

Domenico Cella (bologna@domenicocella.it)

## Problemi e anomalie democratiche negli Statuti del Popolo della Libertà e del Partito democratico

**21 novembre 2009, Bologna, "La democrazia nei partiti", Seminario  
dell'Istituto Regionale di Studi sociali e politici "Alcide De Gasperi" - Bologna**

# Sommario

- I Partiti e l'art. 49 della Costituzione italiana.
- L'abnorme concentrazione di potere in una persona nello Statuto del Popolo della Libertà: l'espressione della leadership; alcuni poteri del Presidente nazionale; contropoteri al Presidente? i rapporti centro - periferia.
- Limiti alla partecipazione e alla mobilità della classe politica nello Statuto del Partito democratico: l'elezione dei Segretari e delle Assemblee di partito; i rapporti centro-periferia; le candidature alle primarie per le cariche pubbliche;
- La partecipazione di tutti i cittadini alla politica: finalità esplicite / attività tangibili di partito negli Statuti del Popolo della Libertà e del Partito democratico

# I. I Partiti e l'Articolo 49 della Costituzione italiana

- Il testo dell'articolo: "Tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale".
- Il testo indica il diritto personale di scegliere e partecipare alla vita del partito desiderato; conseguente "dover essere" pluralistico del sistema partitico (multipartitismo).
- Il testo finalizza questa nostra libertà di associazione politica al bene comune di un concorso di tutti i cittadini alla formazione dell'indirizzo generale
- Il testo sottopone questo nostro concorso all'esercizio del metodo democratico (un metodo diverso renderebbe il nostro concorso oscuro e finanche pericoloso);
- Il testo dell'articolo indica chiaramente che i soggetti del concorso alla formazione dell'indirizzo generale sono i cittadini, non i partiti, che sono invece solo come strumento al servizio di questo nostro concorso.
- Quindi, il partito politico per la Costituzione non è una qualsiasi organizzazione: ha l'onere di realizzare la nostra partecipazione politica e di farlo mettendo in valore il metodo democratico.

- Dall'analisi che procede degli Statuti del PDL e del Pd emergono, per un verso, una abnorme concentrazione di potere attorno alla figura del Presidente nazionale e l'inesistenza di apprezzabili "contropoteri" (Pdl), dall'altro verso, pur in un contesto pluralistico e partecipativo decisamente non comparabile, l'esistenza di efficaci dispositivi che limitano la partecipazione e la mobilità della classe politica.
- Sinora i partiti italiani hanno confinato l'ambito di applicazione del metodo democratico alla qualità dei rapporti interpartitici e con le istituzioni (rifiuto della violenza e accettazione del voto popolare e dell'alternanza al governo, ecc.), rifiutando invece qualunque condizionamento al regime della loro vita interna.
- Verso una definizione comune minima (ma anche sensata e efficace) del metodo democratico applicato all'ordinamento interno dei nostri partiti? Verso una legge sui partiti?

- I partiti italiani sono tradizionalmente concentrati sul momento della decisione, un momento sfuggente se non ben regolamentato (chi decide che cosa? quando e dove si decide? si è deciso qualcosa? chi ha deciso?), un momento quasi naturalmente riservato a professionisti della politica per le conoscenze e la presenza continua sul campo che sono richieste.
- Tradizionalmente gli Statuti dei partiti italiani si diffondono sugli scopi ultimi ed impliciti, e sono omissivi sui fini espliciti, corrispondenti ad attività tangibili, ben definite e riconoscibili. Su questo punto gli Statuti di PDL e PD hanno introdotto significative novità? Ad esempio, quale evidenza ricopre il massimo della decisione partitica, la formazione e l'aggiornamento del programma elettorale, quello presentato al Ministero degli Interni insieme al contrassegno di partito in occasione delle elezioni?
- Al di là di un generico richiamo alla "partecipazione" di iscritti ed elettori, quale evidenza negli Statuti di PDL e PD assumono scopi ed attività a carattere informativo e di documentazione, i servizi di formazione e di consulenza, di ascolto e consultazione (quali i referendum)? Insomma servizi più che mai necessari per sostenere il concorso di tutti i cittadini alla politica, come vuole l'art.49 della Costituzione.

## II. L'abnorme concentrazione di potere in una persona nello Statuto del Popolo della Libertà

### L'espressione della leadership

- Il Presidente Nazionale del PDL è eletto dal Congresso con apposita votazione, anche per alzata di mano, secondo modalità da individuare nell'apposito regolamento.
- Lo Statuto (fonte primaria) non definisce alcun congegno d'elezione, anche minimo, almeno per regolare l'ipotesi di una gara tra più candidati.
- Le norme regolamentari di elezione del Presidente sono di competenza dell'Ufficio di Presidenza, un organo ristretto (30 membri), misto esecutivo/deliberativo, eletto dal Congresso su proposta del Presidente. E' dunque un organo di fiducia del Presidente (senza presenza garantita delle minoranze) quello che emana le norme di elezione del Presidente stesso.

### **Alcuni poteri del Presidente nazionale**

- D'intesa con l'Ufficio di Presidenza (si ripete, un organo di sua fiducia) il Presidente nazionale stabilisce le candidature alle elezioni nazionali ed europee; stabilisce le candidature a Presidente di Regione e le candidature alle Assemblee regionali del listino del candidato Presidente;
- Nomina i 3 Coordinatori nazionali: non ci sarebbe niente di speciale trattandosi di figure esecutive, se da esse non dipendesse l'indicazione dei candidati a Presidente di Provincia, a Sindaco di grande città e di città capoluogo di provincia.
- Sempre d'intesa con l'Ufficio di Presidenza, il Presidente nazionale nomina il Coordinatore e il Vice coordinatore del partito nelle diverse regioni, competenti a stabilire le candidature ai Consigli provinciali
- In via transitoria, in occasione della prima formazione degli organi (quelli ora funzionanti), il Presidente nazionale, d'intesa con l'Ufficio di Presidenza, nomina anche i coordinatori di partito di Grande città e provinciali.

### **Contropoteri al Presidente: gli organi assembleari e quelli di garanzia.**

- Non può essere considerato un contropotere al Presidente l'Ufficio di Presidenza, organo di fiducia del Presidente medesimo.
- Sono previsti: il Congresso nazionale (costituito dai delegati eletti dagli aderenti ed associati, si svolge ogni 3 anni), la Direzione nazionale eletta dal Congresso (120 membri), il Consiglio nazionale (una sorta di Stati generali del partito: parlamentari, uomini di governo, Coordinatori regionali e provinciali di partito, amministratori vari).
- Questi organi non hanno tangibili competenze, se si esclude l'elezione del Presidente da parte del Congresso e del Segretario Amministrativo da parte della Direzione; però le modalità di elezione del Presidente vengono stabilite dall'Ufficio di Presidenza e il Segretario amministrativo opera "secondo le direttive" del medesimo. La direzione approva sì il rendiconto economico dell'esercizio, ma il preventivo lo approva l'Ufficio di Presidenza.
- Per il resto, la Direzione nazionale "concorre alla definizione delle linee politiche e programmatiche nel quadro delle deliberazioni congressuali". Al Consiglio nazionale "possono essere demandate dal Presidente nazionale o da apposita previsione statutaria rilevanti questioni politiche, programmatiche ed organizzative". La previsione statutaria che integrerebbe la discrezionalità del Presidente però manca.
- Il Collegio nazionale dei Probiviri (il massimo organo di garanzia interno) è sì eletto dal Congresso, ma con modalità previste dal regolamento che è di competenza, ancora, dell'Ufficio di Presidenza (che le informerà del proprio legame fiduciario col Presidente - la presenza delle minoranze sarà garantita?).

## Rapporto centro-periferia

- Assai deprimente per la periferia: come si è visto, è il Presidente nazionale a nominare il Coordinatore e il Vice Coordinatore Vicario del partito nelle diverse regioni. Lo stesso si è visto (in via transitoria) per gli stessi Coordinatori provinciali e di grande città e i relativi Vice.
- Anomalia nell'anomalia, il Coordinatore regionale e il suo vice, d'intesa tra loro, nominano l'organo collegiale deliberativo (un esecutivo nomina l'organo deliberativo!). Lo fanno anche il Coordinatore e il Vice provinciali (però solo in via transitoria).
- (testuale, art. 37) Ogni organo periferico, anche se dotato di autonomia amministrativa e negoziale, è tenuto ad uniformarsi alle indicazioni del segretario amministrativo nazionale. Il mancato rispetto delle sue disposizioni è motivo di azione disciplinate nei confronti dei singoli e può comportare, nei casi più gravi, il commissariamento degli organi.

### III. Limiti alla partecipazione e alla mobilità della classe politica nello Statuto del Pd

#### L'elezione del Segretario e dell'Assemblea nazionale

- Votano iscritti ed elettori, *sono candidati e sottoscrivono candidature solo gli iscritti* (Statuto, Art. 2).
- Le candidature a Segretario nazionale vengono presentate in collegamento con liste di candidati a componente l'Assemblea nazionale" (Statuto, Art. 9). I componenti l'Assemblea sono 1000, poi variamente integrati. Rimangono in carica, come il Segretario, per 4 anni.
- I posti dell'Assemblea sono ripartiti tra le liste con metodo proporzionale. Se le liste collegate a un Candidato Segretario ottengono la maggioranza assoluta dei posti dell'Assemblea, determinano l'immediata vittoria di quel candidato, in caso contrario si va al ballottaggio in Assemblea tra i due candidati Segretario collegati al maggior numero di eletti nell'Assemblea stessa.

Di seguito l'iter completo di formazione delle liste per l'Assemblea nazionale, combinando le disposizioni statutarie con quelle del regolamento congressuale:

- Il territorio nazionale viene diviso in grandi circoscrizioni regionali, a loro volta articolate in tanti collegi (provinciali o sub-provinciali); ad ogni Collegio viene assegnato un certo numero di "posti" per l'Assemblea nazionale (da Statuto e Regolamento)
- Un gruppo di iscritti *non può presentare una lista in un solo Collegio*: lo deve fare in almeno la metà dei Collegi della regione (da Regolamento). Ogni lista di Collegio deve essere sottoscritta da almeno 50 iscritti (Regolamento)
- Questo complesso di liste *deve battezzare un candidato Segretario nazionale* tra quelli esistenti (da Statuto). A sua volta il *Candidato Segretario deve accettare il collegamento con esse* (da Regolamento). *Senza la sua accettazione, quelle liste sono fuori.*

Oneri a carico dei promotori di una lista di candidati all'Assemblea nazionale:

- Possedere già una dimensione ultraprovinciale;
- Conformare la propria soggettività politica a quella del candidato Segretario;
- Avere accesso al candidato segretario e ottenerne la fiducia e soprattutto superare l'ostilità dei seguaci locali del candidato Segretario, che potrebbero sentirsi minacciati da un competitore nel loro stesso campo. Le 50 firme sarebbero il meno!
- *Sarebbero dunque fuori* tante iniziative spontanee del territorio.
- Una possibile interpretazione del collegamento d'obbligo tra liste per l'Assemblea e candidati Segretario: esso servirebbe da snodo per una politica di forzata assimilazione della periferia al gruppo dirigente nazionale, soprattutto per quelle realtà regionali che non dispongano, tradizionalmente, di un forte insediamento autonomo e di una reale capacità negoziatrice con i candidati Segretari (e i loro ispiratori od alleati).

## Rapporti Centro - periferia nello Statuto del PD

Lo Statuto del Pd si segnala per l'esemplare impostazione autonomistica delle Unioni regionali, con una eccezione, abnorme.

- L'art. 15 dispone opportunamente che l'elezione dell'Assemblea e del Segretario regionale (e degli organismi dirigenti provinciali) si svolga a distanza di due anni dall'elezione del Segretario e dell'Assemblea nazionale. La disposizione sembrerebbe ispirata dalla precisa consapevolezza (ben nota nelle ricerche empiriche del caso) che la contestualità temporale delle due elezioni ridurrebbe fortemente originalità e capacità di autonomia e autogoverno delle strutture di livello inferiore.
- Tuttavia, l'art. 45, punto 8 e 9 (Norme transitorie e finali), prescrive la contestualità temporale per le "prime elezioni" del Segretario e dell'Assemblea nazionale e degli organismi regionali, elezioni che come noto si sono svolte tutte il 25 ottobre 2009. In questa occasione ad ogni candidato Segretario nazionale ha corrisposto in ogni regione italiana un candidato Segretario e una lista all'Assemblea regionale, perfetto allineamento che costituisce un triste annuncio circa l'effettiva autonomia delle strutture regionali nella complessiva esperienza del Pd.

### Candidature alle primarie per le cariche pubbliche.

- Con il metodo delle primarie aperte a tutti gli elettori simpatizzanti vengono selezionati il candidato Sindaco, il Presidente di Provincia, il Presidente di Regione. *Le primarie non si svolgono se la candidatura avanzata è una sola.*
- **Nel caso di primarie del solo Pd**, le candidature possono essere avanzate se sostenute da almeno il **10%** dei componenti della Assemblea di partito del livello territoriale interessato ovvero dal **3%** degli iscritti al partito a quel livello.
- Se il Sindaco, il Presidente di Provincia, il Presidente di Regione, al termine del loro primo mandato, avanzano nuovamente la loro candidatura, candidature alternative possono essere presentate solo col sostegno del **30%** dei componenti l'Assemblea o del **15%** degli iscritti.
- **Nel caso di primarie di coalizione**, un iscritto al partito può presentare la candidatura a Sindaco o a Presidente solo col sostegno del **35%** dei componenti l'Assemblea o del **20%** degli iscritti.
- La selezione delle candidature per le assemblee rappresentative (Deputati e Senatori, consiglieri regionali, comunali, ecc.) può avvenire con le primarie o, anche in relazione al sistema elettorale, "con altre forme di ampia consultazione democratica". Ma anche attraverso "gli organi rappresentativi" di partito. Tutto viene rinviato a norme regolamentari.

**Oneri della candidatura:**

- Definire la consistenza dei sottoscrittori di una candidatura nella percentuale di una platea variabile di soggetti significa, in genere, preconstituire vere e proprie **barriere** alla candidatura stessa, non un fattore minimo di serietà della candidatura (come un numero assoluto);
- Specie le due ultime barriere dello Statuto Pd appaiono molto consistenti, fuori della portata di minoranze pur corpose.
- Particolarmente odiosa la barriera posta alle candidature alternative a quella del Sindaco/Presidente uscente (considerate le risorse dell'amministratore uscente cumulate nel corso del mandato, la barriera ai suoi rivali diventa un muro).
- L'ultima e la più elevata tra le tre citate barriere appare concretamente funzionale a ricondurre al gruppo dirigente del partito le decisioni circa il candidato.
- La previsione di non svolgere le primarie con un solo candidato sembrerebbe preordinata, più che a scongiurare una situazione considerata imbarazzante (primarie con un solo candidato), a disincentivare una seconda eventuale candidatura (quale personalità politica che non fosse "un povero pazzo" avrebbe il coraggio di esigere la celebrazione di un evento complesso e costoso come le primarie, chiedendole a un gruppo dirigente già proiettato verso un certo candidato?).

## IV. La partecipazione di tutti i cittadini alla politica: finalità esplicite /attività tangibili di partito negli Statuti dei due maggiori partiti italiani

### **Nello Statuto del Popolo della Libertà**

- Ben precisata e presidiata (dal Presidente e dal Comitato di sua fiducia) l'attività di definizione delle diverse candidature a cariche istituzionali.
- Non esistono invece previsioni in ordine alla formazione del programma per le elezioni politiche (chi ha diritto di parteciparvi, chi ha la responsabilità di approvarlo, ogni quanto tempo lo si verifica ed aggiorna, ecc.); anzi, i responsabili di settore minuziosamente individuati dallo Statuto presidiano solo problematiche di tipo organizzativo, non le diverse politiche sociali (qui sono però previste consulte tematiche).
- L'attività partecipativa al partito è fondamentalmente limitata all'esercizio del diritto di elettorato attivo (aderenti) e anche passivo (associati) per la elezione degli organi di partito (quando prevista). Non ci sono, sul territorio, club, circoli, sezioni; gli aderenti e gli associati incontrano la prima istanza di partito nel Coordinatore/Coordinamento comunale.
- C'è l'indicazione un po' generica di "consultazioni e iniziative di democrazia diretta", specie attraverso Internet ("partito in rete"). Non sono previste specifiche attività e servizi di informazione e documentazione, di formazione/consulenza e di consultazione (tra i quali i referendum).

## IV. La partecipazione di tutti i cittadini alla politica: finalità esplicite /attività tangibili di partito negli Statuti dei due maggiori partiti italiani

### Nello Statuto del Partito democratico

- Attività di scelta delle diverse candidature a cariche istituzionali: è regolata quella che si svolge attraverso le primarie (se si fanno), il resto è rimesso a due Regolamenti (uno per le candidature di ogni livello, l'altro per le candidature dei soli parlamentari). Questi regolamenti, almeno, dovranno essere deliberati con maggioranze qualificate da organi assembleari .
- Anche per il Pd la formazione e l'aggiornamento del programma elettorale (si ripete, quello che si deposita presso il Ministero degli Interni unitamente al contrassegno elettorale nell'occasione delle elezioni) non sono oggetto di specifica previsione e regolazione. E' però prevista una "Conferenza programmatica annuale", anticipata da una discussione della periferia di partito e seguita da deliberazioni ad hoc dell'Assemblea nazionale.
- E' previsto ("il Pd assicura") un "Sistema informativo per la partecipazione basato sulle tecnologie telematiche". Lo scopo è certamente quello di rendere accessibili a tutti, anche ai non iscritti, "le informazioni sulla vita interna" di partito, "ivi compreso il bilancio", e di favorire "il dibattito interno". Non è esplicitato se il Servizio dovrà rendere vere e proprie prestazioni di tipo informativo e documentario sulle attività del Parlamento, sulle diverse problematiche e politiche sociali, ecc. (i parlamentari Pd sono però tenuti a dare pubblicità al proprio lavoro attraverso il sistema).

- Sono previste “Scuole di cultura politica “ (affidate per la gestione a soggetti indipendenti riconosciuti). L’aspetto problematico cruciale, che il testo non chiarisce del tutto, riguarda i soggetti destinatari dell’offerta formativa (se prevalentemente i dirigenti per il loro lavoro specialistico o la più vasta periferia di iscritti e simpatizzanti) e le conseguenti differenziate modalità di fruizione (se prevalentemente attraverso scuole centralizzate, o direttamente in periferia, integrando con l’offerta flessibile di corsi od incontri formativi le ordinarie attività di partito sul territorio).
- Coraggiose le norme sui referendum, consultivi o deliberativi, aperti alla partecipazione dei soli iscritti o anche degli elettori. L’impostazione sembrerebbe essere ancora quella di eventi eccezionali. Sarebbe una grande novità pensarli nella normale programmazione annuale dell’attività di partito, preparati da una adeguata attività informativa e formativa sulle materie oggetto di consultazione.