



*Costituzionalismo.it*

Fascicolo 3 | 2015

LE TRASFORMAZIONI DELLA FORMA DI STATO. RAPPRESENTANZA, GOVERNABILITÀ,  
PARTECIPAZIONE

## La scommessa democratica dei partiti in trasformazione

di DANIELA R. PICCIO

## LA SCOMMESSA DEMOCRATICA DEI PARTITI IN TRASFORMAZIONE

di *Daniela R. Piccio*  
*Marie Skłodowska-Curie Fellow*  
*Università degli Studi di Torino*

### ABSTRACT

#### ITA

Una fase di trasformazioni radicali si sta verificando in riferimento al fenomeno partitico. In Italia come altrove, sono cambiate le forme organizzative dei partiti politici ed è cambiato il modo di partecipare al loro interno. Alla luce di queste trasformazioni, è particolarmente opportuna oggi una riflessione sul ruolo e sulle funzioni dei partiti politici e sul nesso tra partiti politici e rappresentanza. Questo contributo si sofferma sulle nuove - episodiche - forme di partecipazione che contraddistinguono il rapporto tra cittadini e partiti politici, sugli strumenti di cui i partiti politici si avvalgono per compensare il declino delle loro capacità rappresentative e l'indebolimento dei legami con società, e sulla possibilità che nuovi soggetti politici possano contribuire ad una rinascita della politica espressiva.

#### EN

In Italy as elsewhere, the organizational structures of party organizations and the quality of engagement with political parties have witnessed major transformations. In the light of these transformations, the article proposes a reflection on the functions that political parties perform in contemporary democracies. Particular attention will be devoted to the new - episodic - forms of citizens' participation in partisan activities, to the instruments that party organizations have used to compensate for the decline in their rep-

representative performances, and to whether new political subjects can contribute to the renewal of politics as citizens' expression.

# LA SCOMMESSA DEMOCRATICA DEI PARTITI IN TRASFORMAZIONE\*

di Daniela R. Piccio

SOMMARIO: 1. *Le funzioni e le tre facce dei partiti politici;*  
2. *Dall'appartenenza alla partecipazione episodica;* 3. *I partiti e lo*  
*Stato;* 4. *La scommessa democratica è persa?*

## 1. Le funzioni e le tre facce dei partiti politici

Secondo la nota definizione di Giovanni Sartori, «un partito politico è qualsiasi gruppo politico identificato da un'etichetta ufficiale che si presenta alle elezioni, ed è capace di collocare attraverso le elezioni (libere o meno) candidati alle cariche pubbliche». Sartori scelse di adottare una prospettiva descrittiva dei fenomeni politici, prediligendo «ciò che è a ciò che pensiamo che dovrebbe essere»,<sup>1</sup> volendo offrire una definizione di partito politico che potesse 'viaggiare' e che potesse quindi essere applicata in maniera uniforme nello spazio e nel tempo. Effettivamente, pur riletta a quasi cinquanta anni di distanza, non abbiamo alcuna difficoltà a considerarla valida. Sartori è stato anche particolarmente attento ad evitare quella che lui definì la «trappola funzionalista», che confonde la struttura con le sue funzioni. Nel preciso istante in cui ci chiediamo “per cosa?” “a cosa serve?” una determinata struttura (come appunto, un partito politico) ci poniamo inevitabilmente in termini di ‘benefici di sistema’ (*eufunzionali*, secondo la definizione di Schmitter)<sup>2</sup> perdendo dunque l'oggettività che dovrebbe contraddistinguere l'analisi dei fenomeni politici. Sartori, in

---

\* Si ringraziano la Compagnia di San Paolo il programma di ricerca e innovazione dell'Unione Europea FP7 per aver contribuito al finanziamento di questa ricerca (Marie Skłodowska Curie Nr. 609402- 2020 researchers).

<sup>1</sup> G. SARTORI, *Parties and Party Systems: a Framework of Analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976, p. 62. Sull'utilità di un approccio descrittivo dei fenomeni politici, G. SARTORI, *Democratic Theory*, Detroit, Wayne State University Press, 1962, p. 24.

<sup>2</sup> P. SCHMITTER, *Parties Are not What They once Were*, in *Parties and Democracy*, in L. DIAMOND AND R. GUNTHER (a cura di), *Political Parties and Democracy*, London, John Hopkins University Press, 2001, pp. 68-89.

sostanza, si pose criticamente nei confronti dell'approccio funzionalista che dominava la scienza politica soprattutto statunitense degli anni '60 all'interno della quale troviamo infatti un'enumerazione specifica delle funzioni dei partiti politici, quali la socializzazione e l'educazione politica, l'aggregazione e l'articolazione degli interessi della cittadinanza, la formazione delle politiche pubbliche, l'organizzazione della campagna elettorale, il reclutamento della classe dirigente e la partecipazione nelle attività di parlamenti e di governi<sup>3</sup>.

A dimostrazione di quanto sia complesso non cadere nella trappola funzionalista, sono numerosi gli studiosi che hanno utilizzato per analisi empiriche o spunti critici un'enumerazione di tale tipo<sup>4</sup>. Tra questi, Stefano Bartolini e Peter Mair, in un autorevole capitolo sulla "sfida della democrazia dei partiti", hanno distinto tra due categorie principali di funzioni partitiche: quelle rappresentative e quelle procedurali o istituzionali<sup>5</sup>. Le argomentazioni portate avanti da Bartolini e da Mair portano alla constatazione che i partiti avrebbero perso la capacità di svolgere le funzioni rappresentative, in conseguenza di un reciproco allontanamento, dei partiti politici dalla società, e della società dai partiti politici. Inalterata invece appare la capacità da parte dei partiti politici di svolgere quelle altre funzioni relative alle attività istituzionali, e quindi l'organizzazione delle campagne elettorali, il reclutamento della classe dirigente e l'organizzazione di parlamento e governo. La «formula magica», secondo l'espressione dei due autori, che vedeva nei partiti politici agenti sia rappresentativi che istituzionali, è legata ad un'epoca storica particolare, le cui caratteristiche non sono necessariamente riconducibili al mondo di oggi.

Aveva dunque ragione Sartori a criticare il funzionalismo in quanto prospettiva storica che non consente di pervenire a una definizione universale di partito politico? Certamente sì. Al contempo, porsi in

---

<sup>3</sup> A. KING, *Political Parties in Western Democracies: Some Sceptical Reflections*, in *Polity*, 2(2), 1969, pp. 111-141.

<sup>4</sup> Per analisi recenti si vedano, per esempio, P. WEBB, *Political Parties and Democracy: The Ambiguous Crisis*, in *Democratization*, 12(5), 2005, pp. 633-50 e R. GUNTHER E L. DIAMOND, *Types and Functions of Parties*, in *Political Parties and Democracy*, op. cit., pp. 68-89. A ben vedere lo stesso Sartori ha definito i partiti politici alla luce di una loro funzione: quella di presentarsi alle elezioni e presentare candidati alle cariche pubbliche.

<sup>5</sup> S. BARTOLINI e P. MAIR, *Challenges to Contemporary Political Parties*, in *Political Parties and Democracy*, op. cit., pp. 327-43.

prospettiva *eufunzionale* sembra inevitabile. È proprio in virtù della centralità dei partiti politici all'interno del sistema di rappresentanza democratica, per via del ruolo chiave che essi occupano in quanto intermediari tra cittadini e Stato, e, non ultimo, è per come sono nate le grandi famiglie di partito del XX secolo – prima come movimenti di opinione, poi come associazioni di cittadini orientate a dare voce a determinati gruppi sociali – che pretendiamo che i partiti politici svolgano (anche) quelle funzioni di voce e di espressione della cittadinanza. Eppure, malgrado la crescente incapacità della tradizionale forma partito di assolvere alle funzioni di articolazione e aggregazione degli interessi, diagnosticare una ‘crisi’ del partito politico *tout court* sarebbe ingiustificato. Una nota tripartizione analitica ha aiutato a distinguere tra differenti sottosistemi (o ‘facce’) che contraddistinguono i partiti politici: il partito sul territorio costituito di militanti e di iscritti, il partito in quanto organizzazione centrale e il partito nelle istituzioni.<sup>6</sup> Come vedremo, la crisi non riguarda tutte e tre le facce ma principalmente la prima delle tre facce, quella sul territorio, mentre proprio grazie a quelle prerogative che derivano dalla centralità istituzionale, il partito politico riesce a sopravvivere e gode a tutt’oggi di una salute relativamente buona.

## **2. Dall’appartenenza alla partecipazione episodica**

Negli anni ‘50 Maurice Duverger descrisse le diverse forme di partecipazione alla vita dei partiti politici con un semplice modello composto da quattro cerchi concentrici. Ai quattro cerchi corrispondevano quattro differenti tipologie di attivismo (militanti, iscritti, sostenitori ed elettori), contraddistinte ciascuna da diversi livelli di partecipazione. La maggiore vicinanza al centro rifletteva la maggiore intensità della partecipazione. Il modello di Duverger, che descriveva il partito di massa, è rimasto a lungo un fondamentale punto di riferimento per

---

<sup>6</sup> R. KATZ e P. MAIR, *The Evolution of Party Organizations in Europe: The Three Faces of Party Organizations*, *American Review of Politics*, 1993, vol. 14(14) e P. MAIR, *Party Organization: from Civil Society to the State*, in R. KATZ e P. MAIR (a cura di), *How Parties Organize. Change and Adaptation in Party Organizations in Western Democracies*, London, Sage, 1994, pp. 1-22.

analisi e riflessioni sull'attivismo nelle organizzazioni di partito<sup>7</sup>. Il contrasto con le forme di attivismo nei partiti contemporanei non potrebbe essere più marcato.

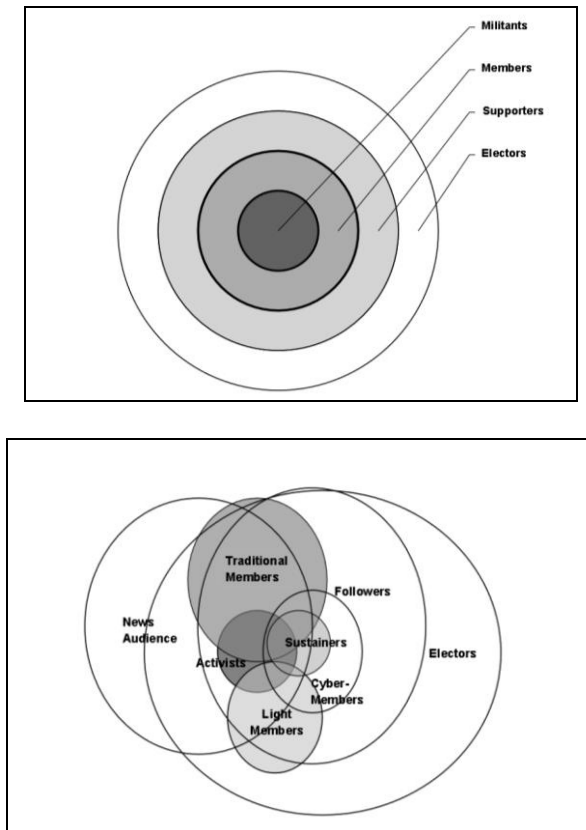
In primo luogo, ai cerchi interni del modello di Duverger non corrisponderebbero più livelli di attivismo maggiori: l'iscritto al partito politico oggi non è necessariamente più partecipe di quanto non lo sia un suo semplice elettore, così come talvolta, è il caso delle elezioni primarie aperte, al sostenitore sono attribuite prerogative che precedentemente appartenevano ai soli iscritti. In secondo luogo, a settanta anni di distanza, le due tipologie corrispettive ai cerchi interni sono divenute ormai quasi obsolete: nella letteratura politologica si è parlato dei militanti come «reliquia storica», mentre il numero degli iscritti ai partiti è registrato in progressivo e sostanziale calo in tutta l'Europa<sup>8</sup>. Alla luce di questi cambiamenti, revisionando in maniera radicale il modello del politologo francese, Susan Scarrow ha avanzato un nuovo modello di partecipazione partitica, l'appartenenza a velocità variabile (*multi-speed party affiliation*). La Scarrow non considera necessariamente superate le forme di attivismo proposte da Duverger, ma sottolinea che accanto alle forme tradizionalmente conosciute sono andate sempre più diffondendosi modalità di partecipazione nuove (dai *light members*, ai *cyber members*, ai *followers*). Rispetto alla staticità del modello di Duverger, il nuovo modello è dinamico e porta alla luce un tipo di attivismo che è al contempo fluido, in costante mutamento (si passa agevolmente da una tipologia di partecipazione all'altra) ed intermittente (la Scarrow parla di «*in and out membership*», l'entrata e l'uscita dalle attività del partito costituiscono la normalità nell'ambito del fenomeno partecipativo contemporaneo).

---

<sup>7</sup> M. DUVERGER, *Political Parties*, New York, John Wiley & Sons, 1954. Per uno studio sull'attivismo nell'ambito dei partiti di massa italiani si rimanda a F. ALBERONI, *L'attivista di partito*, Bologna, Il Mulino, 1967.

<sup>8</sup> R. KATZ e P. MAIR, *Changing Models of Party Organization and Party Democracy: the Emergence of the Cartel Party*, in *Party Politics*, 1(1), 1995, pp. 5-28. Per l'analisi comparativa degli iscritti ai partiti politici in Europa, si veda invece I. VAN BIEZEN, P. MAIR e T. POGUNTKE, *Going, Going, Gone? The Decline of Party Membership in Contemporary Europe*, in *European Journal of Political Research*, 51(1), 2012, pp. 24-56.

**FIGURA 1** – *La partecipazione nei partiti: i modelli di Duverger (sinistra) e Scarrow (destra) a confronto\**



\* Tratto da S. SCARROW, *op. cit.*, pp. 27 e 33.

È evidente che il quadro delineato dal modello della Scarrow non richiede la presenza di organizzazioni di partito radicate sul territorio. Eppure è proprio il radicamento sul territorio ad aver contribuito per decenni a tenere vive le organizzazioni di partito nella società e ad aver svolto un ruolo cruciale nel favorire l'esistenza di un legame stabile e forte tra partiti politici e cittadini. Il rapporto tra cittadini e partiti contemporanei sembra invece giocarsi su altri piani: ed è soprattutto un rapporto di natura episodica, non diversamente dal fenomeno elettorale.

Va osservato che i partiti politici hanno loro stessi contribuito alla trasformazione dell'esperienza partecipativa nella direzione qui de-



scritta. Rientra infatti nella natura episodica e intermittente della partecipazione partitica contemporanea il ricorso, sempre più frequente in Europa<sup>9</sup>, a meccanismi di selezione dei candidati alle cariche elettive e *leader* attraverso elezioni (propriamente o impropriamente) dette primarie. Motivato, secondo note analisi del fenomeno, da un bisogno di legittimazione della *leadership* a fronte della crescente impopolarità dei partiti politici e dalla volontà di ricostruire un rapporto con la società<sup>10</sup>, il trasferimento del potere di selezione di candidati e *leader* dai congressi di delegati ai singoli iscritti – e in alcuni casi, tra cui quello italiano, all'intero corpo degli elettori simpatizzanti – ha determinato una sovrapposizione delle linee di demarcazione tra le tradizionali forme di partecipazione alle attività dei partiti, ma soprattutto ha svuotato del loro ruolo le strutture intermedie. Paradossalmente, rendendo più inclusivo il selettore, i partiti hanno significativamente ridotto l'importanza di quelle arene di partecipazione e deliberazione interna il cui coinvolgimento era più intenso.

### 3. I partiti e lo Stato

Alla crisi del partito sul territorio non corrisponde però una crisi delle sue altre facce. Al contrario, è stato evidenziato come all'indebolimento dei legami tra partiti e società corrisponderebbe un rafforzamento del partito nelle istituzioni. Indicatore centrale di questo rafforzamento – come vedremo interpretato in chiave di un vero e proprio ancoraggio tra partiti politici e Stato – è la crescente regolazione dei partiti politici negli ordinamenti giuridici nazionali. Costituzioni che fanno riferimento al fenomeno partitico e leggi che ne disciplinano le attività o le modalità di finanziamento sono un fenomeno

---

<sup>9</sup> Per analisi comparative del fenomeno in Europa, si rimanda a *The Politics of Party Leadership. A Cross-National Perspective*, in W. CROSS e J. B. PILET (a cura di), Oxford, Oxford University Press, 2014; e a *Party Primaries in Comparative Perspective*, a cura di G. SANDRI, A. SEDDONE, F. VENTURINO, Farnham, Ashgate, 2015.

<sup>10</sup> S. BOLGHERINI e F. GELLI (a cura di), *Elezioni primarie: controllo del partito partecipazione popolare?*, in *Partecipazione e Conflitto*, 1, 2011; A. FLORIDIA, *Partiti e partecipazione politica: modelli alternativi di "democrazia interna", tra ricerca empirica e riflessione normativa*, contributo presentato al XXIII Convegno della Società Italiana di Scienza Politica, 2009. Per una riflessione più ampia del fenomeno, S. SCARROW, *Implementing intra-party democracy*, National Democratic Institute for International Affairs, Washington D.C., 2005.

relativamente nuovo nel contesto europeo: fino al secondo dopoguerra si pensava ai partiti politici come associazioni private di cittadini rispetto alle quali lo Stato avrebbe dovuto astenersi dall'intervenire, non ultimo in nome del principio della libertà di associazione politica. Dal secondo dopoguerra in poi invece i partiti avrebbero assunto il ruolo di «utilità pubbliche»: soggetti parte integrante dello Stato e del suo funzionamento<sup>11</sup>. Come più approfonditamente analizzato altrove<sup>12</sup>, attraverso la regolazione statale le organizzazioni di partito vengono messe in sicurezza. Da una parte, viene definita *ex lege* la coesistenza tra partiti politici e democrazia. Ai partiti vengono, infatti, attribuite funzioni cruciali, sia rappresentative che istituzionali, garantendone così la piena legittimità all'interno dell'assetto istituzionale. Dall'altra, proprio alla luce di questa loro coesistenza, gli vengono attribuiti ingenti finanziamenti statali. La figura 2, i cui dati si basano sulle valutazioni del Group of States against Corruption (GRECO) del Consiglio di Europa, mostra le percentuali di dipendenza dai fondi pubblici dei partiti politici nei paesi europei<sup>13</sup>. Emerge – per quanto si tratti di dati aggregati che è opportuno leggere con dovuta cautela – un quadro di dipendenza statale eccezionalmente alto. La crescente regolazione dei partiti negli ordinamenti nazionali sembra dunque compensare quello che i partiti non riescono più ad ottenere da parte della società, legittimità politica e finanziamento in particolare.

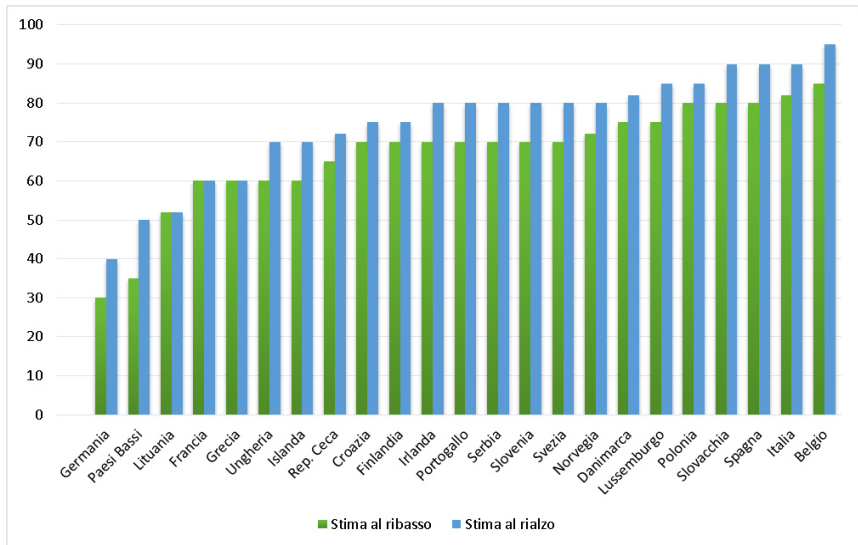
---

<sup>11</sup> La nozione di partiti come 'utilità pubbliche' è stata avanzata da L. D. EPSTEIN, *Political Parties in the American Mold*, Madison, WI: University of Wisconsin Press, 1986; essa è ripesa da I. VAN BIEZEN, *Political Parties as Public Utilities*, in *Party Politics*, 10(6), 2004, pp. 701-22.

<sup>12</sup> Nello specifico, si veda D. R. PICCIO, *Party regulation as a self-legitimizing system*, in *Partecipazione e Conflitto*, 8(1), 2015, pp. 118-139. L'impianto teorico è naturalmente quello del 'cartel party' elaborato da R. KATZ e P. MAIR, *op. cit.*

<sup>13</sup> Trattandosi di dati aggregati, sono qui riportate sia le stime della dipendenza statale sia al ribasso che al rialzo. Si noti che i dati fanno riferimento al periodo 2007-2011.

Le valutazioni del *Group of States against Corruption* sono consultabili qui: [www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/ReportsRound3\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/greco/evaluations/round3/ReportsRound3_en.asp).

**FIGURA 2** – Percentuale di finanziamenti pubblico sul totale delle entrate

I partiti politici, d'altra parte, non subiscono passivamente le sfide che provengono dall'ambiente sociale. Più spesso, essi reagiscono<sup>14</sup>. Per Katz e Mair, la regolazione dei partiti costituirebbe proprio una reazione di questo tipo<sup>15</sup>. Secondo la loro analisi, i partiti si (auto)-regolamentano fondendosi con lo Stato così da garantire la propria sopravvivenza in quanto organizzazioni. In questa prospettiva, la regolazione sarebbe uno strumento di cui i partiti politici si avvalgono ai fini di compensare quel declino delle loro capacità rappresentative e all'indebolimento dei legami tra partiti e società. Si noti l'effetto a spirale: i partiti divenendo strutture quasi-pubbliche, si avvicinano o ancorano alle istituzioni statali beneficiandone dei finanziamenti e così sopperiscono al declino dei legami con società civile. Ma più il partito è saldo nelle istituzioni statali, meno gli saranno necessari i legami con il territorio e con le loro tradizionali basi di iscritti e militanti. Non sembra possibile una via di ritorno ... ma il partito politico è salvo.

<sup>14</sup> F. RANIOLO, *Partecipazione e partiti: la prospettiva dei delegati congressuali*, in *Polis*, XXV, 2, 2011, pp. 235-262.

<sup>15</sup> R. KATZ e P. MAIR, *op. cit.*

#### **4. La scommessa democratica è persa?**

Potremmo concludere con quanto evidenziato da Bernard Manin nel suo influente saggio sul governo rappresentativo, laddove spiega come la democrazia dei partiti non è che *una delle forme* che il governo rappresentativo ha storicamente assunto. L'emergere dei partiti di massa e la coincidente estensione del suffragio all'inizio del XX secolo hanno dato l'illusione di un avvicinamento possibile tra governanti e governati. Quella che viene da più parti identificata come crisi dei partiti non è quindi altro che la trasformazione di una delle possibili forme del governo rappresentativo, quella che più di ogni altra aveva abbagliato circa le sue effettive potenzialità. Ecco come il governo rappresentativo sopravvive malgrado il crescente divario tra governanti e governati, così come la forma-partito sopravvive malgrado lo svuotamento delle sue strutture di deliberazione ed espressione. L'approccio realista è come sempre ineccepibile. Ma come sottolinea Crouch, guardare oltre all'approccio realista aiuta se non altro a comprendere la direzione verso cui vogliamo guardare<sup>16</sup>.

Se i partiti politici di oggi faticano a svolgere le funzioni rappresentative, ci si è spesso interrogati se queste funzioni possano essere svolte da parte di soggetti politici extra-istituzionali e se questi ultimi possano riuscire a contribuire alla rinascita di una politica espressiva. Inizialmente guardata con scetticismo, la presenza di soggetti politici alternativi, critici nei confronti dei partiti politici e portatori di domande di partecipazione e cambiamento è oggi riconosciuta, proprio a fronte del suo svuotamento, come un arricchimento della democrazia elettorale. Essi presuppongono infatti la presenza di una cittadinanza attiva («cittadini e non soggetti»)<sup>17</sup> e costituiscono elementi di «contro-democrazia», forze indirette di controllo e sorveglianza che vanno a rafforzare la democrazia elettorale all'interno di un contesto di sfiducia democratica<sup>18</sup>. Come incidono questi soggetti sulla rappresentanza politica? Se è vero (è un'ipotesi di lavoro) che lo stimolo cruciale affinché si realizzi il cambiamento partitico è lo shock elettorale e che i partiti sono principalmente orientati alla realizzazione di obiettivi elet-

---

<sup>16</sup> C. CROUCH, *Postdemocracy*, London, Polity Press, 2004.

<sup>17</sup> G. A. ALMOND e S. VERBA, *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*, Boston, Little, Brown, 1965.

<sup>18</sup> P. ROSANVALLON, *Counter-Democracy. Politics in an Age of Distrust*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.

torali<sup>19</sup>, allora la capacità di soggetti che mantengono un carattere solo extra-istituzionale di incidere sulla sfera delle istituzioni è minima. Dal momento in cui si istituzionalizzano invece la loro sfida diventa reale, e le capacità di contagio aumentano. Sono numerose in tutta Europa le forze provenienti dalla società civile che si sono istituzionalizzate, formando partiti politici, e che hanno portato in molti casi speranza di una rinascita possibile di partiti politici *eufunzionali*. Non assomiglieranno comunque ai partiti di massa.

---

<sup>19</sup> Si rimanda alla nota proposizione di Downs secondo cui «i partiti formulano proposte politiche per vincere le elezioni; non cercano di vincere le elezioni per realizzare proposte politiche», cfr. A. DOWNS, *An Economic Theory of Political Action in a Democracy*, in *The Journal of Political Economy*, 65(2), 1957, pp. 135-50.



# *Costituzionalismo.it*

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

## Direzione

*Direttore* Gaetano **AZZARITI**

Francesco **BILANCIA**

Giuditta **BRUNELLI**

Paolo **CARETTI**

Lorenza **CARLASSARE**

Elisabetta **CATELANI**

Pietro **CIARLO**

Claudio **DE FIORES**

Alfonso **DI GIOVINE**

Mario **DOGLIANI**

Marco **RUOTOLO**

Aldo **SANDULI**

Massimo **VILLONE**

Mauro **VOLPI**

## Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca

**BASCHERINI**, Marco **BETZU**,

Gaetano **BUCCI**, Roberto

**CHERCHI**, Giovanni **COINU**,

Andrea **DEFFENU**, Carlo

**FERRAJOLI**, Luca **GENINATTI**,

Marco **GIAMPIERETTI**, Antonio

**IANNUZZI**, Valeria **MARCENO'**,

Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA**

**PINTO**, Elisa **OLIVITO**, Luciano

**PATRUNO**, Laura **RONCHETTI**,

Ilenia **RUGGIU**, Giuliano

**SERGES**, Sara **SPUNTARELLI**,

Chiara **TRIPODINA**

Email: [info@costituzionalismo.it](mailto:info@costituzionalismo.it)

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it) (Roma)