

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 5/2023

Data: 5 settembre 2023

I paradossi della democraticità interna ai partiti politici. Le c.d. elezioni primarie del Partito democratico*

di **Luca Gori** – *Ricercatore in Diritto costituzionale presso la Scuola Superiore Sant'Anna di Pisa*

TITLE: Paradoxes of political parties internal democracy. The s.c. Primary Elections of the Italian Democratic Party

ABSTRACT: Il Partito democratico ha sperimentato, nel 2023, una procedura interna di elezione di un nuovo segretario, secondo quanto previsto dal proprio statuto (rivisto proprio qualche mese prima dell'elezione). Si è tratta di una procedura complessa, suddivisa in due fasi – una riservata agli iscritti, ed una seconda aperta a tutti gli elettori – che ha avuto un esito molto problematico. Infatti, il candidato indicato dagli iscritti non è stato confermato dagli elettori, che hanno eletto un diverso candidato. Il lavoro indaga questa procedura elettorale, in una prospettiva costituzionale, focalizzandosi sulla difficile attuazione del principio di democraticità interna ai partiti politici.

ABSTRACT: The Italian Democratic Party has experienced in 2023 an internal procedure to elect a new *leader*, according with the statute (last revised few months before the procedure). It was a complex procedure, divided in two phases - the first reserved to members only, and the second open to all party *supporters* – that had very problematic results. In fact, the candidate indicated by the party members wasn't confirmed by supporters (they elected another candidate). The paper

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

discusses this selective procedure, in a constitutional perspective, focusing on the difficult implementation of the internal democratic principle within political parties.

KEYWORDS: Partiti politici; elezioni primarie; democrazia interna; organizzazione dei partiti; leadership; Political parties; primary elections; internal democracy; political parties organizations; leadership

SOMMARIO: 1. Il paradosso della democrazia interna? – 2. Le primarie del Partito democratico del 2023. – 3. *Nomina sunt consequentia rerum.* – 4. Le caratteristiche delle c.d. *primarie per l'elezione del segretario nazionale*. Il problema del *calendario*. – 5. La prima fase “interna” della selezione del segretario. I problemi dell’elettorato attivo e passivo. – 6. La seconda fase. Le c.d. primarie aperte per l’elezione del segretario. – 7. Considerazioni conclusive.

1. Il paradosso della democrazia interna?

Nel più recente assetto dei partiti politici, si assiste ad una sorta di paradosso nell’attuazione del principio di *democraticità interna*. Laddove i partiti si avventurino in sperimentazioni di forme di democrazia interna, significativo è il rischio che il processo innescato finisca – per così dire – fuori controllo. Ci si riferisce al fatto che gli istituti di democrazia interna, ove applicati efficacemente per la selezione della dirigenza interna o delle candidature a cariche pubbliche elettive (talora, più sporadicamente, per la definizione di basi programmatiche), diano esiti che politicamente risultano difficili da accettare, oppure suscitano interventi a tutela dei diritti dei partecipanti¹ o, ancora, approdano, con una certa frequenza, sul banco del giudice civile². Gli esiti negativi, in termini di

¹ Molto significativi, a questo proposito, sono gli interventi ripetuti del Garante privacy sulle elezioni primarie. Tali interventi, resi a proposito delle diverse occasioni in cui si sono tenute elezioni primarie o consultazioni di elettori e simpatizzanti, poi raccolti nel *Provvedimento in materia di trattamento di dati presso i partiti politici e di esonero dall’informativa per fini di propaganda elettorale* - 6 marzo 2014. Cfr., sul punto, il lavoro di M. ROSPI, *Segretezza del voto e democrazia. Le diverse declinazioni di un rapporto complesso*, Napoli, Editoriale scientifica, 2020, spec. 190 ss.

² Quasi *paradigmatica* è la serie di interventi giurisdizionali che hanno interessato il Movimento Cinque Stelle: in dottrina, si può rinviare ai lavori di E. CATERINA, *Il giudice civile e l’ordinamento interno dei partiti politici: alcune considerazioni sulle recenti ordinanze dei Tribunali di Napoli e Roma*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 3, 2016; G. GRASSO, *Il controllo giurisdizionale della democrazia nei partiti: le più recenti tendenze nella lente del Movimento 5 Stelle*, in *Rivista di diritti comparati*, 3, 2019; M.V. DE GIORGI, *È la politica, bellezza!*, in *Nuova giurisprudenza civile commentata*, 2016, 1, 1342 ss., ora in *Id.*, *Enti del libro primo e del Terzo settore. Ventun scritti fra due secoli*,

reputazione e di rendimento, possono essere travolgenti. Cosicché – e qui sta il *paradosso* – potrebbe risultare più vantaggioso, in termini di consenso o di immagine, non adottare alcuna forma di democrazia interna o, comunque, non formalizzarla, anziché dare vita ad esperienze innovative, ma che finiscono nel mirino critico dell’opinione pubblica o dei mass media per alcuni fenomeni, di maggiore o minore ampiezza, cui danno vita. La democrazia interna, così, nel suo tentativo di ri-legittimare i partiti politici, finisce per determinare effetti negativi a carico di chi la sperimenta, al punto da ridurre significativamente il valore aggiuntivo generato.

Si tratta, a ben vedere, di una ulteriore manifestazione della debolezza delle strutture organizzative e del funzionamento dei partiti politici: quest’ultimi, a fronte di processi democratici particolarmente complessi e che richiedono una infrastruttura centrale e territoriale solida e preparata, rivelano una certa inconsistenza nella gestione di processi politici. I fenomeni di non conformità della vita interna ai partiti al dettato statutario o regolamentare non sono certo una novità ma una costante della vita politica italiana, specialmente più recente³. Tuttavia, ciò che pare essere in mutamento è il tasso di accettazione di queste non conformità da parte della base associativa, dell’elettorato e dell’opinione pubblica; allo stesso tempo, vi è una vistosa difficoltà della capacità degli organi interni di realizzare una effettiva mediazione, in caso di conflittualità. Ne consegue che gli esiti degli istituti di democrazia interna sono spesso all’origine o il punto di deflagrazione di una “frattura” nei partiti politici che li hanno sperimentati in base al risultato conseguito, magari dopo aver invocato l’intervento giurisdizionale, per ripristinare una ipotetica legalità statutaria.

Attualmente, le indicazioni legislative a proposito della democrazia interna si atteggiavano come vaghissimi *principi*, dettati per di più al solo fine di consentire l’accesso a limitate forme di finanziamento pubblico indiretto dei partiti politici⁴. Non si può certo affermare che tali *principi*

Pisa, Pacini, 2021, 323 ss.; M.V. DE GIORGI, *La legge è uguale per tutti, la giurisprudenza no*, in *Nuova giurisprudenza civile commentata*, 2017, 6, 871 ss.

³ Analizza questo fenomeno G. IORIO, *Prassi statutaria e crisi della democrazia nei partiti politici*, in G. IORIO – P. ZICCHITTO (a cura di), *Lo statuto dei partiti politici tra diritto pubblico e diritto privato*, Torino, Giappichelli, 2021, 101 ss. Dello stesso A., *Profili civilistici dei partiti politici. Statuti, prassi, tecniche legislative*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2018.

⁴ Scrive, infatti, E. CATERINA, *L’attuazione del metodo democratico all’interno dei partiti politici: analisi della normativa vigente e spunti per una legge sui partiti*, in *Democrazia e diritto*, 3, 2016, 71 che è assai grave l’assenza di qualsiasi aggettivo che qualifichi le modalità di selezione delle candidature (ad es., in senso democratico). Dello stesso A., si segnala il lavoro E. CATERINA, *Il finanziamento privato della politica*, Milano, Franco Angeli, 2022. Più fiducioso appare, invece, M. GORLANI, *Ruolo e funzione costituzionale del partito politico*, Bari, Cacucci, 2017, 101

riescano a vincolare e conformare effettivamente la vita interna dei partiti politici italiani, che è rimessa – come si diceva – all’autonomia statutaria ed alla più contingente e multiforme prassi. La legge, infatti, si limita ad enunciare alcuni oneri di tipo procedimentale ispirati ad una certa idea di democraticità interna, ma non stabilisce – né, forse, potrebbe farlo – uno statuto-tipo⁵ o dei procedimenti tipici per selezionare le dirigenze o le candidature⁶. L’attuazione “rigida” del principio di democraticità interna – affidata, cioè, a istituti tipici e procedimenti ben scanditi dalla legge – presenta difficoltà enormi e conseguenze tali da suggerire una sempre più adeguata riflessione sul tema.

Queste osservazioni, pur così brevemente tratteggiate, non possono far venire meno l’attenzione del diritto costituzionale verso i tentativi che alcuni partiti politici stanno portando avanti, con una apprezzabile regolarità, per provare a dare “sostanza” al principio di democraticità interna. La prospettiva con cui guardare a ciò che sta avvenendo, quindi, non può essere quella *occhiuta* di chi si limita ad evidenziare errori, aporie e malfunzionamenti, ma quella di chi prova a riflettere su quali siano gli obiettivi, gli strumenti messi in campo ed i risultati conseguiti. Altrimenti, si cade dentro il “paradosso” di cui si è detto poco sopra: chi prova ad attuare, finisce per essere l’unico che sbaglia e che è bersaglio di osservazioni critiche. E se gli errori vanno senz’altro evidenziati, cionondimeno bisogna inserire la riflessione all’interno del quadro più ampio della incessante attuazione della regola della democrazia interna ai partiti politici ritenuta – oramai unanimemente – come *valore* e come *regola* costituzionale.

Per quanto perfettibili, peraltro, si tratta di processi interni che sono entrati all’interno della prassi di taluni partiti, esplicando dei primi effetti sulla forma di governo e sul funzionamento dei

ss. Sull’impatto civilistico della previsione legislativa, cfr. G. VECCHIO, *I partiti*, in *Trattato di diritto civile del notariato*, Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 2016, 234-235.

⁵ In dottrina, cfr. la posizione S. GALEOTTI, *I partiti politici*, in AA.VV., *Gruppo di Milano - Verso una nuova Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1983, 436 ss.; P. RIDOLA, *Partiti politici* (voce), in *Enc. dir.*, XXXII, Milano, Giuffrè, 1982, 116; G.U. RESCIGNO, *Alcune considerazioni sul rapporto partiti-Stato-cittadini*, in AA.VV., *Scritti in onore di Costantino Mortati*, Milano, Giuffrè, 1978, 971 ss. Più di recente, sul problema, fra i molti lavori pubblicati – che segnalano come il tema permanga di grande interesse costituzionalistico – si può rinviare al lavoro di M. PERINI, *I partiti e la democrazia interna. Un problema irrisolto*, Milano, Giuffrè, 2018; D. CODUTI, *Regolare i partiti politici contemporanei*, Torino, Giappichelli, 2019; S. BONFIGLIO – G. MAESTRI, *I partiti e la democrazia. Dall’art. 49 della Costituzione italiana ai partiti politici europei*, Il Mulino, Bologna, 2021.

⁶ Cfr., fra i molti, A. BURATTI, *Rappresentanza e responsabilità politica nella forma di governo regionale*, Napoli, Jovene, 2010, 116 il quale sottolinea che l’interpretazione del metodo democratico non può spingersi sino al punto di «imporre [ai partiti politici] il metodo elettivo per la selezione delle proprie candidature, atteso che esistono differenti tecniche, compatibili con il metodo democratico, di selezione delle candidature e di valutazione degli indirizzi programmatici che alle candidature naturalmente si connettono».

sistemi elettorali⁷, a livello statale, e, ancora di più, sulla forma di governo e sui sistemi elettorali regionali e locali. Regioni ed enti locali sono stati, da questo punto di vista, il vero e proprio terreno di coltura di alcune sperimentazioni in tema di democrazia interna ai partiti politici, sia sul versante della prassi sia sul versante della legislazione (con alterne fortune, per la verità).

Dunque, si tratta di temi che il diritto costituzionale deve assumere come oggetti del proprio studio, non derubricandoli a meri fatti interni che interrogano la scienza politica e, solo in misura minore, il diritto. Al contrario, il “dialogo” problematico apertosi fra queste manifestazioni di autonomia interna orientata al principio di democraticità ed il testo costituzionale, li rende temi di assoluta centralità non solo per la “lettura” dell’organizzazione e funzionamento di un singolo partito, bensì pure dell’identità e del ruolo dei partiti politici.

2. Le primarie del Partito democratico del 2023

È in questo quadro, così brevemente tratteggiato, che si debbono leggere le c.d. primarie del Partito democratico (PD) del 26 febbraio 2023 per l’elezione del segretario, nel corso delle quali è stata eletta – non senza problematicità, come si vedrà – l’on. Elly Schlein⁸. L’elezione di una nuova segreteria si è resa necessaria a seguito del termine del mandato del precedente segretario, on. Enrico Letta, che aveva annunciato, all’indomani delle elezioni politiche del 2022, l’intenzione di portare il partito ordinatamente al rinnovo delle cariche interne e di non volersi candidare nuovamente come segretario. La segreteria di Enrico Letta si era aperta dopo le dimissioni del precedente segretario, Nicola Zingaretti, nel marzo del 2021, a seguito di una notevole conflittualità

⁷ Molto rilevante il precedente rappresentato dalla dichiarazione del Presidente della Repubblica, Giorgio Napolitano, in occasione del conferimento dell’incarico esplorativo all’on. Bersani, 22 marzo 2013, ove si fa riferimento, fra l’altro, al fatto che «(...) dinanzi alla complessa articolazione delle posizioni emerse nelle consultazioni, sono giunto alla conclusione che il destinatario dell’incarico, nei termini che preciserò, vada individuato nel capo della coalizione di centro-sinistra, da essa designato anche con una procedura di partecipazione democratica nella persona dell’on. Bersani» (corsivo nostro). Sul punto, vedi anche B. DE MARIA, *Elezioni del segretario del PD e discussione sulle primarie: profili connessi con l’evoluzione della forma di governo*, in *Quad.cost.*, 3, 2017, 613 ss.; ma si potrebbero forse menzionare anche le consultazioni on-line sulla composizione della maggioranza di governo condotte dal Movimento Cinque Stelle fra il 2018 ed il 2019, che hanno interferito con il procedimento di formazione del Governo.

⁸ Sulla condizione del Partito democratico, fra i contributi più recenti, nella pubblicistica, si può segnalare D. ALLEGRANTI, *Quale PD. Viaggio nel partito di Elly Schlein*, Bari, Laterza, 2023; di poco precedente, la riflessione sulla storia recente del Partito democratico, A. FLORIDIA, *PD, Un partito da rifare?*, Bologna, Castelvechi, 2022.

interna al partito, seguita alla crisi del Governo Conte-II e all'insediamento del Governo Draghi (quest'ultimo con una amplissima maggioranza parlamentare a supporto). L'Assemblea nazionale del PD eleggeva Letta segretario pressochè all'unanimità dei presenti, attribuendogli la missione di una riorganizzazione del partito e della sua piattaforma programmatica nonché della tessitura di un sistema di alleanze politiche in vista delle elezioni regionali e locali e delle future elezioni politiche (previste per il 2023, secondo la scadenza naturale della legislatura). A seguito delle elezioni anticipate del settembre del 2022 (in cui il PD ha riportato un risultato non positivo), la Direzione apriva un percorso c.d. *costituente* articolato in (almeno) due fasi. L'intenzione manifestata, infatti, era di aprire una sorta di fase rifondativa del partito, dopo una serie di eventi politico-istituzionali assai complessi: alla lunga stagione dell'impegno al Governo nella XVII legislatura, il PD aveva visto nel 2019 il ritorno alle responsabilità dell'Esecutivo – pur a fronte di un insuccesso elettorale nelle elezioni del 2018 – nel Governo Conte-II, in alleanza con il Movimento Cinque Stelle, e l'ingresso successivo nel governo di grande coalizione di Mario Draghi, a seguito della crisi politica del 2021. L'insuccesso elettorale del 2022, al quale si era giunti al seguito di una faticosa composizione delle alleanze politiche fra il PD ed altri partiti in una coalizione chiamata *Italia democratica e progressista*, rappresentava l'ulteriore incentivo all'apertura di una fase articolata di confronto interno.

La Direzione del PD stabiliva così di rivolgere un *Appello alla partecipazione* (7 novembre 2022); la celebrazione di una Assemblea nazionale per la nomina di un Comitato costituente nazionale con il compito di redigere un *Manifesto dei principi e dei valori*; la successiva indizione del Congresso nazionale costituente; l'approvazione del Regolamento congressuale e della commissione per il Congresso. Alla luce della discussione sul Manifesto, in particolare, si sarebbe aperta la fase di presentazione delle candidature alla segreteria, articolata – come previsto statutariamente – in una prima fase riservata agli iscritti ed una seconda fase aperta a tutti gli elettori (le c.d. primarie, appunto), cui sarebbero stati ammessi i due candidati con il maggior numero di voti fra gli iscritti. La scansione di questo percorso ha reso necessaria l'approvazione di una modifica statutaria, approvata il 19 novembre 2022, per derogare a tempi e procedimenti previsti dallo statuto medesimo.

Si è trattato di un processo molto complesso, nel quale si sono saldate le questioni relative alla piattaforma programmatica del partito con quelle legate alla scelta della nuova *leadership*. Si è discusso molto, infatti, se fosse necessario far precedere la scelta della dirigenza alla soluzione delle

questioni identitarie, organizzative e programmatiche; oppure se fosse opportuno anteporre quest'ultime alla scelta del nuovo segretario e della nuova Assemblea. Nei fatti, anticipando le questioni identitarie, l'Assemblea in carica avrebbe condizionato, in qualche misura, la scelta, l'attività e gli orientamenti del nuovo segretario. Tale difficoltà si rifletteva sulla decisione di addivenire all'approvazione non di un "nuovo" *Manifesto*, bensì di uno integrativo del precedente del 2008 (opzione molto discussa, per la giustapposizione di due testi storicamente e contenutisticamente differenti)⁹, e di una modifica statutaria e regolamentare per l'elezione del segretario, da parte dell'Assemblea, il 21 gennaio 2023. Tale Regolamento ha previsto che la discussione ed il voto degli iscritti sulle piattaforme politico-programmatiche e sulle candidature alla carica di segretario (da presentare entro il 27 gennaio 2023) si svolgessero dal 3 febbraio al 12 febbraio 2023, con l'eccezione – importante – di due Regioni (Lazio e Lombardia), impegnate nelle elezioni del Presidente della Giunta e del Consiglio regionali. Le c.d. *primarie* sono state fissate, da ultimo, il 26 febbraio 2023.

Merita sottolineare, sin da ora, una certa conflittualità che ha caratterizzato la definizione delle regole dell'elezione del segretario. Sul regolamento, infatti, si sono scaricate tutte le tensioni interne alle diverse componenti del partito, che hanno tentato di condizionare le *regole* – approvate di volta in volta – per tentare di ottenere un maggior vantaggio o di limitare gli eventuali svantaggi derivanti da determinate previsioni.

Sono state quattro le candidature presentate (Bonaccini, Schlein, Cuperlo e De Micheli). Molto diversi i *profili* dei candidati: Bonaccini, presidente della Regione Emilia-Romagna, già Presidente della Conferenza delle Regioni, con alle spalle una militanza nel PD a livello regionale sia sul piano politico sia sul piano istituzionale, era considerato il candidato favorito per la vittoria; Schlein, deputata, già parlamentare europea, vicepresidente della Giunta emiliano-romagnola presieduta dallo stesso Bonaccini, in passato duramente critica nei confronti delle posizioni del partito e forte di una credibilità personale dovuta soprattutto all'appoggio dato a battaglie di stampo chiaramente progressista; Cuperlo, con una lunga militanza nel PCI, PDS-DS e poi nel Partito democratico, già candidato alle primarie nel 2013 ed ex presidente del Partito fra il 2013 ed il 2014, molto critico nei confronti della segreteria Renzi; De Micheli, infine, candidata vicina a Letta, con una significativa esperienza in ambito parlamentare e governativo, già vicesegretaria del partito dal 2019. I candidati

⁹ A. FLORIDIA, *PD, Un partito da rifare?*, cit., 220 ss.

che hanno ottenuto il maggior numero di voti fra gli iscritti sono stati Bonaccini e Schlein, con un notevole vantaggio del primo sulla seconda¹⁰. Nelle c.d. elezioni primarie aperte a tutti gli elettori, però, Schlein prevaleva con il 53,75% dei voti, mentre Bonaccini si fermava al 46,25% (a dispetto delle attese), con un clamoroso ribaltamento dell'orientamento espresso dagli iscritti.

Così brevemente ricostruiti gli eventi che hanno portato all'elezione di Schlein alla segreteria del Partito democratico, la vicenda pone alcune questioni di rilievo (anche) costituzionale che meritano di essere brevemente analizzate.

3. *Nomina sunt consequentia rerum*

Una notazione preliminare – forse pedante, ma necessaria, ad avviso di chi scrive – riguarda l'utilizzo del *nomen* «elezioni primarie». Se è vero che si tratta di procedimenti espressione dell'autonomia statutaria dei partiti politici (e, quindi, possono essere denominati come meglio si ritiene), è altrettanto vero che, oramai – come la dottrina da tempo sottolinea – il *nomen* «elezioni primarie» ha raggiunto, quantomeno sul piano stipulativo, una sua chiara definizione. Si tratta di «procedimenti finalizzati a influenzare e/o a determinare la selezione dei candidati a successive elezioni, ai quali in via di principio partecipi, ancorché con alcune limitazioni e ad alcune condizioni, lo stesso corpo elettorale di queste ultime, e che siano promossi da quanti (partiti e c.d. gruppi elettorali, da soli o in associazione [leggi anche: in coalizione] fra loro) intendano appunto presentare candidati per l'elezione di cariche esecutive monocratiche ovvero per l'elezione a cariche rappresentative in assemblee, a qualsiasi livello di governo»¹¹.

¹⁰ A fronte di una partecipazione di 150 907 iscritti, Stefano Bonaccini ha riportato il 52,87% dei voti, Elly Schlein il 34,88%, Gianni Cuperlo il 7,96% e, infine, Paola De Micheli il 4,29%.

¹¹ C. FUSARO, *Elezioni primarie: prime esperienze e profili costituzionali*, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale - Regione Toscana*, 2006, vol. 55, 55. Cfr., anche, fra i molti, S. PARISI, *Cinque pezzi (per niente) facili in tema di competenza delle Regioni a disciplinare l'organizzazione interna dei partiti politici*, in *Le Regioni*, 3, 2014, 339, definisce le primarie come «forma di competizione, in fase pre-elettorale, volta alla selezione, da parte degli elettori, di candidati da inserire nelle liste dei partiti ovvero di candidati a cariche monocratiche»; le definisce, più ampiamente, come «decisioni assunte collettivamente per “sollecitare” la preposizione a cariche, interne o esterna al partito», P. MARSOCCI, *Sulla funzione costituzionale dei partiti e delle altre formazioni politiche*, Napoli, Esi, 2012, 161-162 (si veda pure, della stessa A., *La selezione delle élite politiche: partiti, metodo democratico e “primarie”*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alessandro Pace*, I, Napoli, Esi, 2012, 717 ss.); per F. DI MASCIO – D.R. PICCIO, *La disciplina della politica. La regolazione dei partiti*, in *Rivista trimestrale diritto pubblico*, 2, 2015, 413, invece, «il riferimento alle elezioni primarie non è appropriato trattandosi di forme di partecipazione che contribuiscono alla

È una discussione non recente, per la verità, ma una costante semplificazione nel linguaggio istituzionale, politico e mediatico. Nel passato, infatti, si era posta una rilevantissima questione, collegata alla problematica ipotesi di una sorta di elezione primaria rispetto alla candidatura alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Si affermava, infatti, che il *leader* di partito o di coalizione così selezionato sarebbe stato il “candidato” alla Presidenza del Consiglio dei Ministri da proporre al Presidente della Repubblica, per la nomina ai sensi dell’art. 92 Cost.¹². Ciò si basava sulla vigenza di leggi elettorali di impianto maggioritario fino al 2005 e, successivamente, sull’applicazione di meccanismi distorsivi della rappresentanza volti – nelle intenzioni – ad assicurare la formazione di ampie maggioranze parlamentari, guidate da un *capo della coalizione* (fino alla sentenza C. cost. n. 1/2014 ed alla sentenza n. 35/2017, che ha sanzionato l’impostazione seguita dalla nuova legge elettorale, il c.d. *Italicum*).

Al di là delle ricostruzioni critiche rispetto a tali tesi della possibilità di configurare una *primaria* per il Presidente del Consiglio dei Ministri, la questione attuale risiede nel fatto che le c.d. *primarie* del Partito democratico del 2023 risultano essere un procedimento *interno*, disciplinato dallo statuto, per l’elezione del segretario politico nazionale e dell’Assemblea nazionale, nonché dei segretari regionali e delle Assemblee regionali, svolto da un partito di opposizione. Esso non hanno avuto l’obiettivo di individuare una candidatura alla guida dell’Esecutivo, almeno nel breve-medio periodo: la prospettiva è stata di individuare un *leader* politico in grado di guidare il partito all’opposizione parlamentare e di intessere un nuovo campo di alleanze con altre forze politiche.

Ancora più in generale, il funzionamento attuale della forma di governo ed i meccanismi della legislazione elettorale non si basano rigidamente sulla identificazione di una maggioranza politico-parlamentare in grado di sostenere un esecutivo. Le vicende della XVII legislatura e XVIII legislatura dimostrano proprio come la disarticolazione del sistema politico, in combinato con la legislazione elettorale, abbia reso necessaria la formazione in fase post-elettorale di una maggioranza parlamentare (con l’intervento maieutico del Presidente della Repubblica), che può anche mutare in corso di legislatura. Lo stesso avvio della XIX legislatura, per quanto chiaro negli

selezione degli organismi di partito piuttosto che a quella di candidati a cariche elettive»; U. RONGA, *La selezione delle candidature*, in *Gruppo di Pisa*, 3, 2019, 49 ss.; V. LIPPOLIS, *Uso e abuso delle elezioni primarie*, in *Rassegna parlamentare*, 3, 2020, 359 ss.; se si vuole, si può fare riferimento alle riflessioni svolte in L. GORI, *Le elezioni primarie nell’ordinamento costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, 183 ss.

¹² Per un esame del tema del rapporto fra nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri e forme di selezione delle *leadership* partitiche, si può rimandare, se si vuole, a L. GORI, *Le elezioni primarie nell’ordinamento costituzionale*, cit., 274-275.

scenari e nei rapporti maggioranza-opposizioni, ha messo in evidenza come i protagonisti della maggioranza parlamentare continuano ad essere i diversi gruppi parlamentari componenti la coalizione, che mantengono una significativa autonomia l'uno rispetto agli altri (e gli sviluppi nella maggioranza uscita dalle elezioni del 2022 dovranno essere valutati nel tempo). In altri termini, non è più neppure sostenibile la tesi (che non si condivideva già in vigenza dei precedenti sistemi elettorali e di un funzionamento tendenzialmente bipolare della forma di governo) per cui le *primarie* sarebbero tali in quanto “funzionali” alla identificazione di un candidato poi da indicare al Presidente della Repubblica per la nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri, poiché tale nomina risulta, alla prova degli ultimi dieci anni, tutt'altro che scontata o automatica.

Ciò induce ad avere ancora una maggiore cautela nell'utilizzo del *nomen* «elezioni primarie» o denominazioni simili¹³. Ciò è tanto più vero proprio in considerazione del fatto che lo stesso Partito democratico ricorre al medesimo *nomen* per la selezione – talvolta in coalizione, talaltra in solitaria – di candidati che, effettivamente, saranno poi sottoposti al voto in elezioni c.d. secondarie. Seguire un approccio più attento nel lessico politico-istituzionale, nelle fonti interne e nella comunicazione non è mera forma, ma rimanda ad una questione, decisiva, di sostanza relativa ai presupposti, al procedimento ed agli effetti delle c.d. *primarie*. Si può concludere, quindi, che quelle del PD del 2023 non sono state, sul piano giuridico, elezioni primarie, almeno nel senso che la dottrina attribuisce convenzionalmente a tale termine.

4. Le caratteristiche delle c.d. *primarie* per l'elezione del segretario nazionale. Il problema del calendario

Appare utile svolgere una indagine sulle caratteristiche proprie di questo procedimento selettivo del segretario nazionale. Si è trattato, infatti, di una selezione in due tempi, connessi fra loro ma con caratteristiche differenti. Le fonti principali di disciplina sono lo Statuto del PD (così come emendato, da ultimo, nel 2022) ed il Regolamento approvato dall'Assemblea il 21 gennaio 2023, a

¹³ Desta, infatti, molte perplessità l'utilizzo da parte del Movimento Cinque stelle di termini come *Quirinarie*, intese come elezioni primarie per l'individuazione di candidature alla Presidenza della Repubblica, stante l'attuale disciplina del procedimento (sulla quale si veda l'ampia e documentata ricostruzione di L. DE CARLO – E. ROSSI – G. SANTINI, *L'elezione del Capo dello Stato tra regole, regolarità e innovazioni*, in *Nomos*, 1, 2022, spec. 20-21).

seguito – come si è detto – di forti criticità nella definizione di un assetto condiviso all'interno del partito.

La prima fase è tutta *endo-partitica*, ed è finalizzata alla selezione di due candidature a segretario nazionale da sottoporre al voto delle c.d. *primarie*, all'esito di un procedimento invero molto complesso e partecipato (fase che si è tenuta fra il 3 ed il 19 febbraio 2023). La seconda fase è, invece, *aperta*, e prevede la convocazione delle primarie per la scelta del segretario tra i primi due candidati che hanno ottenuto il maggior numero di voti tra gli iscritti nella prima fase (la selezione si è tenuta il 26 febbraio 2023).

Giova premettere alcune considerazioni a proposito del calendario della selezione. Le date sono state più volte riviste dagli organi di partito, in relazione a diverse vicende interne. Ciò può costituire una cattiva prassi, laddove lo spostamento delle date risulti funzionale a “condizionare” l'esercizio dell'elettorato attivo o passivo o l'ordinato svolgimento del procedimento interno (ad es., una anticipazione può porre in difficoltà una candidatura che debba emergere, oppure la partecipazione al voto di gruppi di aventi diritto). In linea generale, infatti, un risvolto importante dei procedimenti riferiti alla c.d. *democrazia interna* può essere individuato nella loro certezza e prevedibilità, obiettivo cui pare mirare anche il dettato normativo già richiamato del decreto-legge n. 149/2013. In questa circostanza, l'anticipazione delle date non pare aver avuto effetti “escludenti” di questo tipo, ma si è rivelata funzionale ad accelerare una fase di complicata transizione interna al partito politico. Più significativo, invece, è notare l'intreccio fra il calendario stabilito dal partito ed il calendario di due importanti consultazioni elettorali regionali (Lazio e Lombardia), stabilite – a seguito di un coordinamento fra il Governo e le Regioni interessate – per il 12 e 13 febbraio 2023¹⁴, proprio nel mezzo del procedimento di elezione del segretario del PD. L'interferenza possibile fra il processo di elezione del segretario del principale partito di opposizione e le elezioni politiche, regionali ed amministrative è una questione che, probabilmente, non si era posta in passato con forza, ma che la vicenda in commento, invece, addita all'attenzione.

Pare utile domandarsi se non sia necessario, soprattutto in una prospettiva *de iure condendo*, assicurare una qualche autonomia ed una certa distanza temporale dei due processi (selezioni interne ai partiti politici ed elezioni politiche, regionali o amministrative; ma anche referendum),

¹⁴ Il Governo ha adottato un decreto-legge (n. 190/2022) per l'ampiamiento, per il solo anno 2023, della durata delle operazioni di voto dalla sola giornata di domenica (come previsto, in via generale, dalla legge n. 147/2013).

che hanno fondamenti, svolgimenti e finalità diversi, ma che hanno naturalmente potenziali profili di condizionamento reciproco. Potrebbe darsi il caso che le c.d. primarie interferiscano con le elezioni “ufficiali”, determinando una perturbazione della campagna elettorale e della libertà e serenità del voto di quest’ultime. La dottrina si è domandata da tempo, a proposito delle elezioni primarie pubbliche *stricto sensu* (e queste in commento – lo si ribadisce – non lo sono), come evitare che queste ultime possano esplicare degli effetti perturbativi sul procedimento elettorale “ufficiale”, atteggiandosi a vere e proprie pre-competizioni elettorali, specialmente nella loro variante di primarie pubbliche¹⁵.

Ma potrebbe anche darsi il caso inverso, cioè che le elezioni “ufficiali” mirino a condizionare o disturbare la selezione interna. Ad es., il Governo, nell’esercizio dei propri poteri e venendo meno ad una certa regola di correttezza fra maggioranza ed opposizioni, potrebbe fissare la data delle elezioni (in particolare, amministrative) o di consultazioni referendarie con una finalità di disturbo di determinati procedimenti stabiliti nell’ambito dell’autonomia interna dei partiti politici (specialmente di opposizione; vero è che verrebbe in gioco, in questo caso, anche il ruolo del Presidente della Repubblica, in sede di emanazione del decreto di indizione delle elezioni politiche o del referendum); analogo ragionamento vale per l’indizione delle elezioni regionali da parte del Presidente della Giunta regionale.

In definitiva – come le primarie 2023 hanno evidenziato – la garanzia della reciproca autonomia dei due procedimenti è un valore che, sul piano costituzionale, dovrebbe essere perseguito, a tutela del buon funzionamento della vita interna dei partiti e, quindi, anche delle istituzioni. Naturalmente, ciò richiede che i procedimenti selettivi interni siano riconosciuti e qualificati come tali da una fonte normativa, in attuazione dell’art. 49 Cost, e non considerati puramente come manifestazione – pur costituzionalmente rilevante – dell’autonomia statutaria.

È rilevante che il Partito democratico abbia adottato un termine più lungo per la fase interna demandata ai circoli per Lazio e Lombardia (art. 1, Regolamento per l’elezione del segretario). Peraltro, è stato posto nel dibattito politico del Partito democratico il tema che, date queste scadenze, la nuova segreteria si sarebbe trovata a dover gestire, come primo incumbente, un

¹⁵ La dottrina si è interrogata, infatti, se le elezioni primarie pubbliche possano risultare delle pre-competizioni elettorali, in grado di “turbare” il voto nelle elezioni ufficiali, almeno nella loro variante c.d. “pubblica”: cfr., le riflessioni di P. PASSAGLIA, *Un segreto da conservare (riflessione sulla presumibilità ex ante dei voti espressi)*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 2010, 72 ss.

risultato elettorale (sfavorevole in Lazio e Lombardia) di cui però non avrebbe portato alcuna responsabilità o, comunque, non direttamente.

5. La prima fase “interna” della selezione del segretario. I problemi dell’elettorato attivo e passivo

Si esamineranno ora alcune questioni giuridiche poste dalla prima fase della selezione del segretario del PD. Le assemblee di circolo, cui possono partecipare tutti gli iscritti al PD ed una gamma di soggetti esterni al partito, sono state chiamate ad esprimere un voto sulle candidature alla segreteria nazionale, consentendo così di individuare i due candidati più votati da ammettere alla seconda fase (le c.d. *primarie*).

Diversi i punti problematici, a giudizio di chi scrive.

La prima è la disciplina dell’elettorato attivo e passivo. Secondo lo statuto, la candidatura avrebbe dovuto essere sottoscritta da almeno il 20% dei componenti dell’Assemblea nazionale uscente o da un numero di iscritti compreso tra quattromila e cinquemila distribuiti in almeno dodici regioni e con un minimo di cento sottoscrittori per ciascuna regione (art. 12). In realtà, la deroga approvata per le primarie del 2023 ha ridefinito tale requisito, stabilendo la sottoscrizione da almeno il venti per cento dei componenti dell’Assemblea nazionale uscente o da almeno un numero di iscritti compreso tra duemila e tremila, distribuiti in almeno dodici regioni, con un minimo di sessanta sottoscrittori per regione, in un lasso di tempo molto ristretto¹⁶. Il punto più delicato, tuttavia, è stato posto dalla circostanza che la candidata Schlein non risultava iscritta al Partito democratico (e ciò sino al dicembre del 2022), pur avendo già annunciato la propria volontà di partecipare alla selezione. Ai sensi dell’art. 12, c. 5 dello statuto, non avrebbe potuto presentare la propria candidatura, in quanto non iscritta.

Si tratta di uno dei punti sensibili che, storicamente, hanno riguardato l’assetto statutario del Partito democratico. È la clausola statutaria nota come c.d. norma *anti-Grillo*¹⁷. Si prevede, infatti,

¹⁶ Si veda la formulazione dell’art. 55 dello Statuto del PD.

¹⁷ Nel 2009 ha avuto particolare eco la richiesta di candidatura avanzata da un soggetto esterno al Partito democratico, Beppe Grillo, il quale, al fine di presentarsi come candidato alla segreteria, richiedeva l’ammissione al Partito democratico. La questione è approdata alla Commissione nazionale di garanzia, dopo che la sede territoriale

che per la candidatura alla carica di segretario sia necessario (almeno) essere iscritto al partito, al fine di evitare che soggetti terzi, privi di qualsiasi rapporto col partito medesimo, potessero candidarsi. La deroga statutaria approvata dall'Assemblea nel novembre 2022 ha consentito l'adesione al c.d. *processo costituente* agli iscritti al PD per l'anno 2021 che avessero rinnovato l'adesione per l'anno 2022, nonché ai nuovi iscritti entro la data di celebrazione dei congressi locali (comunque entro il 31 gennaio 2023) nonché agli «iscritti ai partiti e movimenti politici, alle associazioni e ai movimenti civici che con deliberazione dei propri organismi dirigenti aderiscano al processo costituente» e, infine, ai «cittadini che affermano la volontà di partecipare al processo costituente, sottoscrivendo l'appello alla partecipazione con una adesione certificata, anche nella modalità on-line, che può prevedere la raccolta di un contributo volontario a partire dall'importo di 1 euro»¹⁸.

La modifica statutaria, quindi, ha previsto che i partecipanti al processo costituente acquisiscano 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, secondo le modalità disciplinate dal Regolamento per il Congresso, che dovranno comunque prevedere la verifica del versamento della quota di iscrizione (Regolamento che – a quanto pare – ha tentato di

del partito (il c.d. circolo) aveva rigettato la domanda, rilevando un difetto dei requisiti necessari per l'ammissione (e, in particolare, di quello della residenza nel territorio del circolo). La richiesta di Grillo era considerata, anche dallo stesso proponente, strumentale e provocatoria: ciononostante, essa poneva problemi di tipo giuridico non facilmente risolvibili, poiché il motivo ostativo all'iscrizione risultava facilmente aggirabile con la presentazione presso il "circolo" competente per territorio della domanda. La Commissione nazionale di garanzia, investita della questione dall'omologo organo regionale, statuiva che l'impossibilità di accogliere la richiesta avanzata da Grillo era dovuta a due ordini di ragioni: in primo luogo, in forza del principio dell'impossibilità di militanza contemporanea in più formazioni politiche, specialmente laddove le stesse siano "alternative o in concorrenza politica ed elettorale diretta" con il Partito democratico; secondariamente, poiché Grillo, in qualità di leader di queste forze alternative, avrebbe dichiarato senza ombra di dubbio la volontà di contraddire «il concetto stesso di partito, quale associazione tra soggetti che mirano a realizzarsi il medesimo fine ideale», puntando invece ad un obiettivo di destrutturazione dello stesso (il testo è disponibile su https://web.archive.org/web/20090726114619/http://www.partitodemocratico.it/dettaglio/83757/richiesta_di_iscrizione_e_al_pd_di_giuseppe_grillo); già in precedenza, nel 2007, Marco Pannella aveva tentato una operazione simile, vedendo la propria candidatura rigettata dagli organi del Partito democratico, con conseguente ricorso alla magistratura, con la richiesta di accertare l'illegittimità del provvedimento d'esclusione: il giudice ha ritenuto che tale controversia dovesse considerarsi sottratta al sindacato giurisdizionale, «in quanto rispondente a finalità squisitamente politiche di selezione ideologica degli aspiranti alla carica di segretario politico nazionale» (Trib. Roma 11 settembre 2007, in *Foro it.*, 2007, I, 2922).

¹⁸ Sarà sempre possibile aderire al processo costituente entro la data fissata per la conclusione della fase congressuale di discussione delle piattaforme politico programmatiche con il voto degli iscritti sulle candidature a Segretario/a nazionale.

“chiudere” potenzialmente il numero di coloro che potevano essere considerati *iscritti*¹⁹). A ben vedere, pertanto, è già lo statuto del partito che, a monte, attribuisce lo *status* associativo – con connesso elettorato attivo e passivo – anche ad una serie di soggetti che, formalmente, associati non sono, creando una commistione fra il percorso c.d. costituente del nuovo PD e l’elezione del segretario ed una certa ambiguità fra i due obiettivi (scelte programmatiche di fondo ed elezione del segretario).

Appare evidente come una siffatta disciplina richieda una consolidata capacità di verifica della base associativa, che non coincide necessariamente con coloro che sono già iscritti. La disciplina statutaria così congegnata, infatti, crea una serie di porosità in ingresso. Sulla base del Regolamento del tesseramento è istituita, in ciascuna provincia, una anagrafe degli iscritti, certificata da ogni commissione provinciale istituita per la gestione del congresso.

In realtà, si è lamentato che, in taluni territori (nelle province di Napoli e Caserta), si sarebbero verificate iscrizioni massive on-line da parte di un solo soggetto (pagamenti per nominativi diversi provenienti dalla medesima carta di credito, o tramite carte pre-pagate, carte non nominative, bonifici multipli eseguiti in tabaccheria, ecc.), lasciando così sospettare l’esistenza di vere e proprie iscrizioni a catena in vista del condizionamento del voto interno al partito, con una serie di conclamate anomalie (dal numero di iscrizioni analogo al numero di elettori in alcuni Comuni, all’iscrizione di personalità riconducibili ad altri partiti politici, ecc.). Ciò ha condotto la Commissione nazionale per il congresso ad annullare un numero significativo di iscrizioni nel casertano, ma, soprattutto, a determinare uno slittamento della data della selezione interna nelle aree interessate, al fine di consentire il consolidamento di una anagrafe il più possibile affidabile²⁰. Sul punto, però, è intervenuto pure il giudice ordinario di Santa Maria Capua Vetere, il quale, su ricorso di un gruppo di iscritti esclusi, con un provvedimento presidenziale, a ridosso della scadenza, sospendeva *inaudita altera parte* il procedimento congressuale sulla base dell’anagrafe, paventando la «potenziale irreparabile lesione del diritto soggettivo all’elettorato attivo dei ricorrenti». Il giudizio veniva dichiarato estinto dal giudice del Tribunale qualche giorno dopo, a seguito della

¹⁹ Cfr., in particolare, l’art. 4, c. 2, lett. a) e b) del Regolamento.

²⁰ Commissione per il congresso, delibera n. 22, <https://www.partitodemocratico.it/wp-content/uploads/22-Delibera-Caserta.pdf>.

rinuncia dei ricorrenti (28 febbraio, quindi appena dopo la celebrazione delle c.d. primarie, allorché il giudizio aveva perso di attualità)²¹.

L'alterazione del numero degli aventi diritto a ridosso degli eventi congressuali non è certamente una novità nella storia, anche recente, dei partiti politici. L'elemento che colpisce, in questa vicenda, è, da un lato, la capacità di diagnosticare questa alterazione in tempi brevi ed in forme documentate (ad es., tramite l'analisi dei pagamenti elettronici) e, quindi, la possibilità di adottare dei rimedi rispetto a tale cattiva pratica. Tutto ciò è avvenuto in forme pubbliche e rintracciabili sul sito del Partito, il che rappresenta un elemento di indubbio valore. Certo, è da notare che la reazione interna si è concretizzata in una serie di decisioni *preater statutum*, creando un "filtro" aggiuntivo, e non previsto, all'ammissione in qualità di iscritto al partito politico. Dall'altro, però, l'interferenza fra il procedimento interno al partito politico e la decisione giurisdizionale ripresentano la difficile tensione fra *effettività* statutaria ed *efficacia* della tutela giurisdizionale, sia sotto il profilo temporale (tutto si è consumato a ridosso della scadenza congressuale dei circoli) sia sotto il profilo degli strumenti processuali (con quali strumenti garantire il rispetto dello statuto, in un contesto a così alto tasso di *politicalità*, peraltro alla luce di decisioni adottate dagli organo di vertice nazionale del partito?). Si conferma, sebbene limitatamente ad un territorio obiettivamente problematico e già protagonista di casi difficili in passato, l'interferenza fra magistratura e partiti politici, in funzione di risoluzione delle crisi che quest'ultimi non riescono a dirimere attraverso i rimedi e le procedure interni.

All'esito di questa fase nazionale, i dati del partito segnalano una partecipazione di 151.530 iscritti, con Bonaccini al 52,87%, Schlein al 34,88%, Cuperlo al 7,96% e, infine, De Micheli, al 4,29%. Sono stati così ammessi alla seconda fase i candidati Bonaccini e Schlein.

²¹ Analogo ricorso era stato introdotto dal Tribunale ordinario di Napoli Nord (R.G. 2034/2023), che non accoglieva l'istanza cautelare poiché rilevava che «su analoga vicenda è stato emesso decreto cautelare *inaudita altera parte* di accoglimento da parte del Tribunale di Santa Maria Capua Vetere, che ha già ordinato la sospensione della competizione del 19 febbraio 2023, senza limitarne gli effetti a specifiche posizioni giuridiche soggettive».

6. La seconda fase. Le c.d. primarie *aperte* per l'elezione del segretario

La seconda fase del processo elettorale del segretario del Partito democratico è costituita da una consultazione elettorale aperta a «tutte le elettrici e gli elettori che, al momento del voto, rientrano nei requisiti di cui all'art. 3, comma 3, dello Statuto del PD» (art. 7, Regolamento). Per «elettori/elettrici» si intendono – secondo lo Statuto – tutte le «persone che, cittadine e cittadini italiani nonché cittadine e cittadini dell'Unione europea residenti in Italia, cittadine e cittadini di altri Paesi in possesso di permesso di soggiorno, iscritti e non iscritti al Partito Democratico, dichiarino di riconoscersi nella proposta politica del Partito, di sostenerlo alle elezioni, e accettino di essere registrate nell'Albo pubblico delle elettrici e degli elettori», di età superiore a sedici anni. Come è noto, si tratta di una elezione sostanzialmente *aperta*, che non pone significativi e, soprattutto, verificabili requisiti all'accesso all'elettorato attivo (sebbene lo statuto provi a porre alcuni argini²²). Il contributo economico richiesto per la partecipazione è stabilito in due euro e non risulta, pertanto, un fattore significativamente escludente. Ciascun elettore è stato assegnato ad un seggio fisico e presidiato da volontari, individuato dalle Commissioni provinciali, così da garantire la «massima partecipazione e la segretezza del voto» (art. 7, c.3, Regolamento). L'ammissione al voto è avvenuta mediante l'esibizione di un documento di identità e, per gli iscritti, della tessera di iscrizione al PD, mentre, per i non iscritti, nel caso di Comuni in cui siano istituiti due o più seggi elettorali, è stata richiesta pure la tessera elettorale, nonché la compilazione di un modello di registrazione²³.

La consultazione del 2023 è stata connotata da un dibattito molto acceso sulla possibilità di esercitare il voto attraverso il c.d. voto elettronico on-line²⁴ (opzione sostenuta fortemente dalla

²² Le persone appartenenti ad altri movimenti politici o iscritte ad altri partiti politici o aderenti, all'interno delle Assemblee elettive, a gruppi diversi da quello del Partito Democratico, non possono essere registrati nell'Anagrafe degli iscritti e nell'Albo degli elettori del PD.

Le persone fisiche registrate nell'Anagrafe degli iscritti e nell'Albo degli elettori che, in occasione di elezioni amministrative, al termine delle procedure per la selezione delle candidature, si siano candidate in liste alternative al PD, o comunque non autorizzate dal PD, vengono escluse e non sono più registrabili, per l'anno in corso e per quello successivo, nell'Anagrafe degli iscritti e nell'Albo degli elettori e delle elettrici del PD.

²³ Di interesse è la lettura del vademecum predisposto dal Partito democratico e disponibile all'indirizzo https://www.partitodemocratico.it/wp-content/uploads/Vademecum_primarie_2023-1.pdf.

²⁴ Secondo la definizione di M. ROSPI, *Segretezza del voto e democrazia*, cit., 238, «con la nozione di *e-voting* (o voto elettronico) si fa riferimento a due diversi sistemi di votazione: per un verso, ai sistemi di votazione on line, che prevedono una serie di postazioni di *computers* collegati in una rete aperta come Internet o chiusa di cui il cittadino

candidata Schlein). Il confronto interno è ruotato intorno alla possibilità che l'eccessiva apertura attraverso mezzi telematici avrebbe potuto determinare una alterazione dei risultati (per effetto di una possibile maggiore attivazione di elettori più giovani e mobilitati), incursioni di elettori di altre forze politiche con finalità di disturbo o la possibilità di manomissione del processo. Accanto ad un argomento tecnico (l'eccessiva difficoltà, di cui pare essersi fatta portavoce la candidata De Micheli), si è sostenuto, da parte di altri, che il significato profondo dell'elezione del segretario sarebbe stato alterato dall'annullamento di un *onere* di attivazione personale dell'elettorato. Quest'ultimo si sarebbe potuto limitare ad esercitare il diritto di voto senza alcun spostamento dal domicilio e senza alcun incontro fisico (questa la posizione, almeno stando alla stampa, del candidato Cuperlo).

Al termine di un serrato confronto, la decisione è stata quella di configurare il voto telematico come ipotesi eccezionale, in presenza di talune circostanze giustificatrici: a) persone residenti e/o domiciliate all'estero; b) persone impossibilitate a recarsi ai seggi per condizioni di disabilità, malattia o altri impedimenti definiti dalla Commissione nazionale per il Congresso, che autocertifichino tali condizioni; c) persone residenti in località la cui distanza dai seggi renda particolarmente difficoltoso l'esercizio del voto, sulla base di criteri determinati dalla Commissione nazionale per il Congresso (art. 7, Regolamento). Per gli elettori *telematici* si è previsto un onere di pre-registrazione, entro il 12 febbraio (quindi, in anticipo rispetto alla conoscenza dei due candidati selezionati), attraverso una piattaforma on-line con deposito di un documento di riconoscimento o attraverso il sistema SPID (o, per gli elettori residenti o domiciliati all'estero, con modalità e meccanismi stabiliti dalla Commissione nazionale per il congresso). Con una successiva delibera (n. 19), la Commissione nazionale per il congresso ha ulteriormente determinato la fattispecie, con una finalità (evidente) di limitazione, disciplinando anche modalità e limiti per il versamento del contributo economico previsto (si è riproposto il tema dei pagamenti attraverso strumenti elettronici).

Alcune osservazioni possono essere formulate a proposito di questa scelta. Essa costituisce senz'altro una novità importante e meritevole di apprezzamento, nella direzione dell'ampliamento del novero dei soggetti posti in grado di partecipare ad un importante momento di selezione della

avente diritto di voto può usufruire per esercitare il proprio diritto; per altro verso, ai sistemi off line che non prevedono reti di collegamento tra i *computers* messi a disposizione degli elettori».

leadership interna, alla luce di alcune sperimentazioni già realizzate nel corso della pandemia da Covid-19. Tuttavia, le incertezze registrate nel dibattito fanno trasparire un atteggiamento di perplessità ancora presente nelle forze politiche rispetto alle possibilità di partecipazione virtuale. La sottoposizione di questa fattispecie ad una serie di deroghe tassative e di oneri aggiuntivi dichiara proprio questa difficoltà che è tecnica e politica ad un tempo. Sul punto, peraltro, può aver pesato l'esperienza non sempre felice che ha caratterizzato il Movimento Cinque Stelle, la cui piattaforma di voto elettronico (Rousseau) ha presentato in più occasioni gravi disfunzioni, fino al punto di incorrere nelle sanzioni del Garante per la privacy (nonché essere protagonista di una *querelle* fra il Movimento e l'Associazione, distinta, che gestiva la piattaforma)²⁵. L'esperienza di questi due partiti segnala, quindi, temi di approfondimento sia sul versante dell'autonomia privata dei partiti politici sia sul versante della disciplina pubblicistica: non è possibile rimanere ancorati ad una idea di partecipazione politica meramente fisica, poiché l'evoluzione tecnologica e la modificazione degli stili di vita individuali e collettivi pongono, con serietà ed urgenza, il tema di sfruttare, in una direzione di massimizzazione della democraticità interna ai partiti politici, le risorse telematiche; d'altra parte, l'esperienza rivela l'urgenza di definire un quadro regolatorio minimo, stante l'obiettivo complessità dell'ampliamento della partecipazione attraverso le nuove tecnologie, assicurando così la tutela di alcuni diritti fondamentali della persona, a partire da quello alla riservatezza dei dati personali. Non è possibile avvicinarsi al tema animati da un semplice, leggiadro entusiasmo²⁶.

²⁵ Si fa riferimento alla piattaforma Rousseau, elaborata dal Movimento 5 Stelle, che ha presentato profili di debolezza rispetto agli attacchi di hacker esterni che sono riusciti a vulnerare le protezioni, acquisendo gli elenchi degli aventi diritto al voto e mostrando la possibilità di alterare le forme di registrazione e di computo dei voti. Il Garante per la protezione dei dati personali è intervenuto, a proposito della piattaforma Rousseau e delle procedure seguite per il voto, evidenziando, fra l'altro che «i voti espressi tramite le funzionalità di e-voting offerte dalla piattaforma, (...) vengono archiviati, storicizzati e restano imputabili a uno specifico elettore anche successivamente alla chiusura delle operazioni di voto, consentendo elaborazioni a ritroso con - in astratto - la possibilità di profilare costantemente gli iscritti sulla base di ogni scelta o preferenza espressa tramite il "sistema operativo" (siano esse relative alla scelta di un candidato ovvero all'approvazione di un'iniziativa politica o legislativa); ciò senza che sia previsto un meccanismo di anonimizzazione o pseudonimizzazione ex post (se non immediatamente dopo l'espressione del voto almeno alla conclusione delle votazioni e delle relative verifiche), e senza che sia previsto un termine, decorso il quale, le informazioni riferibili ad interessati vengano rimosse o trasformate in forma anonima» (*Garante per la protezione dei dati personali, Provvedimento su data breach*, 21 dicembre 2017, n. 548).

²⁶ Cfr., per alcune riflessioni sul tema recenti, fra i molti E. CATERINA – M. GIANNELLI, *Il voto ai tempi del blockchain: per una rinnovata valutazione costituzionale del voto elettronico*, in *Rivista AIC*, 4, 2021.

In queste primarie, non sono venuti in rilievo apprezzabili casi di violazione delle norme regolamentari poste a presidio delle garanzie del procedimento, della propaganda e dei limiti di spesa e di rendicontazione dei diversi candidati.

La questione più clamorosa, però, è sorta all'esito di questa seconda fase, allorché il risultato della fase endo-partitica è stato ribaltato dalla seconda fase, aperta a tutti gli elettori. Ciò che fino ad oggi era stato paventato come un possibile esito, mai realizzatosi nella prassi, è invece divenuto – e problematicamente – una realtà. La candidata Schlein, infatti, ha prevalso sul candidato Bonaccini, con il 53,75% dei voti, come detto, con una partecipazione attestata ad 1.098.623 elettori (la soglia di successo era stata posta, simbolicamente, ad un milione di partecipanti). Elly Schlein è stata così nominata segretaria dall'Assemblea, mentre lo sfidante perdente è stato scelto come presidente del partito.

L'avvenimento ha posto in luce alcuni elementi di portata assai rilevante. In primo luogo – come già era emerso dalla prima fase – il procedimento elettorale si è rivelato *competitivo*, e non di mera *ratifica* di decisioni assunte dagli organi di partito (come altre volte, in passato). Ciò ha fatto parlare del PD come di un partito *contendibile*, nel quale è possibile ottenere l'affermazione di una *leadership* senza che vi sia una egemonia esercitata da singole componenti o personalità del partito. Ma, soprattutto, si è rilevata una *distonia* fra gli orientamenti espressi dalla maggioranza della base associativa (gli iscritti) e dagli *elettori*, così come mobilitatisi nelle c.d. *primarie*. Secondo le previsioni statutarie, è eletto alla segreteria il candidato che, avendo riportato nelle c.d. *primarie* il maggior numero di voti, ottiene conseguentemente il maggior numero di delegati eletti in Assemblea nazionale (cui spetta, formalmente, la proclamazione dell'eletto). Si tratta di un esito del tutto plausibile, stante l'attuale formulazione dello statuto del Partito democratico, il quale rimette la determinazione finale ad una platea nella quale non solo gli iscritti hanno diritto di partecipare.

Non pare trattarsi di un esito, almeno *prima facie*, *illegittimo*: è l'autonomia statutaria che ha affidato ad un collegio più ampio a quello dei soli iscritti una decisione fondamentale, quale l'elezione del segretario politico. L'attuale formulazione del d.lgs. n. 149/2013 sembra consentire questo esito, limitandosi a rimettere alla necessaria disciplina statutaria «il numero, la composizione e le attribuzioni degli organi deliberativi, esecutivi e di controllo, le modalità della loro elezione e la durata dei relativi incarichi, nonché l'organo comunque il soggetto investito della rappresentanza legale» (art. 2, c. 2, lett. a)», nonché «i diritti e i doveri degli iscritti e i relativi organi di garanzia; le modalità di partecipazione degli iscritti all'attività del partito» (art. 2, c.2, lett. d)). Come notato

dalla dottrina, appare fondamentale che «gli statuti specificchino l'efficacia dei risultati delle consultazioni allargate all'esterno del partito rispetto all'esercizio delle responsabilità e dei poteri propri degli organi statutari²⁷».

Indubbiamente, la formulazione dello statuto pone degli interrogativi più ampi, di scenario, sul significato stesso dell'*associarsi*, ai sensi dell'art. 49 Cost. Infatti, lo statuto del PD *equipara*, quanto all'elezione del segretario (ma si tratta di una tendenza che, come si è visto, ha riguardato anche il c.d. percorso costituente), la posizione dell'iscritto a quella dell'elettore, il quale è soggetto dalla fisionomia giuridica enigmatica, che entra in contatto col partito *occasionalmente*, magari mosso da una particolare passione per un candidato o per alcuni temi, senza assumere però obbligazioni (se non sul piano politico, ma incoercibili, come è ovvio) determinando però un esito che vincola, per un certo lasso di tempo, tutti gli iscritti. Si tratta di un modello che determina uno "svuotamento" della *membership* del partito politico e la sua trasfigurazione in una sorta di contenitore di un procedimento di selezione di una *leadership*, affidata ad una "nebulosa" di soggetti non identificabili a priori²⁸. Viene meno, in qualche misura, quell'idea di stabilità dell'apporto dell'iscritto per cui «la volontà di essere parte di un partito politico implica quindi la consapevolezza di essere in un gruppo e non in un altro, di condividere un obiettivo con alcuni e non con altri, di promuovere determinate idee politiche e di avversarne altre. La persona che partecipa, in maggiore o minor misura, alle attività di un partito entra quindi a far parte di una comunità che, sempre con un'intensità variabile, è aggregata sulla base di un impulso che oltre ad essere volontaristico è anche solidaristico²⁹». Quali incentivi ad assumere lo *status* di *associato*, se la capacità di condizionare il processo di scelta degli organi interni è pressoché analoga, dal punto di vista della posizione giuridica di cui è titolare? A questo è stato attribuito pure un effetto decisivo sul calo delle iscrizioni al PD.

La stessa vicenda dell'acquisizione dell'elettorato passivo da parte della segretaria Schlein, avvenuta quasi a ridosso delle elezioni per la segreteria, vissuta più come un *onere* per conseguire la posizione, determina qualche fattore di perplessità, non tanto sul piano della legittimità giuridica

²⁷ G. VECCHIO, *I partiti*, cit., 235.

²⁸ Sul piano giuridico costituzionale, affronta compiutamente la distinzione fra *iscritti* ed *elettori*, A GRATTERI, *Formare un partito: iscritti, simpatizzanti, elettori ed eletti*, in *Diritto costituzionale*, 2, 2021, 105 ss. Se è consentito, si rinvia anche al lavoro L. GORI – E. ROSSI, *Aderente, elettore, candidato, eletto. Profili critici della democraticità dei partiti politici nell'esperienza più recente*, in *Ragion pratica*, 1, 2021, 79 ss.

²⁹ Così, ancora, A GRATTERI, *Formare un partito*, cit., 112. Cfr., con peculiare attenzione alla vicenda del PD, anche M. PROSPERO, *Quali regole per la competizione politica?*, in *Teoria politica*, 8, 2018, 301 ss.;

(pur essendo stata necessaria una modifica statutaria *ad hoc*), quanto perché si introduce una sostanziale modificazione nel *cursus honorum*, che richiede, almeno, una *membership* protratta nel corso del tempo, per poter accedere alle principali cariche associative interne.

L'assetto statutario del PD può avere una *ratio* con riferimento alle elezioni primarie, in senso proprio, in quanto si determina un risultato – l'individuazione di una candidatura - che poi sarà sottoposto all'interesse del corpo elettorale nelle c.d. *secondarie*. L'obiettivo, infatti, è allargare la partecipazione degli elettori che poi prenderanno parte alla "secondaria", con una finalità di consolidare la legittimazione politica di una candidatura, in vista della possibilità di conquistare la carica pubblica in palio. Nel procedimento in commento, invece, si tratta di un procedimento di una selezione di una carica *interna* al partito politico, chiamata a svolgere funzioni ed attività riferite, prevalentemente, al piano dell'organizzazione partitica. Dunque, più che di *apertura del partito*, qui sembra doversi parlare di una rarefazione dei confini del partito politico.

In senso ancora più generale, quindi, deve riconoscersi come la disciplina statutaria del PD e, più concretamente, la vicenda delle elezioni primarie del 2023 continuano a porre in discussione ancora più evidentemente la nozione stessa di *associazione*, proprio a partire dal significato civilistico che assume: in certa misura, è l'idea stessa di una pluralità di persone unite stabilmente da un legame qualificato giuridicamente per il perseguimento di uno scopo, rilevante nello scenario dell'art. 49 Cost.

È pur vero che la dottrina costituzionalistica ha sempre messo in secondo piano le questioni di forma giuridica, rispetto alla qualificazione sostanziale dello scopo, dell'attività e dell'organizzazione³⁰ ma, effettivamente, la prassi pone in misura crescente il tema dei connotati civilistici sbiaditi dell'associazione-partito politico (si pensi, ad es., se un elettore non iscritto possa agire nei confronti del partito *uti socius*, oppure no). Cosicché o si rivedono i modelli civilistici al fine di accogliere le novità della attuale stagione dei partiti politici, o si riportano i partiti dentro lo schema civilistico consolidato (sul come fare, molti sono i problemi, però).

Paradossalmente, dunque, nel momento in cui si celebra il massimo della democraticità interna ad un partito politico, con un ribaltamento clamoroso dei risultati maturati fra gli associati, si deve constatare come, in realtà, si stia consumando la *fine* del partito inteso come *associazione* che,

³⁰ Cfr. l'insegnamento fondamentale di V. CRISAFULLI, *I partiti nella Costituzione*, in *Jus*, 1969, 15 ss.; più di recente, cfr. il lavoro di M. PERINI, *I partiti e la democrazia interna*, cit., spec. 36 ss.

attraverso i propri associati e gli accordi fra essi, determina – più o meno direttamente – gli assetti organizzativi, funzionali e dirigenziali. A riprova di questo, vi è che l’elezione del segretario non è riuscita a determinare quegli effetti *unificanti* sperati all’interno del partito politico (determinando, al contrario, la fuoruscita – reale o minacciata – di alcuni esponenti storici del PD) che ha continuato ad avvitarci in divisioni e conflitti (alla maggioranza degli associati, infatti, corrisponde una minoranza assembleare) ed ha, in pari tempo, “rianimato” la partecipazione di segmenti di elettori (il c.d. *effetto Schlein*), allontanatisi in passato dall’attivismo, proprio in ragione della capacità della nuova segreteria di aver “spezzato” la barriera partitica e rovesciato un esito che appariva già scritto.

In passato, la questione si è posta – e continua a porsi – principalmente con riferimento al trasferimento del potere decisionale interno nei confronti di personalità singole, in grado di esercitare sui partiti politici un potere condizionante (i c.d. partiti personali, partiti-azienda, dal caso di Berlusconi con Forza Italia, a quelli più recenti di Grillo e Casaleggio con il Movimento Cinque Stelle), con mortificazione degli organi interni e verticalizzazione del potere; all’esito delle esperienze come quella qui commentata, il problema si arricchisce dell’ulteriore prospettiva del trasferimento del potere decisionale ad una platea esterna al perimetro degli associati del partito politici. Una domanda di ricerca che si dovrebbe affrontare sul piano costituzionalistico è l’esistenza (o meno) di una sorta di un *nucleo costituzionalmente indisponibile* dell’autonomia statutaria dei partiti politici, intesa come impossibilità di attribuire a soggetti diversi dagli organi di cui gli associati, direttamente o indirettamente, fanno parte, talune competenze fondamentali, fra le quali la selezione dei dirigenti interni, del legale rappresentante, dei componenti degli organi esecutivi, ecc.

Se si provasse – per assurdo³¹ – a valutare le scelte formulate dal PD alla stregua delle norme poste a presidio della democraticità interna degli enti del Terzo settore (d.lgs. n. 117/2017, c.d. Codice del Terzo settore), si dovrebbe pacificamente concludere che una siffatta scelta non sarebbe legittima. Il Codice, infatti, rimette all’assemblea degli associati la competenza inderogabile a nominare e revocare gli organi sociali (art. 25, c. 1, lett. *a*) e c. 2 CTS), ritenendo inammissibile, per le associazioni, che la loro nomina possa essere attribuita, *sic et simpliciter*, a soggetti estranei al

³¹ Non possono assumere la qualifica di enti del Terzo settore «le formazioni e le associazioni politiche» (art. 4, c. 2 Codice del Terzo settore).

rapporto associativo³², o a procedure che non facciano derivare dalla base sociale la designazione degli amministratori (come, ad es., l'estrazione a sorte, che pure era vagheggiata da qualche forza politica come panacea per i mali della rappresentanza politica). Nel corso degli anni, la legislazione speciale promozionale del Terzo settore ha costituito un punto di riferimento almeno orientativo per l'interpretazione del paradigma giuridico della *democraticità interna* (a partire dalla legge n. 266/1991 in tema di organizzazioni di volontariato³³).

Si deve rilevare, tuttavia, che le logiche della disciplina del Terzo settore non sono automaticamente trasferibili nell'ambito dei partiti politici. La *ratio* del Codice del Terzo settore ha una finalità peculiare, essendo preordinata a *incentivare* una determinata manifestazione del pluralismo sociale, civilisticamente ben definita, e non direttamente a regolarla (ben potendo svolgere la propria attività fuori dal perimetro del Terzo settore). Nel caso dei partiti politici, invece, si tratta della disciplina sostanziale – per quanto desumibile dall'art. 49 Cost. – dell'organizzazione e del funzionamento di una determinata formazione sociale improntata ad un principio di democraticità, necessaria condizione per consentire, tramite la presenza nelle istituzioni e nella società, di determinare la politica nazionale. Non è, quindi, una disciplina (solo) promozionale (come lo è, invece, l'attuale disciplina sul finanziamento dei partiti di cui al decreto-legge n. 149/2013³⁴).

Si è consapevoli che non è possibile esaurire in questa sede un argomento così ampio. Si può provare però ad ipotizzare una risposta (tendenzialmente) positiva al quesito sopra posto, frutto della valorizzazione dell'espressione «associarsi» utilizzata nell'art. 49 Cost. che un qualche significato giuridico dovrebbe pur averlo, salvo non ritenere che qualsiasi aggregazione, comunque costituita (anche occasionalmente o casualmente *on line*), possa essere definita come partito

³² Sul tema, di recente, si vedano i lavori di A. FUSARO, *Gli enti del Terzo settore. Profili civilistici*, Milano, Giuffrè, 2022, spec.125 ss. di M. CEOLIN, *Codice del Terzo settore*, Bologna, Zanichelli, 2023, spec. 191 ss. Se si vuole, sempre sul profilo della democraticità negli enti del Terzo settore, L. GORI, *Terzo settore e Costituzione*, Torino, Giappichelli, 2022, 103 ss.

³³ Cfr., già prima della legislazione speciale degli anni '90, le notazioni risalenti di G. VOLPE PUTZOLU, *La tutela dell'associato in un sistema pluralistico*, Milano, Giuffrè, 1977, 93 che evidenziava la natura squisitamente politica della nozione di "democraticità interna" al punto da ritenerla «un'astrazione incapace di concreti e rilevanti sviluppi pratici»; a proposito della legge quadro sul volontariato, criticamente, M. GORGONI, *Commento all'art. 6*, in L. BRUSCUGLIA (a cura di), *La legge sul volontariato. Analisi e commento giuridico*, Padova, Cedam, 1993, 836 ss.; più di recente, E. TUCCARI, *La disciplina "democratica" delle associazioni non riconosciute fra codice del terzo settore e codice civile*, in *Resp. civ. e prev.* 2019, 438 ss.

³⁴ Sottolinea questo aspetto M. PERINI, *I partiti politici e la democrazia interna tra diritto pubblico e diritto privato*, in G. IORIO – P. ZICCHITTU (a cura di), *Lo statuto dei partiti politici*, cit., 72.

politico³⁵. In altri termini, quindi, per «associarsi», ai sensi dell'art. 49 Cost., ciascuna associazione-partito politico dovrebbe definire con chiarezza le condizioni ed i modi perché ciò possa avvenire e, soprattutto, un nucleo minimo di prerogative – inderogabili, e quindi “vincolo” all'autonomia del partito – che a tali “associati” sono attribuite in una prospettiva di democrazia interna, valevoli proprio a distinguere, sul piano giuridico, i *soci* da tutti gli altri soggetti che all'associazione-partito politico non partecipano. Indubbiamente, forte è il rischio di “coartare” la libertà organizzativa del partito, costringendolo entro uno schema civilistico associativo che – come si è visto – può rivelarsi inadeguato, a fronte del fiorire di altre forme civilistiche (da quelle classiche di fondazione e comitato, a quelle più innovative telematiche)³⁶.

7. Considerazioni conclusive

La vicenda dell'elezione del segretario del Partito democratico costituisce uno dei casi di democraticità interna più interessanti che il sistema politico italiano sta stabilmente sperimentando. Alcune patologie che già hanno connotato l'esperienza delle elezioni primarie *all'italiana* e altre selezioni di segretari ed organi politici, si sono ripresentate; altri interrogativi sono stati posti per la prima volta, e meritano di essere adeguatamente considerati (ad es., il profilo, già richiamato, relativo alla collocazione delle primarie all'interno del calendario elettorale). L'attenzione che questa esperienza attira, infatti, consente di sviluppare una serie di riflessioni *de iure condendo*, ben sapendo come si tratti di una esperienza – quella delle primarie e delle elezioni interne – che è sì protratta nel tempo (ed è, quindi, divenuta “significativa”) ma limitatamente al solo Partito democratico, non esistendo un'altra forza politica, almeno attualmente, che adotti meccanismi di selezione della propria dirigenza paragonabili a questa, né nel contesto nazionale né nel contesto comparato (specialmente per ciò che attiene all'equiparazione fra iscritti ed elettori). Vi è una sorta

³⁵ In termini problematici, a questo proposito, Cass. S.U. 16 dicembre 2013, n. 27987 a tenore della quale l'art. 49 Cost. «prevede in generale la possibilità di ogni cittadino di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale. Non occorre una particolare organizzazione dell'associazione nè alcuna stabilità nel tempo. Partiti in senso lato sono quindi anche le liste civiche pur se si riducono talvolta a mere liste elettorali di candidati che condividono il medesimo programma politico in vista di una determinata competizione elettorale».

³⁶ Molto critico sull'utilizzo del paradigma civilistico per leggere la realtà costituzionale dei partiti politici è M. PERINI, *I partiti politici e la democrazia interna*, cit., 65 ss.

di *specialità* del Partito democratico, nel panorama politico nazionale, che deve essere adeguatamente considerata. Uno degli effetti che queste c.d. primarie sembrano aver certificato è la loro, almeno per il momento, *irrivocabilità*: quasi fossero vittime del loro stesso successo, è davvero impensabile che oggi una dirigenza che ha fondato il proprio successo proprio su questo allargamento dei confini del partito al di là degli associati, a favore ai meri elettori (come già Renzi, in passato) possa optare per scelte di revisione di questo modello, cui hanno preso parte oltre un milione di persone. Al contrario, i primi movimenti sembrano indicare che vi sarà una ulteriore espansione delle forme di coinvolgimento nei processi decisionali, spinta proprio dal clamoroso risultato. Chi, oggi, potrebbe sostenere politicamente ipotesi di ritorno ad una *membership* classica? Ciò determina, però, degli effetti di sistema – per *emulazione* o per *rifiuto* – che non sono trascurabili e che pongono ai partiti, nel complesso, la questione sul *quanto* essi siano effettivamente democratici, su *quale* concezione di partito politico-associazione essi intendano avere e su *quali* strumenti applicare per la tenuta complessiva delle proprie dinamiche interne. Non si vede però all’orizzonte la soluzione dell’approvazione di una legge di sistema dell’art. 49 Cost. che, ancora una volta paradossalmente, le c.d. *primarie* del 2023 sembrano aver ulteriormente allontanato, per la difficoltà di costruire un delicato equilibrio fra un “dentro” ed un “fuori” al partito politico.