

Lo statuto del PD: analisi di uno scollamento tra forma e sostanza*

DARIO PIO MUCCILLI**

Sommario: 1. Introduzione. – 2. La forma di governo del Partito e la "struttura federale". – 3. La figura del Segretario e l'indebolimento della leadership nel Partito (2012-2022). – 4. La figura dell'elettore: differenze con l'iscritto e potere decisionale. – 5. Le modifiche del 19 novembre 2022. – 6. Conclusioni: lo spirito originario e disatteso del Partito.

Data della pubblicazione sul sito: 6 dicembre 2023

Suggerimento di citazione

D.P. MUCCILLI, *Lo statuto del PD: analisi di uno scollamento tra forma e sostanza*, 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.

** Allievo ordinario di Scienze politiche nella Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento "Sant'Anna" di Pisa. Indirizzo mail: dariopio.muccilli@santannapisa.it.

1. Introduzione

Il lavoro qui presentato nasce per proporre un'analisi dello Statuto del Partito Democratico e della sua evoluzione, al fine di indagare come, dalla sua prima approvazione nel 2008, la "costituzione formale" del Partito abbia agito sulla "costituzione materiale" dello stesso. Utilizzando come fonti lo Statuto e le sue varie versioni modificate negli anni, ci spingeremo, con l'ausilio della più eminente letteratura, verso l'analisi organizzativa del PD, consapevoli che questa "deve precedere ogni altra prospettiva"¹ nello studio dei Partiti.

Il compito è certo arduo e non si può ignorare come, al momento della pubblicazione, il PD si trovi, a seguito delle elezioni legislative del 2022, in una fase di transizione le cui ripercussioni si sono estese altresì allo Statuto del Partito, se si considera l'eccezionalità delle modifiche intervenute sullo stesso con deliberazione dell'Assemblea nazionale del 19 novembre 2022, che hanno aperto alla possibilità per l'attuale Segretaria Schlein di candidarsi al congresso nazionale². Ad ogni modo la letteratura sulla crisi di tale partito è ben antecedente ai recenti sconvolgimenti politici: si sono infatti versati (e si versano) sul tema fiumi di inchiostro, che hanno definito il PD ora nato "sbagliato"³, ora "ipotetico"⁴, oppure figlio di una anoressia intellettuale e valoriale in seno alla sinistra.

In questo lavoro ci distanzieremo in parte da tali visioni, non disconoscendo però la loro profondità in alcuni punti: il PD nasce de-ideologizzato, con l'ambizione di una struttura leggera, a vocazione plebiscitaria e maggioritaria, niente affatto novecentesca. Ma ciò è avvenuto alla luce del sole, volontariamente ed a nostro avviso come conseguenza di una esigenza pratica di superamento della crisi dei partiti, per cui ci asterremo dal criticarne il modello *catch-all*, gridando sconcertati "*o tempora, o mores*".

Tuttavia, se riconosciamo una bontà, perlomeno contingente, alla struttura organizzativa delineata dallo Statuto, non possiamo astenerci dal sottolineare come i presupposti ideologici ed organizzativi di quest'ultimo siano poi crollati ed il Partito si sia trovato con una forma statutaria non più capace di rappresentare la vita materiale dello stesso. Uno scollamento che ha visto il PD divenire da partito

¹ A. PANEBIANCO, *Modelli di partito*, Il Mulino, Bologna, 1982.

² *L'Assemblea approva la modifica allo Statuto del PD sul percorso congressuale*, in www.partitodemocratico.it, 19 Novembre 2022 (consultato nel Maggio 2023).

³ A. FLORIDIA, *Un Partito sbagliato. Democrazia e organizzazione nel Partito Democratico*, Castelvecchi, Roma, 2021.

⁴ E. BERSELLI, *Partito Democratico o partito ipotetico*, in *Il Mulino*, 3, 2008, pp. 420-431.

"dei cittadini e del leader"⁵, un partito di dirigenti e di (alcuni eletti) militanti, in una trasformazione che ha rotto a nostro avviso gli equilibri interni, che lo Statuto tutelava, tra *leadership* nazionale e dimensione locale, e, forse più importante, tra iscritti ed elettori.

Cercheremo in questa sede di identificare alcune delle cause di questo scollamento, che vorremmo rintracciare nella fine della sovrapposizione tra Segretario e Candidato Presidente del Consiglio, nella riacquisita forza di correnti nazionali e locali e, naturalmente, nella crisi di consensi che il Partito ha conosciuto in questi anni.

Per questo, ci muoveremo nel primo paragrafo verso l'analisi della forma di governo orizzontale e verticale del partito, per poi entrare nel secondo paragrafo nella disamina vera e propria della figura del Segretario e nella sua evoluzione statutaria e pratica. Nel terzo approfondiremo la figura dell'elettore nello Statuto, il rapporto con gli iscritti e le forme di partecipazione alle decisioni fondamentali del Partito, illustrandone la consistente perdita di potere rispetto alla volontà fondatrice del PD e del suo statuto.

Data la natura transitoria e recente delle disposizioni del nuovo art. 55, introdotto con le già citate modifiche del 19 novembre 2022, riguardante esclusivamente le modalità e le tempistiche del Congresso nazionale celebratosi nel 2023, la trattazione di tale articolo verrà riservata in un quarto paragrafo distinto, nel quale si porrà l'attenzione sulle innovazioni apportate alla luce dei dati e delle riflessioni esposti in precedenza, prestando attenzione a trarre da questo confronto spunti per una analisi dell'impatto sugli equilibri statutari della Segreteria Schlein e del congresso che essa ha vinto.

2. La forma di governo del Partito e la "struttura federale"

Il PD ha tra i principi fondanti della propria vita interna quello di essere un "partito federale che promuove e sostiene l'autonomia regionale"⁶. La dialettica tra dimensione nazionale e locale nel Partito riveste infatti un ruolo centrale, tanto da essere stata equiparata nelle linee fondamentali alla disciplina emersa con la Riforma del Titolo V⁷.

⁵ Così Massimo D'Alema sulla struttura del nascente Partito Democratico in occasione del Seminario di Orvieto del 7 Ottobre 2006. Fonte: www.astrid-online.it (consultato nell'ottobre 2022).

⁶ Art. 1, c. 4, *Statuto del Partito Democratico*, (Testo approvato dall'Assemblea nazionale il 3 settembre 2021), in GU 30 ottobre 2021, n. 260.

⁷ M. MELILLO, *I rapporti centro-periferia nell'organizzazione dei partiti politici*, in E. ROSSI, L. GORI (a cura di), *Partiti politici e democrazia. Riflessioni di giovani studiosi sul diritto dei e nei partiti*, Pisa University Press, Pisa, 2011.

Esistono due livelli principali, quello nazionale e quello regionale, a cui si affiancano i livelli provinciale, territoriale e di circolo, che tuttavia non avremo modo di trattare diffusamente in questa sede, soffermandoci dunque per lo più al livello delle Unioni Regionali⁸. Queste ultime hanno, come le Federazioni Provinciali e Territoriali, una forma di governo interna che ricalca ampiamente quella nazionale: giova dunque fornire una dettagliata descrizione di quest'ultima, seguita da una analisi dei rapporti centro-periferia, al fine di fornire un quadro completo della forma di governo orizzontale e verticale nel Partito.

Gli organi nazionali di indirizzo politico del Partito sono il Segretario, l'Assemblea e la Direzione⁹. Il Segretario, sulle cui modalità d'elezione ci dilungheremo in seguito, svolge una funzione ora decisionale¹⁰, ora di mediazione, nonostante quest'ultima non sia un vincolo statutariamente previsto, giacché lo Statuto pare dare ampi poteri al segretario investito dalle cd. "Primarie"¹¹ in senso quasi presidenzialista. L'Assemblea, i cui seicento membri elettivi sono eletti ogni quattro anni contestualmente alla corsa alla Segreteria¹², ha importanti competenze "in materia di indirizzo della politica nazionale del Partito, di organizzazione e funzionamento di tutti gli organismi dirigenti nazionali, di definizione dei principi essenziali per l'esercizio dell'autonomia da parte delle Unioni Regionali"¹³. È inoltre l'organo competente per le revisioni statutarie¹⁴. Può sfiduciare il Segretario¹⁵, o nominarne uno nuovo nei casi di cessazione anticipata della carica, salvo poter deliberare un proprio autoscioglimento e dunque anticipando a propria volta il Congresso¹⁶.

Niente affatto secondario è il ruolo della Direzione, composta, oltre alcuni membri di diritto, da centoventiquattro membri elettivi, di cui metà eletti con metodo proporzionale dall'Assemblea, sessanta dai livelli regionali e quattro dalle Federazioni estere¹⁷. La Direzione è organo eminentemente esecutivo, specie a riguardo dei provvedimenti adottati dall'Assemblea. Ha inoltre rilevanti potestà in

⁸ Ai fini dell'economia della trattazione consideriamo le Unioni Provinciali di Trento e Bolzano incluse nella dicitura "Unioni Regionali".

⁹ Artt. 5, 6, 11, *Statuto del Partito Democratico*, cit.

¹⁰ A. FLORIDIA, *Un Partito sbagliato*, cit.

¹¹ Sulla natura impropria dell'uso del termine "primarie" vedi: E. ROSSI, *La democrazia interna nei partiti politici*, in *Rivista AIC*, 1, 2020, pp. 1-20.

¹² Art. 6, c. 1, *Statuto del Partito Democratico*, cit.

¹³ Art. 6, c. 4, *Statuto del Partito Democratico*, cit.

¹⁴ Art. 51, *Statuto del Partito Democratico*, cit.

¹⁵ Art. 6, c. 8, *Statuto del Partito Democratico*, cit.

¹⁶ Art. 5, c. 4, *Statuto del Partito Democratico*, cit.

¹⁷ Art. 11, cc. 2-3, *Statuto del Partito Democratico*, cit.

materia di regolamenti congressuali e concernenti l'organizzazione del Partito, le alleanze elettorali e l'autonomia degli organi non nazionali¹⁸.

Da una posizione avulsa dalla delineazione dell'indirizzo politico, riveste una funzione centrale nella forma di governo del PD la Commissione Nazionale di Garanzia, per i cui componenti, eletti ogni quattro anni, dall'Assemblea, vige un rigido regime di incompatibilità con qualsivoglia carica interna¹⁹. La Commissione ha competenze relative alla corretta applicazione dello Statuto e del Codice etico nonché ai rapporti interni al Partito Democratico²⁰ ed è dunque organo competente in unica istanza su ogni questione o controversia attinente "l'elezione e il corretto funzionamento degli organi nazionali, l'ammissione delle candidature a Segretario nazionale e la relativa elezione, gli eletti a livello nazionale ed europeo"²¹. Risulta inoltre organo d'appello "per tutti gli altri ricorsi decisi in primo grado dalle Commissioni regionali di Garanzia"²². Possono ricorrervi sia gli iscritti che gli elettori registrati, nonché i Segretari Regionali qualora vedano violata l'autonomia statutaria della propria Unione²³.

Sull'autonomia delle Unioni Regionali, il Partito ha sempre posto un forte accento, tanto da poter essere intesa come un contrappeso per il potere simil-presidenziale del Segretario. Sta di fatto, tuttavia, che il valore della territorialità nello Statuto del PD ha una natura quasi ideologica, come se fosse lo strumento di base per la realizzazione degli altri valori di cui il Partito si fa fondatore²⁴. Ciò si traduce in disposizioni che conferiscono alla suddette Unioni autonomia statutaria, politica, programmatica, organizzativa e finanziaria, pur residuale rispetto alle competenze degli organi nazionali²⁵. Parimenti di rilievo è la competenza in materia di "alleanze politiche ed elettorali a livello regionale, provinciale e comunale"²⁶.

Ciononostante, le deliberazioni degli organi regionali, e locali in genere, sono suscettibili di annullamento previo voto a maggioranza assoluta della Direzione Nazionale²⁷, salvo la già citata possibilità del livello territoriale interessato di ricorrere in Commissione di Garanzia. È prevista inoltre la possibilità, in capo al Segretario, di commissariamento, scioglimento o adozione dei poteri sostitutivi nei

¹⁸ Artt. 12, 15 *Statuto del Partito Democratico*, cit.

¹⁹ Art. 45, c. 3, *Statuto del Partito Democratico*, cit.

²⁰ Art. 45, *Statuto del Partito Democratico*, cit.

²¹ Art. 47, c. 8, l. a, *Statuto del Partito Democratico*, cit.

²² Art. 47, c. 8, l. b, *Statuto del Partito Democratico*, cit.

²³ Art. 48, *Statuto del Partito Democratico*, cit.

²⁴ M. MELILLO, *I rapporti centro-periferia nell'organizzazione dei partiti politici*, cit.

²⁵ Art. 15, *Statuto del Partito Democratico*, cit.

²⁶ Art. 15, c. 1, *Statuto del Partito Democratico*, cit.

²⁷ Art. 15, c. 2, *Statuto del Partito Democratico*, cit.

confronti degli organi locali, previa ratifica della Direzione e parere della Commissione Nazionale di Garanzia²⁸.

Al fine di evitare simili frizioni lo Statuto prevede una *Conferenza dei Segretari regionali e delle province autonome di Trento e Bolzano*, la quale tuttavia ha poteri meramente consultivi in materia politica e finanziaria, peraltro facilmente derogabili, mentre di maggiore rilievo è la possibilità della *Conferenza* di ricorrere alla Commissione di Garanzia qualora ritenesse violata l'autonomia regionale²⁹.

3. La figura del Segretario e l'indebolimento della leadership nel Partito (2012-2022)

Come anticipato sopra, il Segretario ha nella struttura statutaria del Partito Democratico un potere molto ampio, addirittura presidenziale, e la ragione di ciò risiede *in primis* nella modalità d'elezione dello stesso. Questa avviene in un meccanismo chiamato *Congresso*³⁰, il quale si articola in tre fasi principali, la prima di discussione delle varie piattaforme di supporto alle candidature, la seconda di selezione con voto tra gli iscritti delle piattaforme principali (dal 2019 due, in precedenza tre) che potranno accedere alla terza fase, ossia alle impropriamente dette "primarie"³¹, cioè il voto di iscritti ed in misura maggiore degli elettori, ossia, così ci basta sapere per ora, di chiunque sia pronto a versare un modesto obolo e a presentarsi ai *gazebo* dove è montato il seggio³².

Questo sistema d'elezione, avente perno sull'elettore e non sull'iscritto, si configura come una investitura plebiscitaria della *leadership*, quasi come una autorizzazione al comando, proveniente invero dal "Paese", cui idealmente voleva rivolgersi alla propria nascita il PD, in pieno spirito di vocazione maggioritaria. Tale investitura aveva poi ragion d'essere nella designazione, percepita come naturale, del Segretario come candidato alla Presidenza del Consiglio, la quale si dispiegava altresì in alcune disposizioni specifiche le quali prevedevano, in caso di primarie di coalizione, l'automatismo nel PD di individuare il proprio candidato nella persona del Segretario³³. Proprio su questo terreno è iniziato, a nostro avviso, il processo di indebolimento della *leadership* del Partito.

Nelle primarie di coalizione di *Italia. Bene Comune* del 2012, in vista delle successive elezioni politiche, la pressione montante dell'astro nascente del Partito, Matteo Renzi, condusse alla decisione di derogare alla norma dell'allora art. 18,

²⁸ Art. 23, c. 1, *Statuto del Partito Democratico*, cit.

²⁹ Art. 22, *Statuto del Partito Democratico*, cit.

³⁰ Art. 12, *Statuto del Partito Democratico*, cit.

³¹ E. ROSSI, *La democrazia interna nei partiti politici*, cit.

³² A. FLORIDIA, *Un Partito sbagliato*, cit.

³³ Art. 18, c. 8, *Statuto del Partito Democratico*, (Modificato dall'Assemblea Nazionale del 18 luglio 2015), in www.partitodemocratico.it (consultato nell'ottobre 2022).

consentendo a lui, così come a Laura Puppato, di concorrere in quota PD alle primarie accanto al Segretario Bersani.³⁴ Se in tal caso si trattò di una deroga, successivamente tale possibilità venne resa permanente grazie ad una serie di modifiche allo Statuto apportate nel 2019³⁵, andando così totalmente a stridere con la pur rimasta dicitura per cui il Segretario "è proposto dal Partito come candidato all'incarico di Presidente del Consiglio dei ministri"³⁶.

Se ciò non bastasse ad evidenziare la crisi della leadership in un partito inizialmente configurato come leaderistico, maggioritario e con una impronta quasi plebiscitaria³⁷, sono altri due gli elementi che ci possono fornire un quadro più chiaro: la figura del "segretario reggente" e il fenomeno della "diarchia" che si presenta quando Presidente del Consiglio e Segretario siano entrambi iscritti al Partito, essendo tuttavia persone diverse.

Nel primo caso, occorre rammentare la norma statutaria che prevede la possibilità in capo all'assemblea di nominare un Segretario in caso di cessazione anticipata dalla carica del precedente. La tenuta della Segreteria per i quattro anni previsti dallo Statuto è stata sempre una sfida traumatica nel Partito³⁸, che si è trovato in più occasioni ad avere soggetti privi della suddetta investitura elettorale in fasi delicatissime per la vita politica del Partito e dell'Italia, in cui si è andati a volte ben oltre la semplice reggenza.

Tralasciando le brevi parentesi Franceschini ed Epifani, i casi di Martina e di Letta sono i più esemplari da prospettive diverse. La segreteria Martina fu il risultato secondo alcuni della volontà del Segretario uscente di tenere in ostaggio il Partito, dispiegatasi in dimissioni non chiare e subitane, attraverso una gestione opaca del potere che ha dato vita ad una segreteria reggente delegittimata ed in più incaricata di affrontare una delicatissima fase post-elettorale³⁹. Il caso Letta invece spicca per essere stato il primo caso in cui il PD si sia presentato alle elezioni politiche guidato da un Segretario non passato al vaglio delle primarie. Senza voler dilungarci su responsabilità politiche o personali nei casi specifici, essi sono indicativi di un partito materialmente instabile e di una dispersione totale del significato originario del ruolo del Segretario nel Partito.

³⁴ A. FLORIDIA, *Un Partito sbagliato*, cit.

³⁵ *Come cambia lo Statuto del Pd*, in AGI, 17 novembre 2019, in https://www.agi.it/politica/nuovo_statuto_pd-6565266/news/2019-11-17/ (consultato nell'ottobre 2022).

³⁶ Art. 5, c. 1, *Statuto del Partito Democratico*, (Testo approvato dall'Assemblea nazionale il 3 settembre 2021), in GU 30 ottobre 2021, n. 260.

³⁷ M. VALBRUZZI, *L'elezione diretta del primo segretario del PD*, in G. PASQUINO (a cura di), *Il Partito Democratico. Elezione del segretario, organizzazione e potere*, Bononia University Press, Bologna, 2009.

³⁸ Nei fatti alcun Segretario è cessato dalla carica alla scadenza naturale del mandato.

³⁹ A. FLORIDIA, *Un Partito sbagliato*, cit.

Parimenti le diarchie tra Segretario e Presidente del Consiglio, salvo forse nel caso Veltroni-Prodi, hanno mostrato tutto il potenziale conflittuale di una scissione delle due figure, sublimatasi ad onore del vero più nel caso Renzi-Letta⁴⁰ che sotto il Governo Gentiloni. Ai nostri occhi paiono chiare le ragioni latenti di simili conflitti: il Segretario "normalmente" eletto possiede una legittimazione elevata ed un tale potere interno da rendere difficile la perdita di tali attributi a livello di governo, dove alcun iscritto al PD potrebbe possedere simili credenziali. Eppure che queste diarchie siano avvenute in maniera così traumatica testimonia o la scarsa flessibilità di uno Statuto forse troppo ottimista in origine, o la mancata attenzione e volontà di attuazione da parte della classe dirigente del Partito verso la propria carta fondativa.

4. La figura dell'elettore: differenze con l'iscritto e potere decisionale

Nello Statuto il PD si definisce un partito "costituito da elettori ed iscritti"⁴¹, dove per questi ultimi si intendono coloro che, sottoscrivendo lo Statuto ed alcune carte annesse⁴², si registrano all'Anagrafe degli iscritti e delle iscritte, mentre per i secondi si intendono coloro i quali dichiarino di riconoscersi nella proposta politica del Partito, di sostenerlo alle elezioni, e accettino di essere registrati nell'albo pubblico delle elettrici e degli elettori⁴³. Nella pratica tale registrazione avviene in via esclusiva nel corso delle cd. "primarie".

La demarcazione statutaria tra i diritti ed i doveri dell'una e dell'altra figura è molto flebile, vigendo in entrambi casi vaghi doveri e diritti di partecipazione alla vita del partito, così come diritti di candidatura poco distinti tra gli uni e gli altri. Se per gli elettori sussiste il diritto ad "avanzare la propria candidatura a ricoprire incarichi istituzionali"⁴⁴, questo medesimo appare per gli iscritti di poco esteso, configurandosi come diritto a "candidarsi e sottoscrivere le proposte di candidatura"⁴⁵. Solo a questi ultimi infine è riconosciuto l'elettorato passivo per le cariche interne, mentre *de facto* sempre e solo ad essi si è applicato in pieno il diritto di candidatura a cariche istituzionali⁴⁶.

Quest'ultimo sbilanciamento è stato a lungo controbilanciato dall'elettorato attivo degli elettori, ossia dei cittadini simpatizzanti, capaci nell'originale impalcatura statutaria di intervenire col proprio voto decisivo nell'elezione di tutte

⁴⁰ S. BORGHESE, *Dall'imperativo al posizionale: la strategia comunicativa e politica di Matteo Renzi*, in www.tesi.luiss.it, 2016 (consultato nell'ottobre 2022).

⁴¹ Art. 1, c. 4, *Statuto del Partito Democratico*, cit.

⁴² Si tratta del *Manifesto dei Valori* e del *Codice Etico*.

⁴³ Art. 4, cc. 2-3, *Statuto del Partito Democratico*, cit.

⁴⁴ Art. 4, c. 4, *Statuto del Partito Democratico*, cit.

⁴⁵ Art. 4, c. 5, *Statuto del Partito Democratico*, cit.

⁴⁶ A. FLORIDIA, *Un Partito sbagliato*, cit.

le cariche monocratiche interne⁴⁷. Tuttavia questo potere si è eroso, tolto prima nel 2015 a livello provinciale⁴⁸ e poi nel 2019 a livello regionale⁴⁹, dimensioni locali dove sin dalla nascita del partito si lamentava uno strapotere di correnti e potentati territoriali, usciti così indubbiamente rafforzati.

Anche a livello nazionale, si è ridotto l'impatto del voto degli elettori prima riducendo a due le candidature a Segretario ammesse alle "primarie"⁵⁰, ma ancora di più svuotando quest'ultimo momento di voto attraverso il disaccoppiamento, prima fattuale poi messo nero su bianco, tra Segretario e candidato Presidente del Consiglio, ossia tramite l'abbandono di ogni logica maggioritaria che giustificava l'utilizzo delle "primarie" come "investitura popolare" o "autorizzazione al comando". In altri termini, l'impatto elettorale interno degli elettori è divenuto meno decisivo, quasi aleatorio, in controtendenza rispetto allo spirito iniziale del Partito, volto ad una democrazia immediata.

Perdendo la propria dimensione plebiscitaria, pur contenuta nella dimensione locale e territoriale, il ruolo dell'elettore ha perso di significato, nonostante vi siano stati casi di controtendenza, come la prima Segreteria Renzi, esempio emblematico di una *leadership* con maggiore sostegno esterno dalla società civile, che dalla nomenclatura di Partito⁵¹.

Parallelamente a questa perdita di potere, l'elettore si è visto in via di prassi privato di ogni potere decisionale nella selezione delle candidature alle massime assemblee legislative italiane ed europee (Parlamento e Parlamento Europeo, nda), dove pur lo Statuto prevedeva (e prevede) primarie aperte o "forme di ampia partecipazione democratica"⁵², mancate nelle due ultime elezioni politiche del 2018 e del 2022, dove di fatto è stato il Segretario ad effettuare ogni scelta selettiva.

Da una iniziale apertura del "giardino segreto"⁵³ del potere, il Partito pare essersi ripiegato nei confronti degli elettori in un cupo silenzio, testimoniato altresì dalla pressoché totale inoperosità nel partito di quegli strumenti, pur statutariamente previsti, come i forum, i referendum interni e la *E-democracy*⁵⁴, sui

⁴⁷ Art. 1, c. 2, *Statuto del Partito Democratico*, (Approvato dall'Assemblea Costituente Nazionale il 16 Febbraio 2008), in www.partitodemocratico.it (consultato nell'ottobre 2022).

⁴⁸ Art. 15, c. 4, *Statuto del Partito Democratico*, (Modificato dall'Assemblea Nazionale del 18 luglio 2015), in www.partitodemocratico.it (consultato nell'ottobre 2022).

⁴⁹ Art. 21, c. 4, *Statuto del Partito Democratico*, (Testo approvato dall'Assemblea nazionale il 3 settembre 2021), in GU 30 ottobre 2021, n. 260.

⁵⁰ Art. 12, *Statuto del Partito Democratico*, cit.

⁵¹ G. BOBBA, A. SEDDONE, *Partito personale o personalizzato? L'evoluzione del Partito Democratico: 2007-2015*, in *Ragion pratica*, 1, 2016, pp. 57-84.

⁵² Art. 25, *Statuto del Partito Democratico*, cit.

⁵³ G. BOBBA, A. SEDDONE, *Partito personale o personalizzato?*, cit.

⁵⁴ Artt. 30, 34, *Statuto del Partito Democratico*, cit.

quali pure vi son stati dei tentativi di implementazione, ma mai particolarmente riusciti. Anche a livello della *membership* degli iscritti si può sostenere come il Partito abbia posto più riguardo verso l'iscritto eletto a cariche interne o istituzionali, o comunque nel gioco di potere interno o correntizio, mancando l'obiettivo di dar luogo ad un processo decisionale ampio e partecipato tra i singoli membri ed i Circoli, spesso utilizzati più ai fini della conta, che per la deliberazione vera e propria⁵⁵.

Comprendere il rapporto tra questa crisi di partecipazione e la crisi di consensi del Partito è ostico, poiché è difficile capire quale sia venuta prima e abbia causato l'altra. Certo è che il primo "popolo delle primarie", quelle del 2007, superò i tre milioni e mezzo⁵⁶, e forse ciò può spiegare come lo Statuto, approvato l'anno successivo, sia stato forse troppo ottimista nel ritenere che la forza della partecipazione esterna nel Partito rimanesse costante negli anni, così da bilanciare una classe dirigente interna strutturata e frammentata allo stesso tempo, che, al calare della partecipazione popolare, non è riuscita a, o non ha voluto, mantenere saldi i principi cardine della democrazia interna del Partito contenuti nell'originale impianto statutario.

5. Le modifiche del 19 novembre 2022

La procedura seguita dall'Assemblea nazionale per modificare lo Statuto del Partito in previsione del Congresso del 2023 ha un carattere che non può essere meramente derogatorio: l'Assemblea ha introdotto infatti un articolo aggiuntivo, l'art. 55, contenente nuove norme valedoli esclusivamente per il Congresso venturo, in deroga alle disposizioni esistenti, senza tuttavia abolire queste ultime, né preoccupandosi di risolvere espressamente le possibili antinomie. Su questo fronte l'organo nazionale si è infatti limitato ad approvare il c. 3. p. 6 dell'articolo, per cui "Per quanto non disciplinato dal presente articolo, si fa riferimento alle norme contenute nello Statuto". Tale disposizione fa riferimento "alle norme contenute nello Statuto", considerando dunque *de facto* l'art. 55 alla stregua di un atto derogatorio non facente parte del testo, similmente a quello che fu prodotto nel 2012 in occasione delle primarie di *Italia. Bene Comune* per derogare all'allora art. 18.

Se dal punto di vista formale i due interventi sono distinti, in entrambi i casi sostanzialmente essi sono stati il risultato di una esigenza *ad hoc* nella vita del Partito, se non *ad personam*. La scelta tuttavia di procedere con l'integrazione di

⁵⁵ A. FLORIDIA, *Un Partito sbagliato*, cit.

⁵⁶ *Primarie Pd, oltre 3,5 milioni di voti. Veltroni si conferma al 75,7 per cento*, in *Repubblica*, 17 ottobre 2007, in <https://www.repubblica.it/2007/10/sezioni/politica/partito-democratico-13/dato-definitivo/dato-definitivo.html> (consultato nell'ottobre 2022).

un articolo intero nello Statuto, ne snatura la natura “costituzionale” ben più di una semplice deroga. Le nuove disposizioni infatti sono rimaste nello Statuto anche a seguito della fine della fase congressuale, motivo per cui ci si trova di fronte ad un documento “chimerico” in cui esistono due discipline divergenti su una medesima materia. L’inaugurazione di questa prassi, dietro la quale sono numerose le ragioni politiche e strategiche, rischia di creare un corto-circuito formale pronto a ripresentarsi alla fine di ogni mandato da Segretario o piuttosto, guardando l’esperienza passata, allo scadere di ogni quadriennio.

Le nuove disposizioni istituiscono anzitutto a monte della fase congressuale vera e propria un “processo costituente” nel quale “i partecipanti saranno chiamati a esprimersi su una serie di nodi politici essenziali che dovranno riguardare i valori fondanti, la missione, la forma partito e le modalità di organizzazione dell’attività politica, la proposta politica del Partito”⁵⁷. L’esito di questo processo diviene una proposta di un nuovo “Manifesto dei valori e dei principi”, da approvare in Assemblea, ad opera di un Comitato Costituente, nominato dalla Direzione, che deve tenere in conto nella redazione della proposta delle indicazioni dei partecipanti di cui sopra.

Nel “processo costituente” i partecipanti, oltre agli iscritti, possono essere altresì “gli iscritti ai partiti e movimenti politici, alle associazioni e ai movimenti civici che con deliberazione dei propri organismi dirigenti aderiscano al processo costituente”⁵⁸ e “i cittadini che affermano la volontà di partecipare al processo costituente, sottoscrivendo l’appello alla partecipazione con una adesione certificata”⁵⁹. Il ruolo di queste ultime due categorie diviene centrale in primis quando l’art. 55 sancisce al c. 1, p. 5 che costoro divengono *ipso facto* iscritti al partito “nel momento in cui partecipano alle operazioni di voto nella prima fase congressuale di cui al punto 55.3.4 lett. a)”, cioè nel momento in cui essi votano le piattaforme programmatiche dei candidati alla Segreteria, le cd. “primarie interne” presentatesi nella prima fase del congresso, secondo la ripartizione tradizionale. In questo senso non è più lo *status* di iscritto a donare il diritto di voto, ma è lo stesso fatto di votare che determina il passaggio dallo *status* di “cittadino”, altrimenti non contemplato nello Statuto e previsto solo nel nuovo art. 55, a quello di “iscritto”.

In secondo luogo, alle due nuove categorie di partecipanti introdotte col “processo costituente” è riconosciuto lo status di “iscritti” al momento della presentazione o della sottoscrizione delle candidature alla fase congressuale, ivi compresa la propria, circostanza questa che ha permesso all’attuale Segretario

⁵⁷ Art. 55, c. 1, p. 4, *Statuto del Partito Democratico*, in *L’Assemblea approva la modifica allo Statuto del PD sul percorso congressuale*, cit.

⁵⁸ Art. 55, c. 1, p. 1, *Statuto del Partito Democratico*, in *L’Assemblea approva la modifica allo Statuto del PD sul percorso congressuale*, cit.

⁵⁹ *Ibidem*.

Schlein di candidarsi. I più grandi ostacoli a quest'ultima operazione erano infatti rappresentati dall'art. 12, c. 5, che escludeva (ed esclude) i non iscritti dalla possibilità di candidarsi, e dall'art. 4, c. 9, che vietava (e vieta) l'iscrizione agli iscritti ad "ad altri movimenti politici o ad altri partiti politici o aderenti, all'interno delle Assemblee elettive, a gruppi diversi da quello del Partito Democratico"⁶⁰, gli stessi ora ammessi con le modifiche al processo costituente e dunque alla possibilità di iscrizione.

6. Conclusioni: lo spirito originario e disatteso del Partito

Volgendo alle conclusioni, è opportuno ricominciare dall'inizio, ossia dal discorso che il politologo Salvatore Vassallo fu chiamato a tenere al seminario di Orvieto del 2006 sulla nascita del futuro Partito Democratico⁶¹. Vassallo, che successivamente presiedette la stesura dello Statuto, diede in quella sede le coordinate fondamentali per l'organizzazione del nuovo Partito, il quale si sarebbe dovuto inserire in una dimensione politica bipolare e maggioritaria, con un elevato pluralismo interno e la capacità di "richiamare alla partecipazione politica quei tanti cittadini italiani che da tempo non sono più attratti, o si sentono addirittura respinti, dalle tradizionali strutture di partito".

Nell'idea di Vassallo, il PD avrebbe dovuto essere un partito essenzialmente leggero, improntato ad una partecipazione dei cittadini "agevole, semplice, immediata", tradotta in pratica nella selezione dei dirigenti. Una simile visione, forse troppo elettoralistica, si è tradotta poi nella figura dell'elettore, la quale in un'ottica di vocazione maggioritaria sottintendeva un partito che voleva essere "Paese", aperto a chiunque dotato di senso civico e di una minima volontà partecipativa.

I perni imprescindibili nella visione di Vassallo per la costituzione del nuovo Partito, e che successivamente si ritrovano nello Statuto, erano i seguenti: l'identificazione del Segretario come candidato alla Presidenza del Consiglio; la partecipazione immediata del cittadino elettore alle principali scelte di indirizzo politico e sui dirigenti; ed infine, l'idea di un Partito *without partisans*, con una militanza ridotta, o comunque minima, post-ideologico e configurato come un cartello capace di rappresentare il Paese intero.

Tali caratteristiche erano ritenute necessarie alla luce della crisi del modello novecentesco di partito, a causa della quale era ritenuta doverosa una pragmatica considerazione della opportunità di un partito de-ideologizzato e *catch-all*. In questo senso, la sovente denunciata mancanza di una intelaiatura ideologica del

⁶⁰ L'attuale Segretaria Schlein risultava iscritta prima di candidarsi alla rete ecologista *Green Italia*.

⁶¹ Per il trascritto della relazione di Vassallo: A. FLORIDIA, *Un Partito sbagliato*, cit.

Partito fu in qualche modo voluta, e non si può non riconoscere almeno in parte la pragmaticità della scelta di farsi partito interclassista e aggregante di interessi socialmente diversificati. Un simile processo di smantellamento del partito novecentesco, non avvenuto solo in Italia, è stato in seguito criticato, riconoscendone la non ineluttabilità⁶², ma, ciò detto, non si può a posteriori dare alcuna colpa in tal senso né a Vassallo, né al PD per aver tentato di intercettare lo spirito del tempo.

Le premesse di Salvatore Vassallo per l'organizzazione del Partito ne informarono successivamente lo Statuto, ma a nostro avviso se questo, nonostante alcune pur sostanziali modifiche, è rimasto pervaso da tale spirito, la prassi del Partito lo ha visto invece ampiamente disatteso.

Questo scollamento tra dimensione formale e materiale è avvenuto anzitutto sul piano della crisi della designazione a candidato Presidente del Consiglio del Segretario, ben prima delle modifiche statutarie del 2019, già nelle primarie di coalizione del 2012, crisi poi esacerbata con le due diarchie succedutesi nella Segreteria Renzi e le segreterie "reggenti" di Martina e di Letta. Crollando così la ragione stessa della figura dell'elettore, ossia la sua incisività immediata nella vita del partito, è venuta meno quella configurazione iniziale di un Partito "di cittadini e del leader"⁶³, per lasciare il passo ad un Partito di eletti, in mano alle correnti.

Nato personalizzato e plebiscitario, il PD ha perso queste caratteristiche senza sostituirle volontariamente con altre altrettanto definite, rimanendo sì post-ideologico ed un cartello di interessi diversi, ma incapace di attrarre il "Paese" nelle sue dinamiche interne e dunque di rappresentarlo come auspicato da Vassallo e dall'iniziale "spirito del Lingotto".

Vogliamo quindi infine riconoscere una bontà, o perlomeno una certa logica, nel progetto iniziale del PD, specialmente nella contingenza di quel momento, in cui una spinta verso un partito "diverso"⁶⁴ ha prevalso in uno Statuto effettivamente singolare nello scenario italiano e non solo. Tuttavia la prassi non è stata in grado di reggere l'ambiziosità degli obiettivi fondativi sulla democrazia interna, mentre poco o nulla è stato fatto per adeguare l'intera struttura del Partito, dunque non solo della Segreteria, al nuovo corso dello stesso. Invocare ora un "ritorno allo Statuto" o meno è una operazione politica che non ci compete. Tuttavia vogliamo affermare come, volendo ragionare sulla sensatezza o sulla riformabilità dell'esperienza politica del Partito Democratico, lo scollamento tra la sua forma statutaria e la sua successiva vita sostanziale sia uno dei punti principali

⁶² S.E. SCARROW, *Beyond Party Members. Changing approaches to Partisan Mobilization*, Oxford University Press, Oxford, 2015.

⁶³ Vedi sopra, nota 5.

⁶⁴ A. REICHLIN, *Il midollo del leone. Riflessioni sulla crisi della politica*, Laterza, Roma-Bari, 2010.

su cui doversi focalizzare, consci ancora una volta che i partiti "sono prima di tutto organizzazioni"⁶⁵ e, dunque, qualora qualcosa non vada, è proprio tra le maglie della loro struttura organizzativa che va ricercata la ragione o la soluzione al problema.

Sotto questa prospettiva la nuova Segreteria Schlein si trova ancora ad un livello germinale per comprendere il suo impatto complessivo sugli equilibri statutarî, sebbene si possano già chiarire alcuni elementi. L'ampia legittimazione elettorale ricevuta nelle cd. "primarie", col voto degli elettori che ha ribaltato l'esito del voto degli iscritti in sede congressuale⁶⁶, pare ri-orientare il PD verso il modello di Partito "di cittadini e del leader". Sebbene sia avventato sottostimare ora la rilevanza di iscritti e correnti, questo dato evidenzia nel PD la necessità di una *leadership* forte, in grado di parlare al "Paese" e di rappresentare una alternativa "maggioritaria". Ad ogni modo, sul piano formale, le chimeriche modifiche statutarie che hanno reso tutto ciò possibile non possono essere ridotte ad un mero strumento estemporaneo: è infatti già successo nella storia del PD che deroghe statutarie dettate da considerazioni contingenti divenissero poi la regola⁶⁷. Una simile prassi tuttavia indebolisce fortemente la "robustezza" della carta statutaria, il cui stato è un riflesso dello smarrimento dell'identità iniziale del Partito. In altri termini, ancora una volta, la forma statutaria si è rivelata con l'ultimo congresso non essere più in grado di rispondere alle esigenze della vita "sostanziale" del partito, ma, se nel passato questo fenomeno aveva conseguenze più nella prassi che sulle disposizioni statutarie, il recente congresso del PD ha reso necessario per i dirigenti del Partito incidere fortemente su queste ultime, evidenziando una forte urgenza di riformare la "costituzione formale" del Partito, sempre più inadatta a rappresentare la sua "costituzione materiale".

SITOGRAFIA

- www.astrid-online.it (consultato nell'ottobre 2022).
- www.partitodemocratico.it (consultato nell'ottobre 2022).
- www.tesi.luiss.it (consultato nell'ottobre 2022).

BIBLIOGRAFIA

E. BERSELLI, *Partito Democratico o partito ipotetico*, in *Il Mulino*, 3, 2008, pp. 420-431.

⁶⁵ A. PANEBIANCO, *Modelli di partito*, cit.

⁶⁶ *Pd, i dati ufficiali aggiornati dei congressi di circolo*, in www.partitodemocratico.it, 11 Febbraio 2022 (consultato nel Maggio 2023).

⁶⁷ Il caso è ancora una volta quello della deroga all'art. 18 nel 2012 nel quadro delle primarie di Italia. Bene Comune, che è poi assunta a rango di disposizione statutaria con le modifiche del 2019.

G. BOBBA, A. SEDDONE, *Partito personale o personalizzato? L'evoluzione del Partito Democratico: 2007-2015*, in *Ragion pratica*, 1, 2016, pp. 57-84.

S. BORGHESE, *Dall'imperativo al posizionale: la strategia comunicativa e politica di Matteo Renzi*, in www.tesi.luiss.it, 2016 (consultato nell'ottobre 2022).

A. FLORIDIA, *Un Partito sbagliato. Democrazia e organizzazione nel Partito Democratico*, Castelvecchi, Roma, 2021.

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

G. PASQUINO (a cura di), *Il Partito Democratico. Elezione del segretario, organizzazione e potere*, Bononia University Press, Bologna, 2009.

A. REICHLIN, *Il midollo del leone. Riflessioni sulla crisi della politica*, Laterza, Roma-Bari, 2010.

E. ROSSI, *La democrazia interna nei partiti politici*, in *Rivista AIC*, 1, 2020, pp. 1-20.

E. ROSSI, L. GORI (a cura di), *Partiti politici e democrazia. Riflessioni di giovani studiosi sul diritto dei e nei partiti*, Pisa University Press, Pisa, 2011.

S.E. SCARROW, *Beyond Party Members. Changing approaches to Partisan Mobilization*, Oxford University Press, Oxford, 2015.