con perplessità – e financo avversati – svolgimenti che hanno «*the effect of frustrating or preventing, without reasonable justification, the ability of Parliament to carry out its constitutional functions as a legislature and as the body responsible for the supervision of the executive*»<sup>37</sup>. Anzi, appunto nello Stato che individua nella giurisdizione la sede di preservazione dei valori che lo caratterizzano, tali sviluppi appaiono decisamente suscettibili di essere sindacati e censurati – e non giustificati nella sfera politica, a postularne l’insindacabilità – atteso che «*the fact that a legal dispute concerns the conduct of politicians, or arises from a matter of political controversy, has never been sufficient reason for the courts to refuse to consider it*»<sup>38</sup>. D’altronde, l’intensificazione del controllo giurisdizionale sulle decisioni politiche è una dinamica già in corso<sup>39</sup>, che – pur essendo indicativa di una certa debolezza del ceto politico – è utile a rafforzare la stessa democrazia interna ai partiti e, in ultimo, a garantire principi e regole che informano il nucleo duro della democrazia costituzionale.

**Abstract:** Il contributo ricostruisce talune dinamiche dei partiti politici cd. “di nuova generazione”, attraverso la lettura di alcuni statuti di tali formazioni sociali. In particolar modo, lo scritto individua alcuni elementi di continuità tra questi e i partiti tradizionali: la dimensione oligarchica, l’impostazione leaderistica e centralizzata, e una certa intolleranza

---

leadercratica della forma di governo cfr. L. Trucco, *Rosatellum-bis e la forma di governo “leadercratica” sul far del nascere della XVIII Legislatura*, cit., p. 96.

<sup>36</sup> Si vedano, per tutti, le riflessioni di J.S. Mill, *Considerations on representative government*, 1861, trad. it. *Considerazioni sul Governo rappresentativo*, Roma, 1997, *passim*, spec. p. 71 ss.

<sup>37</sup> L’espressione è tratta dalla sentenza United Kingdom Supreme Court, 41, 2019, par. 50, con cui è stata dichiarata l’illegittimità della *prorogation* del Parlamento britannico disposta dalla Regina su proposta del Primo Ministro Boris Johnson.

<sup>38</sup> Cfr. ancora United Kingdom Supreme Court, 41, 2019, par. 31.

<sup>39</sup> V. per quanto riguarda l’ordinamento italiano e con particolare riferimento alle vicende interne ai partiti politici, D. Messineo, *L’ammissione del cittadino ai partiti: osservazioni a margine del “caso Pannella”*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2007; A. Lanzafame, *Sui livelli essenziali di democrazia nei partiti*, cit., p. 16 e N. Pignatelli, *La giustiziabilità degli atti dei partiti politici tra autonomia privata ed effettività della tutela giurisdizionale: un modello costituzionale*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 2/2019, p. 84 ss. Con riferimento all’ordinamento francese, v. le riflessioni di P. Jan, *La V République et les partis*, in *Pouvoirs*, n. 163/2017, p. 13.

verso il pluralismo interno. Infine, l'articolo analizza le ripercussioni che tali persistenti caratteristiche dei partiti politici hanno rispetto alle dinamiche della democrazia rappresentativa.

**Abstract:** The present essay reconstructs certain dynamics of the so-called “new generation” political parties, through the analysis of some of their statutes. In particular, the paper identifies some elements of continuity between these parties and the traditional ones, i.e.: the oligarchic dimension, the leaderistic and centralized approach, and a certain intolerance towards internal pluralism. Finally, the article analyzes the repercussions that such persistent characteristics of political parties have with respect to the dynamics of representative democracy.

**Parole chiave:** partiti politici – democrazia – rappresentanza politica – partecipazione – responsabilità politica.

**Key words:** political parties – democracy – political representation – participation – political responsibility.