

Il rapporto centro-periferia negli statuti dei partiti politici*

MILA MALIZIA**

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Il centro e la periferia. – 3. L’organizzazione dei partiti nel rapporto tra centro e periferia: il Partito democratico. – 4. segue: il MoVimento 5 Stelle. – 5. segue: Fratelli d’Italia-Alleanza Nazionale. – 6. segue: Forza Italia. – 7. segue: Lega per Salvini Premier. – 8. Riflessioni sul tema: la democrazia interna ai partiti e il rapporto tra elettore e politica alla luce dell’analisi degli statuti.

Data della pubblicazione sul sito: 6 dicembre 2023

Suggerimento di citazione

N. DONELLI, *La selezione delle candidature negli statuti e nella prassi dei nuovi partiti politici italiani*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4 2023. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Il presente contributo costituisce l’esito del corso “I partiti politici in Italia tra diritto e prassi”, tenuto dal prof. Emanuele Rossi nell’anno accademico 2021/2022 presso la Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento “Sant’Anna” di Pisa ed è inserito nella sezione monografica del fascicolo a cura di Emanuele Rossi e Luca Gori.

** Allieva ordinaria di Scienze politiche nella Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento “Sant’Anna” di Pisa. Indirizzo mail: mila.malizia@santannapisa.it.

1. Introduzione

L'organizzazione territoriale dei partiti è finalizzata a coordinare, a livello locale, l'impegno degli iscritti nella elaborazione e diffusione dei programmi e delle idee dell'organizzazione. Gli iscritti infatti, mobilitandosi nel loro ambiente culturale, territoriale e lavorativo¹, contribuiscono alla crescita del partito al quale aderiscono. In questo modo, la struttura dei partiti, così come il rapporto che si instaura tra gli organi nazionali - che rappresentano il "centro" del partito - e le sezioni territoriali - la "periferia" del partito -, contribuisce a realizzare ciò che l'art. 49 Cost. prevede: la possibilità per i cittadini, attraverso i partiti, di concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale.

In questa sede, si procederà ad analizzare il rapporto tra centro e periferia così come emerge negli statuti dei principali partiti politici attualmente rappresentati in Parlamento: Partito Democratico, MoVimento 5 Stelle, Forza Italia, Fratelli d'Italia e Lega Per Salvini Premier. In una prima fase saranno esaminati e posti a raffronto gli organi del livello nazionale, in seguito quelli periferici, e successivamente, si passeranno in rassegna le particolarità strutturali di ciascuno dei sopracitati partiti.

2. Il centro e la periferia

Da un punto di vista degli organi dirigenziali nazionali è possibile notare, nei diversi partiti esaminati, una certa omogeneità nella loro composizione: tutti gli statuti prevedono l'istituzione di un'assemblea nazionale o congresso nazionale, di un Presidente o Segretario (al quale, nello statuto del M5S si aggiunge la figura del Garante) e un vicepresidente o vicesegretario; a questi si affianca un consiglio nazionale o segreteria nazionale. Allo stesso modo è prevista l'istituzione di un collegio nazionale di Probiviri e di comitati di garanzia, con il compito di verificare la corretta applicazione delle disposizioni dello Statuto del partito e il rispetto dello stesso.

Per quanto riguarda gli organi periferici, la struttura dei partiti si articola a livello regionale, provinciale e comunale attraverso le rispettive sezioni. Ai circoli locali spesso si aggiungono organizzazioni che aderiscono al partito come club o come associazioni no profit, al fine di coinvolgere determinate categorie di persone (ad esempio: giovani o donne) o di aggregare in base ad una specifica tematica.

Ciò che quindi permette di distinguere le strutture dei partiti è proprio il rapporto che si instaura da un così detto "centro", e la "periferia" dell'organizzazione nazionale.

¹ Come verrà illustrato più avanti, alcuni partiti sono dotati di peculiari sezioni territoriali che coinvolgono i lavoratori di una stessa categoria.

Merita precisare, sempre in premessa, che l'estensione territoriale di alcuni dei partiti considerati, in particolare PD, FdI, FI e M5S, non si limita al territorio nazionale: i loro statuti predispongono adeguate modalità per dar luogo a sezioni estere alle quali sono destinati appositi fondi². Queste ultime rappresentano i soci residenti all'Estero, che, al di fuori del territorio nazionale, si riconoscono nei valori del partito e vogliono aderirvi.

3. L'organizzazione dei partiti nel rapporto tra centro e periferia: il Partito democratico

Il PD, fin dal primo articolo del suo statuto³, dichiara di essere dotato di una struttura di tipo *federale*, che promuove e sostiene le autonomie regionali. Come si evince dall'articolo 14, il PD adotta uno statuto a livello nazionale, ma prevede che al livello regionale (nonché alle province di Trento e Bolzano) sia garantita autonomia statutaria, a condizione che gli statuti delle sezioni provinciali e regionali siano conformi ai principi fondamentali dello statuto nazionale. Le forme speciali di autonomia che lo statuto garantisce sono dovute alla volontà di rispondere a peculiari esigenze territoriali.

Con l'articolo 15 lo statuto riconosce agli organi locali autonomia politica, programmatica e finanziaria in tutte le materie che non sono riservate all'autorità degli organi nazionali: l'unica ragione per cui la Direzione Nazionale (organo di esecuzione degli indirizzi dell'Assemblea e organo di indirizzo politico) può intervenire negli ambiti riservati ai livelli regionali, e in particolare annullare gli atti da questa emanati, è allorché gli effetti della loro attuazione possano pregiudicare i valori fondamentali del partito, indicati nel Manifesto e nel Codice Etico.

L'altra peculiarità che permette di rilevare un'elevata autonomia a livello locale è la possibilità, garantita dallo statuto, di instaurare una cooperazione rafforzata tra unioni regionali che appartengono alla stessa circoscrizione elettorale per le elezioni del Parlamento Europeo. Lo scopo è, ancora una volta, di rafforzare la capacità che le sezioni regionali hanno di raccogliere efficacemente le istanze dei territori al fine di farle emergere sul piano della politica nazionale e sovranazionale. A questo proposito la Direzione Nazionale è tenuta ad adottare un apposito regolamento per definire gli strumenti e le modalità di questa cooperazione.

Un altro strumento mediante il quale il PD intende valorizzare le istanze locali e la politica delle organizzazioni regionali democratiche è previsto nell'articolo 16: la possibilità di accordi confederativi tra il Partito Democratico e un'altra forza

² Articolo 13, *Statuto del Partito Democratico* (2021, settembre 3); Articolo 16, *Statuto di Forza Italia* (2023, ottobre); Articolo 6.a, *Statuto del MoVimento 5 Stelle* (2021); Articolo 39, *Statuto di Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale* (2019, settembre).

³ *Statuto del Partito Democratico*, cit. Tratto il giorno 25 giugno 2022 da <https://www.partitodemocratico.it/statuto/>.

politica nata sul territorio e “capace di rappresentare l’elettorato di orientamento democratico”. Tali accordi possono realizzarsi alla condizione che vi sia una comprovata adesione della comunità locale al progetto politico dell’associazione. Una volta concluso, l’accordo dà la possibilità al partito locale di presentare liste elettorali comuni con il PD per il Parlamento nazionale e per il Parlamento Europeo⁴.

A livello nazionale questa sensibilità, indirizzata a valorizzare gli interessi delle generazioni più giovani e rinnovare l’immagine del partito, si è manifestata, ad esempio, nel 2023 con l’elezione a segretaria nazionale inclusione di un membro di un altro movimento politico⁵. A seguito delle dimissioni di Enrico Letta, originate dall’insoddisfacente risultato ottenuto dal partito alle elezioni politiche del 25 settembre 2022⁶, le elezioni per la Segreteria nazionale hanno portato alla vittoria di Elly Schlein. L’attuale Segretaria del partito, ex vicepresidente dell’Emilia-Romagna, al tempo della candidatura non risultava tesserata al PD ed era (come è tutt’ora) membro dell’ufficio di presidenza dell’associazione Green Italia⁷. In base all’articolo 12, comma 5, dello statuto, è possibile tuttavia presentare la candidatura a Segretario nazionale e componente dell’Assemblea nazionale solo se si è iscritti regolarmente al partito alla data entro la quale viene deliberata la convocazione delle elezioni e se si risulta firmatari dei documenti politici presentati nella prima fase del congresso. Il congresso è infatti distinto in due fasi: nella prima gli iscritti votano i documenti politici e i contributi tematici, nella seconda fase gli iscritti votano i candidati alla Segreteria; i due candidati che hanno ottenuto il numero più alto di voti si confrontano alle primarie. Anche l’articolo 4 comma 9

⁵ La Segretaria del PD eletta nel 2023 si caratterizza per un profilo assai diverso rispetto ai precedenti dirigenti del partito. Per questa ragione è stata ritenuta una figura adatta alla fase di ricostruzione in cui il partito vorrebbe impegnarsi a seguito delle sconfitte elettorali degli ultimi anni. In particolare, Schlein si distingue per la sua giovane età (trentasette anni) e per le sue posizioni di sinistra, come quelle legate alla lotta alla povertà e alle disuguaglianze, alla giustizia sociale e ambientale. Vedi: MISCULIN L. *Cosa sarà il PD di Elly Schlein*, in *Il Post*, 1 marzo 2023, <<https://www.ilpost.it/2023/03/01/pd-futuro-elly-schlein/>>; *Chi è Elly Schlein, la nuova segretaria del PD*, in *Il Post*, 26 febbraio 2023, <<https://www.ilpost.it/2023/02/26/elly-schlein-nuova-segretaria-pd/>> .

⁶ Il 26 settembre il segretario Enrico Letta comunica che non si sarebbe ricandidato nuovamente alla segreteria del PD, dopo che il partito aveva ottenuto alle elezioni il 19% dei voti. Letta dichiarò quindi di voler rimanere in carica solo fino alla convocazione del congresso per l’elezione di un nuovo segretario. Vedi: *Il Post*, 26 settembre 2022, *Letta non si ricandiderà alla segreteria del PD*. <<https://www.ilpost.it/2022/09/26/letta-non-si-ricandida-segreteria-pd/>>

⁷ *Chi siamo* | *Greenitalia.org*. Tratto il giorno 30 ottobre 2022 da: <<https://greenitalia.org/chisiamo/>>.

vieta l'iscrizione agli appartenenti ad altri movimenti o partiti politici (come Green Italia).

L'apertura alla collaborazione con personalità esterne, che ha dato al partito la possibilità di rinnovare la sua immagine e il suo spirito dopo la sconfitta alle elezioni politiche, ha portato il partito a modificare l'articolo 55 dello statuto (Disposizioni transitorie e finali), in modo da permettere a Elena Ethel Schlein di candidarsi a Segretaria nazionale e di aprire il partito a "contributi" esterni attraverso la realizzazione di un processo costituente. La novità è rappresentata dal comma 1.5 dell'art. 55, secondo cui "i partecipanti al processo costituente [...] acquisiscono lo status di iscritti al Partito nel momento in cui partecipano alle operazioni di voto nella prima fase congressuale [...] ovvero all'atto della presentazione o della sottoscrizione di candidature al congresso".⁸

Per concludere, così come nei partiti tradizionali, una grande importanza è data ai *circoli*, che l'articolo 17 definisce "unità organizzative di base", mezzo attraverso il quale gli iscritti partecipano alla vita del partito, sedi permanenti di confronto ed elaborazione politica per gli iscritti e luogo deputato all'elezione di cariche interne al partito.

La conformazione di tipo federale prevede che più circoli siano uniti sotto un'unione comunale che li dirige e che uniforma la rappresentanza politica. Queste articolazioni sono a loro volta coordinate da federazioni provinciali e territoriali, il cui funzionamento è, ad ogni modo, definito dallo statuto dell'unione regionale che le comprende. L'articolo 21 dello statuto nazionale, contenente "Principi

⁸ L'apertura verso l'esterno del PD, anche se in linea con gli obiettivi di valorizzazione delle istanze locali e di rinnovazione dei valori del partito, potrebbe portare a pensare che lo statuto del PD compia un'eccessiva equiparazione dello status di iscritto a quello di semplice elettore. Infatti, le primarie che hanno portato all'elezione dell'attuale Segretaria del partito sono distinte in una prima fase, in cui solo gli iscritti partecipano alla votazione, e in una seconda fase, aperta agli "elettori" non iscritti al PD (ovvero a cittadini e cittadine italiani e dell'UE o di altri Paesi ma con permesso di soggiorno, di età superiore ai 16 anni). Questo pone il problema di quale possa essere l'incentivo alla partecipazione all'associazione in quanto iscritti, visto che i cosiddetti "esterni" possono esercitare un peso così influente nella vita del partito. Infatti, in questa occasione, la seconda fase delle primarie (quella aperta) ha ribaltato il risultato ottenuto nella prima fase (quella chiusa), in cui la percentuale di voti più alta era stata ottenuta dal candidato Bonaccini. Vedi: GORI L., *I paradossi della democraticità interna ai partiti politici. Le c.d. elezioni primarie del Partito democratico*, in *Osservatorio AIC*, Fasc. 5, 2023, p. 19.

Tuttavia, è necessario considerare che il PD costituisce al momento il principale partito di centro-sinistra in Italia, ed è dunque naturale che il suo interesse sia quello di farsi carico anche dei numerosi elettori di sinistra non iscritti che alle elezioni comunque lo voterebbero. Si tratta quindi di una scelta che permette di consolidare la legittimazione politica dell'elezione a Segretario del PD.

inderogabili per gli statuti regionali”, stabilisce che l’elezione del segretario dell’assemblea regionale e provinciale avvenga con voto diretto e segreto degli iscritti.

Anche da un punto di vista della gestione dei fondi, l’articolo 40 stabilisce il principio del “federalismo delle risorse”, per cui ciascuna struttura organizzativa risponde esclusivamente degli atti e dei rapporti giuridici da essa compiuti.

L’autonomia della “periferia”, intesa come rappresentanza del livello locale, è ulteriormente accentuata dall’assemblea dei sindaci (articolo 7) e dalla conferenza dei segretari regionali (articolo 22). Un altro mezzo riservato agli iscritti per determinare la politica del partito è costituito dalle primarie di coalizione e di partito, per le quali l’articolo 24 indica la percentuale minima di componenti dell’Assemblea territoriale che deve sostenere la candidatura affinché questa sia valida.

La presenza sul territorio, poi, non è garantita soltanto dai circoli, ma anche dalla Rete dei Volontari e dalla componente giovanile del partito, denominata Giovani Democratici. Queste articolazioni si occupano rispettivamente della tutela dei beni comuni sul territorio e della promozione della partecipazione politica dei giovani. Oltre a queste organizzazioni, la partecipazione degli iscritti è resa possibile anche attraverso Forum tematici online sul sito del PD, con i quali i cittadini sono coinvolti nell’elaborazione di proposte programmatiche.

4. segue: il MoVimento 5 Stelle

Un partito nel quale l’utilizzo di piattaforme digitali è considerato strumento fondamentale per il coinvolgimento dei cittadini e che contribuisce fortemente a definire il rapporto tra il “centro” del partito e i suoi organismi periferici, è sicuramente il MoVimento 5 Stelle. Secondo quanto stabilito dallo statuto, gli iscritti, nella loro totalità, contribuiscono a costituire una sezione “in uno spazio territoriale altro”, in quanto, nello spazio virtuale, hanno la possibilità di pesare nelle deliberazioni come componente autonoma rispetto al partito centrale, facendo diventare la piattaforma digitale un’alternativa alla spazialità di un circolo.

Secondo quanto previsto dallo statuto⁹, gli iscritti svolgono un ruolo effettivo di indirizzo e determinazione delle scelte fondamentali, attraverso lo svolgimento in modalità telematica delle consultazioni proposte dagli organi associativi. A questo si unisce la possibilità di forum tematici che, secondo quanto previsto dall’articolo 8, costituiscono spazi di confronto e di scambio di idee politiche. La

⁹ *Statuto del MoVimento 5 Stelle*, cit. Tratto il giorno 14 ottobre 2023 da <<https://www.movimento5stelle.eu/wp-content/uploads/2021/07/NUOVO-STATUTO-TESTO-DEFINITIVO.pdf>>.

costituzione dei Forum può essere deliberata dal Consiglio Nazionale o da un Comitato territoriale, a seconda che riguardi un ambito nazionale o territoriale

Questo tipo di struttura ha la sua ragion d'essere nell'applicazione dei principi presenti nello statuto, nel quale la grande importanza data alle piattaforme internet è giustificata dal fatto che esse permettono di uniformare la possibilità di partecipazione politica di comunità appartenenti a territori diversi¹⁰. A questo si aggiunge la volontà di strutturare un partito in modo che il rapporto tra cittadini e rappresentanti sia alimentato costantemente e assiduo sia il dialogo con la società civile, i gruppi e le associazioni.¹¹ La struttura del Movimento, e quindi anche il rapporto tra centro e periferia, ha la finalità di garantire lo spazio più ampio possibile al confronto democratico e allo scambio di idee, opinioni e valutazioni degli iscritti. La consultazione in Rete ha quindi come presupposto la volontà di instaurare un sistema di democrazia diretta e partecipata¹², mediante la quale gli iscritti possano eleggere i seguenti organi fondamentali e confermarne un'eventuale sfiducia: il Presidente, il Garante, i componenti del Comitato di Garanzia e del collegio dei Proviviri. Allo stesso modo possono essere votate le autocandidature degli iscritti ed approvati il programma politico del MoVimento 5 Stelle e le proposte di legge di iscritti e di gruppi territoriali.

Per quanto riguarda la collocazione sul territorio in senso stretto, è stabilito che un apposito Comitato per i Gruppi territoriali approvi un Regolamento per i rapporti territoriali¹³. Il comitato è l'organo deputato a coordinare le attività determinate dai rapporti che si instaurano tra i territori e gli organi nazionali e, su delega del Presidente, a coordinare le campagne elettorali locali. Anche in ambito territoriale è possibile costituire Forum tematici proprio attraverso il Comitato¹⁴.

Le assemblee possono svolgersi a livello nazionale e a livello territoriale e, secondo quanto previsto dall'articolo 6 dello statuto, è possibile costituire Gruppi territoriali con minimo di trenta iscritti. Questi possono essere legati a realtà comunali, infra-comunali o intercomunali purché uniformi all'indirizzo politico

¹⁰ *Ivi*, articolo 2.1.3.

¹¹ *Ivi*, articolo 2.2.a.

¹² *Ivi*, articolo 7. La soluzione della consultazione in rete si verifica, tuttavia, non senza problemi: talvolta è stato necessario l'intervento del Garante della privacy in quanto la piattaforma (gestita per altro da un'associazione distinta dal M5S) si è dimostrata vulnerabile ad attacchi hacker che hanno sottratto gli elenchi degli aventi diritto al voto, con possibilità di alterare le forme di registrazione e il computo dei voti. Per altro, la perizia tecnica ha permesso di verificare che i voti restano imputabili ad uno specifico elettore in quanto non è stato predisposto un meccanismo che li rendesse anonimi in seguito alla votazione o un termine oltre il quale le informazioni personali fossero rimosse dalla piattaforma. Vedi: GORI, L., *I paradossi della democraticità interna ai partiti politici*, cit.

¹³ *Statuto del MoVimento 5 Stelle*, cit., articolo 6.

¹⁴ *Ivi*, articolo 14.c.

del M5S a livello nazionale. Il Gruppo territoriale svolge un ruolo importante nella definizione dell'indirizzo politico stesso del movimento, in quanto ha la facoltà di presentare proposte progettuali e iniziative legislative al Comitato Nazionale Progetti; in questo modo le proposte possono essere inserite nel programma politico del M5S ed è garantita una certa influenza della politica e delle istanze territoriali nella politica nazionale.

5. segue: Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale

Fratelli d'Italia-Alleanza Nazionale risponde invece ad un'organizzazione piuttosto tradizionale del partito: nello statuto¹⁵ è attribuita molta importanza all'organizzazione territoriale del movimento tramite i circoli, i quali sono definiti come unità organizzative fondamentali del movimento¹⁶. Possono essere di tipo territoriale o ambientale¹⁷: nel secondo caso, gli iscritti partecipanti al circolo possono riunirsi in base al settore professionale o all'impegno per una causa determinata, invece che in base al luogo di residenza. I circoli ambientali, seppur presenti sul territorio, non si esprimono sulla linea politica territoriale. I circoli costituiscono, secondo quanto previsto dall'articolo 6, gli unici titolari della rappresentanza sul territorio e godono di capacità organizzativa interna.

Anche in questo caso le articolazioni territoriali si avvalgono di autonomia organizzativa e rispondono esclusivamente agli atti e ai rapporti giuridici da esse realizzati. Inoltre, la commissione di garanzia e disciplina non è prevista unicamente a livello nazionale, in quanto è prevista anche una commissione a livello regionale e provinciale.

Per gli organi periferici sono previsti un presidente e un coordinamento a livello regionale, provinciale e comunale; a questi si aggiungono, nelle Città metropolitane, un presidente e un coordinamento della Città metropolitana.

La presenza sul territorio del movimento è integrata attraverso l'adesione di associazioni autonome¹⁸ che si riconoscono in principi e finalità del Partito e possono aderirvi mantenendo una piena autonomia contabile. Parallelamente, il movimento giovanile Gioventù Nazionale permette la partecipazione politica giovanile nel territorio.

¹⁵ *Statuto di Fratelli d'Italia - Alleanza Nazionale*, cit. Tratto il giorno 26 giugno 2022 da https://www.fratelli-italia.it/wp-content/uploads/2019/11/Statuto_registrato_il_31.10.19.pdf >.

¹⁶ *Ivi*, articolo 6.

¹⁷ *Ibidem*.

¹⁸ *Statuto di Fratelli d'Italia*, cit., articolo 7.

6. segue: Forza Italia

Il partito che si distingue maggiormente in relazione alle associazioni presenti sul territorio è probabilmente Forza Italia: esso prevede una “periferia” ricca di diverse organizzazioni riconosciute. Innanzitutto, del movimento fanno parte i Club di Forza Italia, incrementati nel 2014, a seguito delle dichiarazioni di Silvio Berlusconi, il quale riteneva che il partito potesse essere rivitalizzato proprio attraverso l’esperienza dei Club¹⁹, attribuendo ad essi l’obiettivo di radicare la presenza del partito a livello locale, con l’intento di occuparsi anche di temi legati al sociale.

Ai Club si aggiungono alcune organizzazioni interne al movimento, secondo quanto previsto dalla Parte X dello statuto²⁰: l’organizzazione giovanile Giovani per la Libertà, Forza Italia Azzurro Donna, Forza Italia Seniores.

Il coordinamento della struttura nazionale del partito avviene attraverso un apposito organo²¹ composto dai Responsabili Nazionali dei Settori dell’Organizzazione, degli Enti Locali, dei Dipartimenti, della Comunicazione ed Immagine e della Formazione, la cui funzione è di far sì che l’attività dei numerosi organi regionali e periferici sia coerente con l’operato degli Organi nazionali. Per la medesima ragione, fa parte degli organi nazionali anche la Conferenza dei Coordinatori Regionali, che ha il compito di coordinare l’attività politica del Movimento a livello regionale, provinciale e locale, sentite le direttive del Presidente e le indicazioni del Responsabile Nazionale dell’Organizzazione (articolo 35). Gli organi periferici sono costituiti da un Coordinatore, un Comitato, un Consiglio ed un Collegio dei Probiviri a livello regionale e, parallelamente, un Congresso, un Coordinatore, un Comitato a livello provinciale, comunale e uno per le Grandi città. A livello comunale è prevista anche un’Assemblea, mentre per le Grandi Città sono previste un’Assemblea di Circoscrizione e i Coordinatori di Circoscrizione. In città grandi come Torino e Milano (articolo 35) è stabilito che vi sia un Coordinamento per ogni Circoscrizione e un Coordinamento Cittadino con competenza sul territorio comunale della città. Resta invece al Coordinamento Provinciale la competenza sul restante territorio della Provincia. Il coordinamento a livello nazionale è soltanto politico: l’articolo 61 dello statuto garantisce autonomia amministrativa e negoziale per le organizzazioni periferiche che sono

¹⁹ *Il Sole 24 ore Italia*, 23 settembre 2014, *Forza Italia, Berlusconi: avanti con progetto fusione tra partito e club*. <<https://st.ilssole24ore.com/art/notizie/2014-09-23/forza-italia-berlusconi-avanti-progetto-fusione-partito-e-club-182753.shtml?uuiid=ABYcJWwB>>.

²⁰ *Statuto di Forza Italia* (2023, ottobre). Tratto il giorno dicembre 2023 da <<http://www.forzaitalia.it/speciali/statutoforzaitalia04.pdf>>.

²¹ *Ivi*, articolo 15 dello Statuto.

legalmente responsabili; mentre i fondi regionali sono gestiti dal tesoriere regionale tramite procura da parte dell'amministrazione nazionale.

7. segue: Lega per Salvini Premier

Rispetto ad un partito come il PD o Forza Italia, nei quali la sensibilità al decentramento è sicuramente molto forte - come si evince dalla grande autonomia lasciata a livello territoriale-, nello statuto della Lega per Salvini Premier²², molto spazio è riservato alla disciplina del controllo da parte dell'autorità degli organismi centrali su quelli periferici. Il primo articolo dello statuto descrive la Lega come un movimento politico di tipo "confederale". Presenta dunque alcuni organi nazionali, i così detti "organi federali", dei quali fanno parte diversi organi di coordinamento e controllo: l'organo federale di controllo sull'amministrazione, il responsabile federale organizzativo del territorio, la commissione statuto regolamenti e tesseramento e il coordinamento federale del movimento giovanile²³. Lo stesso congresso federale, l'organo che secondo l'articolo 8 stabilisce la linea politica e programmatica del Partito, ha il dovere di valutare le attività svolte dalle articolazioni territoriali regionali; similmente, il consiglio federale, che delibera determinando l'azione generale della Lega, ha tra i suoi compiti quello di "vigilare sul comportamento politico delle articolazioni territoriali regionali" (articolo 12). Per questo, tra i suoi membri è compreso anche il Responsabile federale organizzativo per il territorio, così come i segretari di ciascuna articolazione territoriale regionale composta da almeno cinquanta soci. Dall'altra parte, le istanze territoriali sono rappresentate a livello nazionale nel Congresso federale attraverso i segretari regionali e provinciali, che ne fanno parte di diritto come membri votanti²⁴. Per altro, nonostante si tratti di un'organizzazione di tipo confederale, nella quale ogni articolazione territoriale regionale deve dotarsi di un proprio statuto, il testo degli statuti territoriali è predisposto da un'apposita commissione: la Commissione statuto, regolamenti e tesseramento.

Per quanto riguarda la gestione delle risorse, le sezioni periferiche beneficiano di fondi erogati dalla Lega per Salvini Premier. Tuttavia, il comitato amministrativo federale deve ricevere semestralmente una rendicontazione, con la possibilità di richiedere informazioni aggiuntive ove lo ritenga necessario (articolo 14).

Infine, l'articolo 31 stabilisce il sistema di controllo sugli organi e sulle articolazioni territoriali del partito: il controllo avviene in modo che l'organo di

²² *Statuto della Lega per Salvini Premier* (2018, gennaio). Tratto il giorno 22 giugno 2022 da https://static.legapersalvinipremier.it/files/Lega_per_Salvini_Premier_Pubbl_Statuto_GU_n.272_del_22_11_2018.pdf.

²³ *Ivi*, articolo 11 dello Statuto.

²⁴ *Ivi*, articolo 12 dello Statuto.

livello superiore verifichi l'operato di quelli di livello inferiore, in particolare per quanto riguarda l'annullamento e la modificazione degli atti assunti dalle articolazioni. Del resto, a partire dal nome scelto per il partito e da una propaganda dallo stile piuttosto personalistico, è facile immaginare la Lega per Salvini Premier come un partito in cui la tendenza all'accentramento sia abbastanza elevata²⁵

Così come gli altri partiti, la presenza sul territorio è garantita da scuole quadri permanenti, predisposte dalle stesse articolazioni territoriali, che hanno la funzione di garantire la formazione politica dei militanti.

8. Riflessioni sul tema: la democrazia interna ai partiti e il rapporto tra elettore e politica alla luce dell'analisi degli statuti

Il rapporto tra centro e periferia negli statuti dei partiti chiama a sé due questioni molto importanti. La prima riguarda il fatto che la legge elettorale²⁶ che disciplina l'elezione alla Camera dei deputati e del Senato della Repubblica prevede liste corte bloccate e l'impossibilità dell'elettore di poter esprimere un voto di preferenza nei collegi plurinominali. In mancanza, dunque, della possibilità per l'elettore di esprimere la propria preferenza, laddove manchi un'adeguata interazione tra gli organi periferici del partito e quelli centrali, è molto facile che si creino distorsioni a livello di rappresentanza. Infatti, la legge elettorale attualmente vigente contribuisce a garantire un forte potere alle leadership di partito, potendo stabilire chi ed in che collegio candidare. Non sono infatti mancate, nell'ambito delle ultime elezioni tenutesi il 25 settembre del 2022, discussioni tra alcune sezioni locali e la dirigenza dei partiti, come nel caso di Forza Italia e del Partito Democratico²⁷, proprio per quanto riguarda la compilazione delle liste. Questo

²⁵ La comunicazione della Lega, come è possibile evincere sia dalla retorica sul sito ufficiale (<<https://legapersalvinipremier.it/>>) sia sui diversi canali social (ad esempio: <<https://www.instagram.com/matteosalviniofficial/>>), si basa sull'immagine del suo leader, spesso impegnato in dirette su Instagram o nella pubblicazione di post sulle diverse piattaforme.

Un discorso simile potrebbe essere fatto per la propaganda di Forza Italia, che proprio a seguito della morte del suo storico leader, Silvio Berlusconi, ha inserito – da statuto – “Berlusconi Presidente” nel simbolo del partito (articolo 3). Tuttavia, come è stato sottolineato nel paragrafo precedente, club, sezioni territoriali e coordinamenti cittadini rendono la “periferia” del partito piuttosto ricca.

²⁶ Legge 26 ottobre 2017, n. 165, c. d. *Rosatellum*.

²⁷ *Il Post*, 23 agosto 2023, *Perché le liste elettorali hanno creato tanti problemi*. <<https://www.ilpost.it/2022/08/23/liste-elettorali-posti-problemi/>>.

È particolare notare come, proprio lo statuto del PD, analizzato in precedenza, sia lo statuto che più di tutti mostra una sensibilità particolare per la valorizzazione della politica territoriale, presentando l'associazione, fin dal primo articolo, come un'associazione di tipo federale. L'interesse per tali propositi sembra ancora più

perché l'ordine delle candidature, e, soprattutto, la decisione di assegnare un candidato ad un determinato collegio costituiscono scelte di considerevole importanza affidate alla responsabilità degli organi dirigenti del partito. Permettono, con adeguati calcoli, di stabilire *a priori* chi ha la possibilità di essere eletto e chi no, sulla base di una discreta precisione delle previsioni degli istituti statistici che riguardano i collegi cosiddetti "blindati" e quelli contendibili. Una delle conseguenze più eclatanti è stata quella delle candidature in collegi diversi da quelli in cui il candidato aveva svolto storicamente la propria attività politica, con l'esplicito obiettivo di garantire al candidato un "seggio sicuro". Questi fenomeni, che ad un primo sguardo possono sembrare legati unicamente ai rapporti interni all'organizzazione dei partiti, hanno importanti conseguenze che riguardano la relazione dei cittadini con la politica e con le organizzazioni partitiche, ormai difficilmente percepibili come qualcosa di vicino al proprio territorio o alla propria quotidianità. Assicurare, come previsto da statuto, un'adeguata rappresentanza delle istanze degli organi periferici, che spesso si trovano ad instaurare un contatto diretto con gli elettori, diventa, alla luce di questo, ancora più importante. Per altro, i partiti sono costituiti nella forma giuridica di associazioni private, la cui unica trasposizione a livello istituzionale è costituita dai gruppi parlamentari. Si potrebbe pertanto prospettare il dubbio della congruità sul piano costituzionale dell'attribuzione ad un ristretto gruppo dirigenziale del partito di un potere così forte quale quello di stabilire, attraverso i calcoli strategici legati alle previsioni elettorali e alla possibile distribuzione dei voti dei collegi nei seggi, la rappresentanza istituzionale dell'intero paese. Sulla base di queste considerazioni, sarebbe invece preferibile valorizzare al massimo gli articoli degli statuti dei partiti nelle parti in cui garantiscono la rappresentanza delle istanze e dell'attività politica svolta dalle sezioni periferiche, anche a livello nazionale; e ciò proprio perché, come già specificato, questi dovrebbero essere gli organi preposti a garantire il coinvolgimento diretto degli elettori ai vari livelli territoriali; a maggior ragione in un contesto storico in cui il rapporto tra elettore e partito sembra via via indebolirsi.²⁸

rilevante alla luce del fatto che è l'unico statuto che non si limita a stabilire rapporti con le sezioni territoriali, ma prevedere addirittura la possibilità di accordi confederativi tra il Partito Democratico e un'altra forza politica nata sul territorio "capace di rappresentare l'elettorato di orientamento Democratico", che possa presentare congiuntamente al PD la propria candidatura nelle elezioni europee e nazionali (art 16 dello statuto).

²⁸ È tuttavia necessario tener presente che la legge non può in alcun modo stabilire una forma di "statuto-tipo", così come procedimenti determinati per selezionare la dirigenza. Infatti, sono diverse le tecniche compatibili, non solo con il metodo democratico in sé, ma anche con il "principio di democraticità interna" dei partiti. Vedi: GORILL., *I paradossi della democraticità interna ai partiti politici*, cit.

Ed è proprio questo il secondo aspetto da considerare, strettamente legato al primo. L'importanza dei circoli dei partiti e del partito stesso come istituzione presente nella quotidianità politica degli elettori sembra essersi ridotta in Italia rispetto agli anni della c.d. Prima Repubblica. Ciò ha comportato fenomeni come un numero sempre minore di circoli e sezioni territoriali dei partiti (che un tempo costituivano un importante punto di riferimento per la comunità locale), la crescita dell'astensionismo elettorale e la perdita di fiducia dei cittadini nei confronti dei partiti²⁹. A partire degli anni Novanta, i partiti andarono incontro a un processo di trasformazione, con conseguente abbandono di molte di quelle forme di partecipazione che avevano caratterizzato i partiti di massa fin dai loro esordi³⁰. In particolare, la personalizzazione della politica ha portato alla progressiva chiusura degli spazi di discussione ed elaborazione esistenti tra le diverse correnti del partito, allo scopo di evitare il rischio di ridimensionare la figura del leader di partito, che nel processo di personalizzazione della politica assumeva via via importanza. Per quanto riguarda quest'ultimo aspetto è necessario tener conto del particolare contesto in cui avviene la gran parte del dibattito politico nei nostri giorni, con il forte sviluppo delle piattaforme offerte dai social media, che si rivelano il mezzo più efficace per coinvolgere l'elettore. Così che la chiusura di spazi di discussione tradizionale va quasi di pari passo al debutto del partito sulle piattaforme online, le quali permettono di attuare un confronto che per profondità e dimensione non può sicuramente essere paragonato alla qualità dei dibattiti che un tempo interessavano circoli e sezioni territoriali. Allo stesso modo, anche la chiusura dei giornali di partito ha contribuito a limitare contesti in cui le posizioni contrastanti potevano raggiungere un raccordo e quelle dominanti potevano essere messe in discussione; opportunità difficilmente presenti in piattaforme in cui il grande numero di interazioni e commenti porta all'espressione di una pluralità di

²⁹ Il "XXIV Rapporto gli italiani e lo stato" dell'Istituto di ricerca Demos & Pi mostra come, in base alla percentuale di fiducia da parte dei cittadini, i partiti vengano dopo le forze dell'ordine, il Papa, il Presidente della Repubblica, la Scuola, il Comune, la Chiesa, l'Unione Europea, la regione, la magistratura, lo Stato, le associazioni di imprenditori, i sindacati, le banche e il Parlamento (solo il 13% degli intervistati ha affermato di avere "molta o moltissima" fiducia nei partiti).

Demos & Pi, 2021, *XXIV RAPPORTO GLI ITALIANI E LO STATO*. Tratto il giorno ottobre 2022 da <<http://www.demos.it/rapporto.php>>.

³⁰ A tal proposito, è possibile far riferimento all'affermarsi dei *cartel party* (o *partito del cartello*) descritto da R.S. Katz e P. Mair, secondo i quali i partiti avrebbero perso la legittimità sociale che caratterizzava i partiti di massa, finendo per minimizzare il rapporto diretto con la società, che fino ad allora aveva costituito la loro principale fonte di legittimazione. Si veda: KATZ R.S., MAIR P., *Changing Models of Party Organization and Party Democracy: The Emergence of the Cartel Party*, in *Party Politics*, Volume I, Issue 1, 1995, pp. 5-28.

posizioni disgiunte e incomplete. L'unico che, sulla piattaforma ha abbastanza potere da poter instaurare un rapporto diretto con gli elettori è appunto il leader, che esprime quella che finisce per essere intesa come la posizione predominante nel partito.

La difficoltà nel garantire un rapporto efficace tra i diversi livelli territoriali degli organi e tra le diverse correnti pone importanti questioni di democrazia interna ai partiti. Non sono mancate infatti, negli ultimi anni, scissioni e secessioni anche all'interno di grandi partiti, quale diretta conseguenza dell'impossibilità di contestare la leadership e della mancanza di spazi di confronto, nei quali le posizioni delle diverse correnti, così come le istanze territoriali, potessero trovare ascolto e mediazione.

Il rapporto³¹ del 2014 di Fabrizio Barca, esponente del PD ed ex Ministro per il Sud e la coesione territoriale, sui 110 circoli allora presenti a Roma, aveva come obiettivo quello di "valutare uno ad uno i circoli romani del Pd [...] nella loro capacità di rappresentare bisogni e idee dei cittadini, ovvero il loro soccombere a interessi particolari o semplicemente la loro inerzia". Secondo il rapporto, su 110 circoli, erano 17 quelli considerati inattivi; 40 quelli nella cui attività si riscontrava un forte prevalere di interessi particolari e un confronto pressoché nullo sulle posizioni; 25 i circoli che, seppur producendo iniziativa politica, non rappresentavano adeguatamente gli interessi dei cittadini e 2 quelli a "presidio chiuso" (contesti di forte degrado sociale e istituzionale caratterizzati da una modesta capacità di mobilitazione e limiti organizzativi). Tener conto di questo esempio permette di constatare la perdita di capitale politico degli organi territoriali, che, come abbiamo sottolineato, più di tutti avrebbero la potenzialità di generare fiducia nel rapporto con l'elettore, perché direttamente a contatto con esso e capaci di dimostrarsi fisicamente presenti nella sua vita quotidiana.

Dunque, le considerazioni relative all'organizzazione interna dei partiti ed al rapporto tra i suoi organi, alla scelta delle candidature, così come al rapporto tra le sezioni periferiche e i cittadini, inducono a ritenere esistente una forte connessione tra tali fenomeni e gli altissimi tassi di astensionismo che caratterizzano il nostro paese. Il contesto descritto sembra chiarire le ragioni per cui l'elettore si trova a percepire la politica come lontana, sorda, e non dialogante. Le elezioni del 25 settembre 2022 per il rinnovo della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica sono state caratterizzate da una percentuale di affluenza pari 63,9%, il dato più basso di sempre, con un calo del 9% rispetto alle elezioni

³¹ PD Roma, 2015, *Rapporto conclusivo di Mappa il PD Roma*, <<http://www.luoghideali.it/mappailpdroma/rapporto/>>.

politiche del 2018³², riscontrando un astensionismo pari a più di un terzo della popolazione³³. Un dato che, come detto, dovrebbe indurre a riflettere sui profili di democraticità interna dei partiti ed anche, in particolare, sui rapporti tra il loro centro e la periferia.

In conclusione, l'analisi del rapporto tra centro e periferia dei partiti non pone solo questioni che riguardano l'organizzazione dei partiti in Italia, ma mette altresì in luce importanti aspetti relativi alla democrazia interna dell'organizzazione. Allo stesso modo, chiarisce i meccanismi che contribuiscono a determinare il rapporto che lega cittadini e politica, in particolare per quanto riguarda le aspettative dell'elettore nei confronti del mondo politico.

Riferimenti bibliografici

Chi siamo | *Greenitalia.org*. Tratto il giorno ottobre 2022 da: <<https://greenitalia.org/chisiamo/>>.

Demos & Pi, 2021, XXIV RAPPORTO GLI ITALIANI E LO STATO. Tratto il giorno ottobre 2022 da <<http://www.demos.it/rapporto.php>>.

Elezioni Politiche 2022 | *Ministero dell'Interno*. (2022, settembre). Tratto il giorno ottobre 2022 da [interno.gov.it: <https://www.interno.gov.it/it/speciali/elezioni-politiche-2022>](https://www.interno.gov.it/it/speciali/elezioni-politiche-2022).

Franzini M., Levi E., *Exit, voice e declino dei partiti tradizionali in Italia*, in *Parolechiave*, Fasc. 2, 2018, pp. 185-198.

Gori L., *I paradossi della democraticità interna ai partiti politici. Le c.d. elezioni primarie del Partito democratico*, in *Osservatorio AIC*, Fasc. 5, 2023.

³² *Elezioni Politiche 2022* | *Ministero dell'Interno*. (2022, settembre). Tratto il giorno ottobre 2022 da [interno.gov.it: <https://www.interno.gov.it/it/speciali/elezioni-politiche-2022>](https://www.interno.gov.it/it/speciali/elezioni-politiche-2022).

³³ Nell'analizzare le cause dell'astensionismo che ha interessato le ultime elezioni, il *Sole 24 Ore* riporta parte di un'intervista rivolta a Roberto D'Alimonte, docente di Sistema politico italiano all'Università Luiss ed esperto di sistemi elettorali. Egli sottolinea come non solo aspetti come il maltempo, il sistema elettorale che non prevede il voto di preferenza, (e - opinione di chi scrive - la difficoltà per soggetti come gli studenti fuorisede di raggiungere il proprio luogo di residenza per votare) hanno contribuito all'aumento dell'astensionismo, ma, in particolare "la debolezza dei partiti. I giovani non hanno l'abitudine a votare, non ci sono partiti che li accompagnano al voto". *Il Sole 24 Ore*, settembre 2022, *L'affluenza crolla al minimo storico (63,9 %)*. In *Calabria ha votato solo il 50,8%*, di SALVIOLI L. Tratto il giorno ottobre 2022 da <<https://www.ilsole24ore.com/art/l-affluenza-crolla-minimo-storico-64percento-d-alimonte-italia-i-paesi-europei-dove-si-vota-meno-AEQ9DJ3B>>.

Il Post, 23 agosto 2023, *Perché le liste elettorali hanno creato tanti problemi*. <<https://www.ilpost.it/2022/08/23/liste-elettorali-posti-problemi/>>.

Il Post, 26 febbraio 2023, *Chi è Elly Schlein, la nuova segretaria del PD*, <<https://www.ilpost.it/2023/02/26/elly-schlein-nuova-segretaria-pd/>>

Il Post, 26 settembre 2022, *Letta non si ricandiderà alla segreteria del PD*. <<https://www.ilpost.it/2022/09/26/letta-non-si-ricandida-segreteria-pd/>>.

Il Sole 24 ore Italia, 23 settembre 2014, *Forza Italia, Berlusconi: avanti con progetto fusione tra partito e club*. <<https://st.ilssole24ore.com/art/notizie/2014-09-23/forza-italia-berlusconi-avanti-progetto-fusione-partito-e-club-182753.shtml?uuid=ABYcJWwB>>.

Misculin L., *Cosa sarà il PD di Elly Schlein*, in *Il Post*, 1 marzo 2023, <<https://www.ilpost.it/2023/03/01/pd-futuro-elly-schlein/>>.

Salvioli L., *L'affluenza crolla al minimo storico (63,9 %). In Calabria ha votato solo il 50,8%*, in *Il Sole 24 Ore*, 26 settembre 2022, tratto il giorno 4 ottobre 2022 da <<https://www.ilssole24ore.com/art/1-affluenza-crolla-minimo-storico-64percento-d-alimonte-italia-i-paesi-europei-dove-si-vota-meno-AEQ9DJ3B>>.

Statuto di Forza Italia (2023, ottobre). Tratto il giorno dicembre 2023 da <<http://www.forzaitalia.it/speciali/statutoforzaitalia04.pdf>>.

Statuto di Fratelli d'Italia - Alleanza Nazionale (2019, settembre). Tratto il giorno giugno 2022 da <https://www.fratelli-italia.it/wp-content/uploads/2019/11/Statuto_registrato_il_31.10.19.pdf>.

Statuto della Lega per Salvini Premier (2018, gennaio). Tratto il giorno giugno 2022 da <https://static.legapersalvinipremier.it/files/Lega_per_Salvini_Premier_Pubbl_Statuto_GU_n.272_del_22_11_2018.pdf>.

Statuto del MoVimento 5 Stelle (2021). Tratto il giorno giugno 2022 da <<https://www.movimento5stelle.eu/wp-content/uploads/2021/07/NUOVO-STATUTO-TESTODEFINITIVO.pdf>>.

Statuto del Partito Democratico (2021, settembre 3). Tratto il giorno giugno 2022 da <<https://www.partitodemocratico.it/statuto/>>.