

LA SELEZIONE DELLE CANDIDATURE ATTRAVERSO IL METODO DELLE PRIMARIE. PARTECIPAZIONE POLITICA E RAPPRESENTATIVITÀ DEI PARTITI**

1. Premessa. – 2. Metodo delle primarie e partecipazione politica: origine e caratteristiche dell'istituto in area anglosassone. – 3. Segue: e in area continentale. – 4. L'esperienza delle primarie in Italia. – 5. Profili della disciplina legislativa regionale: le soluzioni normative in Toscana. – 6. Segue: e in Calabria. – 7. Conclusioni.

1. Premessa

Il problema della crisi di rappresentatività dei partiti, e della loro capacità di trasformare in opzioni politiche sufficientemente consolidate le domande sociali di mutamento, anima il dibattito politico e quello degli addetti ai lavori¹.

Le cause della perdita di rappresentatività sono molteplici². Sia di natura per così dire storica, nel senso che la cd. crisi delle ideologie ha determinato una contrazione dello spazio politico dei partiti i quali stentano a ritrovare le ragioni di fondo della loro esistenza³; sia di tipo strutturale: ovvero l'"eccessiva burocratizzazione della loro organizzazione interna"⁴. Ma anche perché, ad una generalizzata "riduzione della partecipazione politica generale"⁵, seguono storture di varia natura: scandali legati a fenomeni di finanziamento illecito e corruzione⁶, autoreferenzialità⁷, gestione oligarchica del potere⁸, personalismi di vario livello e tenore⁹, solo per richiamare alcuni aspetti sui quali spesso si insiste, che ne hanno seriamente compromesso la credibilità, e costituiscono per così dire il detonatore dell'antipolitica¹⁰.

D'altra parte, il disegno costituzionale è chiaro nel qualificare i partiti politici come necessari. Difatti, come è stato osservato, "è esclusa dal testo costituzionale una possibile forma di determinazione della politica nazionale che non veda i partiti come protagonisti, come elementi essenziali, come portatori privilegiati,

* Ricercatore di Diritto costituzionale nell'Università degli Studi del Molise. [demartino@unimol.it]

** Intervento svolto al Convegno internazionale di Studi su Legislazione elettorale, ruolo dei partiti, trasformazioni della rappresentanza, Napoli, 23 maggio 2012.

¹ La letteratura sul tema è come noto molto vasta: L. ELIA, *Stato democratico* (voce), in *Digesto Discipline pubblicistiche*, Torino, 2000, XV, p.62; L. CARLASSARE, *Problemi attuali della rappresentanza*, in N. ZANON – F. BIONDI, *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, 2001, p.21 ss.; A. Mastropaolo, *Crisi dei partiti o decadimento della democrazia?*, in www.costituzionalismo.it, 23/05/2005; L. ELIA, *Realtà e funzioni del partito politico: orientamenti ideali, interessi di categoria e rappresentanza politica*, in L. Elia, a cura di, *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, 2009, p.84.

² A. POGGI, *La crisi di rappresentatività dei partiti politici*, in www.settimanesociali.it, ove si prende in esame il problema riguardo alla necessità di una nuova legge elettorale: infatti "la richiesta di una riforma elettorale deve essere oggi avvertita non solo come un esercizio di ingegneria costituzionale utile a dare stabilità ai futuri assetti di governo ma altresì come riappropriazione da parte dei partiti della loro rappresentatività della società".

³ L. ELIA, *Stato democratico*, cit., p.65.

⁴ *Ibidem*.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Per un esame del problema dal punto di vista del diritto penale si veda, G. SPAGNOLO, *I reati di illegale finanziamento dei partiti politici*, Padova, 1990.

⁷ L. VIVIANI, *L'Europa dei partiti. Per una sociologia dei partiti politici nel processo di integrazione europea*, Firenze, 2009, spec. p.62 ss.

⁸ R. VIGNATI, *Trasformazione dei partiti politici, democrazia interna e selezione dei candidati*, in F. Raniolo (a cura di), *La trasformazione dei partiti politici*, Catanzaro, 2004, p.121 ss., spec. p.125.

⁹ M. CALISE, *Il partito personale*, Roma – Bari, 2000.

¹⁰ In tema, sia pure riferito al problema dei referendum elettorali, G. AZZARITI, *I rischi dell'"antipolitica" tra legge elettorale e referendum*, in www.costituzionalismo.it, 05/09/2007.

delle domande che costituiscono il contenuto della politica nazionale¹¹. Evidentemente non si tratta degli unici strumenti o canali attraverso i quali si determina la partecipazione politica¹²: i partiti infatti non sono i portatori esclusivi delle istanze e delle rivendicazioni sociali, che come si sa possono assumere diverse forme¹³. Tuttavia il Costituente “ha soltanto privilegiato i partiti come specifiche forme di organizzazione e di espressione della domanda politica”¹⁴. Sicché quando si prende in esame il problema della capacità dei partiti di farsi portatori, e, dunque, rappresentare interessi sociali specifici, bisogna muovere dalla prospettiva costituzionale richiamata. Sia pure non trascurando il fatto che la sperimentazione, o meglio, il rendimento della forma partito, come espressione della democrazia rappresentativa, non sempre ha dato una buona prova di sé, almeno negli ultimi decenni in Italia. Pertanto appare condivisibile il pensiero di Luciani secondo il quale “Non è vero, conseguentemente, che le democrazie possano fare a meno dei partiti, ovvero che possano fare a meno di partiti saldamente organizzati e strutturati. Poiché la mediazione è inevitabile nelle società complesse, è davvero bizzarro rifiutarla quando è assicurata dai partiti e accettarla quando è apprestata da soggetti sociali che funzionano in forza di logiche antiegalitarie e sovente scopertamente timocratiche”¹⁵.

Certo, la storia repubblicana consegna un bilancio assai articolato dei partiti¹⁶, che in questa sede non si può prendere in esame, configurando in definitiva il partito come lo strumento dell’inclusione sociale¹⁷, secondo la fortunata espressione di Scoppola, che ne ha in qualche modo conformato, almeno in una certa epoca, la ragion d’essere. I partiti infatti nella prima fase del dopoguerra contribuirono in misura determinante a costruire la società italiana ricostituendo un tessuto sociale e politico comune lacerato dalla catastrofe della guerra mondiale¹⁸. D’altra parte, la grave crisi economica in atto, che in alcuni paesi europei sta producendo disordini e tensioni sociali così serie, sembra richiamare i partiti alle loro più delicate responsabilità, ed è forse proprio da questa crisi che i partiti possono recuperare un po’ della loro credibilità: rafforzando il sistema democratico nel suo insieme.

2. Metodo delle primarie e partecipazione politica: origine e caratteristiche dell’istituto in area anglosassone.

Come è noto la genesi dell’istituto è negli Stati Uniti D’America¹⁹, dove il procedimento delle primarie è impiegato per la selezione delle candidature elettorali dei partiti, democratico e repubblicano, sia per designare il candidato alla carica di Presidente, sia i candidati al Senato e alla Camera dei rappresentanti, sia alla carica di Governatore e alle elezioni di contea e a quelle locali.

¹¹ G. FERRARA, *Il governo di coalizione*, Milano, 1973, p.34, 35. Con riferimento all’ordinamento tedesco ma con considerazioni che sembrano attuali e adeguate al dibattito in Italia, K. VON BEYME, *Classe politica e partitocrazia*, Torino, 1997, p.38, l’Autore, evidenziando le cause della crisi dei partiti, a loro volta riconducibili a diversi fattori, “...non crede a un totale declino dei partiti, ma soltanto a un mutamento delle loro funzioni...se non esistessero i partiti, bisognerebbe inventarli di nuovo”.

¹² F. BILANCIA, *Conclusioni*, in G. ARENA – F. CORTESE (a cura di), *Per governare insieme: il federalismo come metodo. Verso nuove forme della democrazia*, Milano, 2011, p.367ss., spec. pp.379, 380, ove si ragiona dimostrando che “il modello di democrazia partecipativa sia non solo conforme a Costituzione...ma addirittura da essa prescritta”.

¹³ A. SAVIGNANO, *La partecipazione politica nell’ordinamento costituzionale italiano*, Napoli, 1979; Più recente e di ampio respiro la riflessione di L. CARLASSARE, *Nel segno della Costituzione*, Milano, 2012.

¹⁴ G. FERRARA, *op. cit.*, p.35.

¹⁵ M. Luciani, *Prospettive attuali del sistema elettorale in Italia*, Intervento all’Assemblea del CRS del 28 ottobre 2010, in www.centroriformastato.org, p.2.

¹⁶ Sul tema ovviamente P. SCOPPOLA, *La repubblica dei partiti. Evoluzione e crisi di un sistema politico (1945-1996)*, Bologna, 1997.

¹⁷ P. SCOPPOLA, *La Costituzione contesa*, Torino, 1998, p.59 ss.

¹⁸ L’espressione è mutuata dal celebre saggio di G. CAPOGRASSI, *Il diritto dopo la catastrofe*, in *Jus*, n.1, 1950, p.177, dove si prendono in esame le cause che condussero alla tragica vicenda bellica, riconducibili secondo l’Autore ad una cultura giuridica e politica che svuotò sia l’individuo sia le formazioni intermedie di ogni valore intrinseco, piegandole e rendendole disponibili alla volontà pervasiva dello Stato.

¹⁹ La letteratura è come noto molto vasta, in Italia si veda M. VALBRUZZI, *Primarie. Partecipazione e leadership*, Bologna, 2005, dove si trova anche un’ampia indagine sul sistema americano e di altri paesi in cui le primarie sono adottate da tempo; E. MOSTACCI, *Le primarie negli Stati Uniti: partecipazione politica e ruolo dei partiti nelle elezioni presidenziali americane*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, II, 2008, p.675; S. CECCANTI, *Quando la selezione conta. Le elezioni primarie e la loro rilevanza nel sistema politico americano*, in M. LINO, L. PEGORARO, J. FROSINI (a cura di), *From Bush to...? Le elezioni presidenziali americane 2004*, Bologna, 2004; S. Gambino, *Elezioni primarie e rappresentanza politica: alcune osservazioni introduttive*, in AA.VV., *Elezioni primarie e rappresentanza politica. Il dibattito in Italia e l’esperienza degli Stati Uniti*, a cura di S. GAMBINO, 1995, p.2.

In questo paese la disciplina delle primarie è molto articolata, anche in considerazione del fatto che nei vari Stati della Federazione risultano regolati altrettanti meccanismi di selezione delle candidature alle varie cariche ricordate. Difatti è possibile distinguere diversi tipi di primarie: primarie chiuse (riservate ai sostenitori del partito); semi-chiuse (aperte agli indipendenti, coloro i quali non si sono registrati come sostenitori del partito); aperte con dichiarazione pubblica (in questo caso l'elettore dichiara il giorno stesso dell'elezione il partito che sceglie e la partecipazione alle primarie); ancora primarie coperte (partecipazione di tutti gli elettori, che ricevono due schede, potendo poi scegliere solo una di esse); primarie non partitiche (in questo caso gli elettori possono votare per un solo candidato tra quelli di tutti i partiti presenti su una scheda unica)²⁰. Sicché il ricorso a questo strumento è generalizzato e collaudato²¹.

Evidentemente il metodo delle primarie va messo in relazione al sistema elettorale prescelto. Non di meno dall'esperienza statunitense emergono elementi non univoci: infatti le primarie possono combinarsi sia con modelli di tipo proporzionale sia con modelli di tipo maggioritario. Anche perché esse risultano impiegate, come detto, in diverse occasioni e contesti. Dunque non appare esserci uno stretto legame tra il modello elettorale prescelto e il metodo delle primarie. Circostanza questa che potrebbe tuttavia determinare qualche incertezza sul piano applicativo: perché, laddove il sistema elettorale è di tipo maggioritario, sia pure nelle sue diverse varianti, il rapporto tra il collegio, anche in ragione delle sue dimensioni non sempre ampie, e i votanti è più immediato, sicché le scelte saranno presumibilmente più consapevoli. Viceversa le richiamate caratteristiche non si evidenziano nel caso del sistema elettorale di tipo proporzionale, perché in questa ipotesi il collegio elettorale ha maggiori dimensioni, in esso sono presenti più candidati, i quali risulteranno inseriti nell'ordine di lista predisposto all'esito della consultazione: in tal caso pertanto vi può essere una sorta di vanificazione del voto, perché appunto espresso in un contesto nel quale vi è il rischio di una minore consapevolezza da parte dell'elettore delle qualità personali dei diversi candidati alla competizione elettorale.

Peraltro, nel corso della sua applicazione sono emersi non pochi problemi, tanto che nel 1970 si giunse, in campo democratico, alla riforma *McGovern-Fraser*. Tale modifica andava nella direzione di garantire maggiore partecipazione degli elettori, attraverso un impiego del metodo delle primarie generalizzato che riducesse gli arbitrii degli apparati di partito; al fine, dunque, di tutelare e garantire la rappresentatività delle *conventions*: infatti i risultati delle votazioni alle primarie talvolta non venivano rispettati²². Ad ogni modo il metodo delle primarie si è andato sempre più diffondendo, tanto che negli Stati Uniti è ormai una regola consolidata di selezione delle candidature alle diverse cariche politiche.

Tuttavia una delle conseguenze di sistema evidenziate dalla dottrina americana²³ è nel fatto che lo strumento delle primarie ha provocato la sostanziale "scomparsa del partito come organizzazione coerente"²⁴, perché "i candidati cessano di dipendere significativamente dal partito e diventano in realtà indipendenti"²⁵: raccolgono fondi, organizzano la campagna elettorale, e risultano appunto per queste ragioni svincolati dalla linea politica unitaria di partito. Si determina dunque l'eclisse del partito inteso come organizzazione di persone quantomeno stabile²⁶.

In altri paesi anglosassoni, il ricorso a questo strumento o non è previsto, come il caso dell'Australia, o, come accade in Canada, si ricorre a strumenti di selezione del Candidato premier attraverso la *leadership convention* e il meccanismo *one member one vote* che non è esattamente riconducibile al sistema delle primarie²⁷.

²⁰ Sulle peculiarità del sistema americano M. VALBRUZZI, *op. cit.*, p.37 ss.; R. J. DALTON, P. WATTENBERG, *Parties without Partisans*, Oxford - New York, 2002, p.13, ove si evidenzia che "un crescente numero di partiti, o di interi sistemi di partito, hanno accettato primarie, o altri metodi, che di fatto indeboliscono il loro ruolo nella selezione dei candidati. Lo stadio più avanzato di questo fenomeno è negli Usa, dove l'espansione di primarie aperte o *non-partisan* ha minato la capacità di reclutamento dei partiti".

²¹ Appare di un certo interesse la decisione della Corte suprema (Sentenza *Tasjian v. Republican party of Connecticut*, 1986) riferita alle primarie presidenziali, in cui è stato stabilito il principio in base al quale l'elettorato attivo alle primarie è riconosciuto ad ogni elettore che abbia un rapporto preferenziale con il partito, ma che la scelta relativa alle modalità con le quali verificare tale rapporto spetti al partito.

²² Sul punto, riveste rilievo lo studio condotto da M. VILLONE, *Il Collegio elettorale e gli Stati nell'elezione del Presidente degli Stati Uniti. Prospettive di riforma*, in *Rassegna di diritto pubblico*, n. 1, 1972, p.82 ss.

²³ R. KATZ - R. KOLODNY, *Party Organisation as an Empty Vessel: Parties in American Politics*, in R. KATZ - P. MAIR, *How Parties Organise. Change and Adaptation in Party Organisations in Western Democracies*, London, 1994, p.23 ss., come richiamati da J. HOPKIN, *Elezioni primarie e crisi dei partiti: un confronto fra Stati Uniti, Spagna e Gran Bretagna*, in *Nuvole*, n.17, 2000, p.2.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ Non sembra condividere tale opinione O. MASSARI, *I partiti politici nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, 2004, pp.139, 140.

²⁷ Per una sintesi del sistema vigente in Canada si veda il dossier curato dalla Camera dei Deputati, *Le elezioni primarie: la disciplina negli Stati Uniti d'America e altre esperienze in ambito europeo ed extraeuropeo*, n. 24, giugno 2011, p.7 ss.

Viceversa nel Regno Unito, si è in presenza di un sistema di primarie non del tutto aperto, in quanto sono ammessi al voto solo gli iscritti al partito, i quali a loro volta votano i candidati già filtrati dal partito stesso. Il sistema inglese, nel suo insieme, evidenzia un controllo assai rigido del partito sull'intero procedimento: attraverso passaggi che si svolgono nei singoli collegi elettorali, anche in considerazione del sistema elettorale maggioritario uninominale a turno unico vigente in quel Paese²⁸. Dove i candidati alla Camera devono affrontare, per così dire, le primarie nei rispettivi collegi: si misurano con le aspettative e le istanze dei militanti – elettori di quel collegio attraverso incontri, dibattiti pubblici, che durano diversi mesi e all'esito dei quali si potrà poi guadagnare il loro gradimento e vincere la concorrenza dei diversi competitori. In particolare qui accade che il procedimento delle primarie muova da una prima selezione operata dagli esecutivi dei partiti locali, per poi essere presa in esame dall'esecutivo nazionale che dovrà approvarla. Solo in tal caso agli iscritti sarà riconosciuto il diritto di scegliere i candidati. Peraltro bisogna aggiungere che il partito conserva pur sempre il diritto di veto anche quando le candidature siano state scelte dagli iscritti²⁹.

Sicché in ambiente anglosassone sono soprattutto gli Stati Uniti a costituire un consolidato modello di riferimento: peraltro difficilmente esportabile in altri paesi in ragione della specificità di quel sistema politico.

3. Segue: e in area continentale.

Viceversa, in area continentale, la Francia ha fatto ricorso, per la prima volta, al metodo delle primarie nel 1995 per la selezione del candidato alle presidenziali del Partito socialista³⁰. Dopo quella prima esperienza, riservata solo agli iscritti al partito, nel 2006 si decise di favorire la partecipazione alle primarie attraverso l'apertura di iscrizioni al partito mediante un quota di 20 euro, in modo appunto da consentire ai nuovi militanti di concorrere alla scelta del candidato. Nel 2009 infine si è giunti alla decisione, da parte della maggioranza degli iscritti al partito, di convocare primarie aperte e popolari, con l'unica condizione imposta ai votanti di sottoscrivere la "*Carta di adesione ai valori della sinistra*"; attraverso un procedimento che, nel suo insieme, è stato gestito mediante atti di autonomia del Partito socialista.

La progressiva apertura del metodo delle primarie va messo in relazione con l'evoluzione della forma partito, perché nel corso degli anni essa ha subito una tendenza alla sua identificazione con il candidato all'Eliseo³¹. Così che si è assistito ad una graduale *presidenzializzazione* del partito. D'altra parte il metodo delle primarie è stato contestato da una parte della dottrina perché non risulterebbe conforme alla logica della Quinta repubblica: difatti l'elezione diretta del Presidente viene configurata nel senso di un rapporto diretto tra il Presidente e il corpo elettorale, di modo che non dovrebbe essere mediato dal partito.³² Peraltro, bisogna anche considerare la circostanza che al primo turno delle votazioni presidenziali è pur sempre possibile presentare una candidatura, da parte di personalità appartenenti al medesimo partito, in ipotesi contraria al risultato delle primarie: dunque il loro esito e la complessiva tenuta del meccanismo risultano incerti. D'altra parte un'eventuale candidatura non sostenuta dal partito avrebbe difficili possibilità di vittoria. Tuttavia va anche riconosciuto come tale eventualità sia coerente con il sistema francese: ovvero con lo spirito gollista della Quinta repubblica. Non di meno, è stato osservato che il sistema delle primarie *citoyennes* costituiscono in definitiva "un fattore di stabilizzazione della più recente dinamica della Quinta repubblica"³³ perché consentono di semplificare il quadro politico mediante l'eliminazione di candidature autonome o anche polemiche rispetto al proprio partito.

Anche in Spagna è stato fatto ricorso a questo strumento da parte del Partito socialista operaio dove si è affermato un sistema di primarie chiuse (riservate cioè solo agli iscritti) per la selezione delle candidature sia nazionali sia locali per il Primo ministro, i Presidenti delle Comunità autonome e i Sindaci, ma non per i parlamentari. Lo statuto del partito determina una disciplina abbastanza compiuta, e nel suo insieme emerge un controllo piuttosto significativo da parte della dirigenza sul complessivo procedimento. Le candidature

²⁸ In tal senso J. HOPKIN, *op. cit.*, p.4.

²⁹ Sul tema R. DAMIANO, *Evoluzioni recenti dei partiti inglesi*, in *Democrazia e diritto*, n. 3-4, 2009, p.243 ss.

³⁰ R. CASSELLA, *La Quinta repubblica verso le presidenziali del 2012: le primarie del partito socialista francese*, in www.forumcostituzionale.it, 23/12/2011.

³¹ C. BACHELOT, *Le Parti socialiste, la longue marche de la présidentialisation*, in P. BRECHON (a cura di), *Les partis politiques française*, Paris, 2011, p.121 ss., come richiamato da R. CASSELLA, *op. cit.*, p.4.

³² R. CASSELLA, *op. cit.*, pp.10, 11.

³³ *Ibidem*.

infatti possono essere proposte dalla Commissione esecutiva federale, dal comitato federale e dal 10% degli iscritti; esse inoltre vanno presentate alla Commissione di garanzia elettorale federale che ha il compito di verificare i requisiti e proclamare i candidati alla competizione elettorale³⁴.

Questa rassegna evidenzia come alcuni partiti politici sia organizzati, come quelli europei, sia meno stabilizzati e che si attivano tradizionalmente in occasione della competizione elettorale, come quelli americani, fanno ricorso alle primarie. Negli Stati Uniti mediante una disciplina legislativa consolidata che, oltre a confermarne la coerenza con il sistema politico – partitico, rende il procedimento di selezione delle candidature connaturato, per così dire, al sistema elettorale. In Europa, attraverso la regolamentazione stabilita dagli Statuti dei partiti.

Tale disciplina trova la sua ragion d'essere soprattutto nell'intendimento di ricercare strumenti in grado di avvicinare i partiti alla società, cercando di incoraggiare, in definitiva, la partecipazione politica. Di modo che il ricorso a tale strumento ha costituito, nelle intenzioni dei promotori, un modo per contrastare il declino dei partiti, la loro perdita di credibilità, e rinvigorire la domanda politica nelle varie comunità politiche.

4. L'esperienza delle primarie in Italia.

Venendo al tema delle primarie in Italia³⁵, conviene muovere dalla circostanza che questo metodo per la selezione delle candidature alle elezioni politiche generali, regionali e locali (sia per l'individuazione del candidato premier, sia del candidato al vertice dell'esecutivo regionale e locale, sia infine per la determinazione delle liste di candidati ai consigli regionali e comunali) è stato invocato, inteso e sperimentato da alcuni partiti del centro sinistra, anche, e soprattutto, al fine di rilanciare la partecipazione politica dei cittadini, spesso distanti dalle dinamiche e dai meccanismi interni al partito politico per la designazione delle liste di candidati; e, più in generale, al fine di accrescere altresì il tasso di democrazia interna dei partiti³⁶.

In altre parole, secondo autorevole dottrina³⁷, il ricorso al metodo delle primarie sembra idoneo ad assecondare l'apertura del partito verso la società, sollecitando, in buona sostanza, una maggiore e più diretta partecipazione dei cittadini-elettori ad un momento molto delicato della vita democratica della comunità politica³⁸: tesi piuttosto diffusa e condivisa, che sarà presa in esame problematicamente più avanti.

Ad ogni modo appare utile verificare in quali termini, secondo quali regole, e soprattutto mediante quali garanzie, anche di tipo giurisdizionale, si è inteso assicurare, attraverso la regolamentazione ad opera, inizialmente, di atti di autonomia privata dei partiti, il regolare svolgimento del complessivo procedimento all'esito del quale si perviene alla dichiarazione ufficiale del candidato o, anche, dei candidati alle varie cariche elettive per le quali sono state indette le primarie.

³⁴ J. PRADERA, *La maquinaria de la democracia. Los partidos en el sistema político español*, in J. TUSELL – R. PARDO (a cura di), *Entre dos siglos. Reflexiones sobre la democracia española*, Madrid, p.153 ss., 1996, ove si evidenzia la capacità delle primarie di contribuire a scardinare il vecchio apparato di partito nelle elezioni del 1996: esse infatti furono vinte dal candidato di minoranza Borrel contro l'allora segretario del partito Almunia.

³⁵ Negli ultimi tempi si registra un certo interesse della dottrina giuspubblicistica per il tema, si veda ad esempio, A. FLORIDIA, *Partiti e primarie: ovvero, che tipo di primarie, e per quale modello di partito?*, in *Partecipazione e conflitto*, n. 1, 2011; P. MARSOCCI, *Le "primarie": i partiti italiani alle prese con il metodo democratico*, in www.rivistaaic.it, n. 2/2011; E. ROSSI – L. GORI, *Le elezioni primarie come forma di partecipazione alla vita politica italiana: un primo bilancio dopo dieci anni di "esperimenti"*, in *Revista catalana de dret públic*, n.37, 2008 p.77 ss.; G. PASQUINO, *Democrazia, partiti, primarie*, in *Osservatorio elettorale della Regione Toscana*, Quaderno n. 55, 2006; C. FUSARO, *Elezioni primarie: prime esperienze e profili costituzionali*, *ivi.*; C. FUSARO, *Elezioni primarie, problemi di una disciplina pubblicistica*, in *Quaderni costituzionali*, n.1, 2005, p.140; E. SOMAIONI, *Elezioni primarie e ruolo dei partiti*, Bologna, 1996, p.1441 ss. .

³⁶ A. FLORIDIA, *Contro la democrazia immediata: democrazia e partecipazione nei partiti*, in www.cise.luiss.it, p.13, non condivide le conclusioni di una parte della dottrina americana che considera le primarie come uno strumento di indebolimento del partito politico nella selezione dei candidati. L'Autore infatti afferma "che una tale equazione non risponda, sempre e comunque, agli effetti che le primarie possono produrre: riteniamo, anzi, che tali effetti dipendano in modo decisivo proprio dal grado di istituzionalizzazione dei partiti – grado che, a sua volta, non può essere addebitato allo strumento e alla pratica delle primarie, in quanto tale, ma ad un complesso di altri fattori e di altre condizioni politiche ed istituzionali e allo stesso modello di democrazia interna di partito entro cui si può inscrivere il ricorso alle primarie. E riteniamo altresì che tali effetti dipendano anche, in modo decisivo, dal modello di primarie che viene adottato".

³⁷ G. PASQUINO, *Democrazia, partiti, primarie*, cit., p.2.

³⁸ *Ibidem*, ove si giudicano le elezioni primarie come uno strumento di "perfezionamento delle democrazie" nel senso che "nelle democrazie sono gli elettori a scegliere...ovvero a fare entrare e uscire dalle stanze del potere le minoranze organizzate dei loro sistemi politici...". Difatti l'Autore osserva come si debba riconoscere ai cittadini non solo il potere di votare rappresentati e governanti "ma anche coloro che ambiscono a diventare rappresentanti e governanti".

Nello statuto del Pd è prevista un'esplicita disciplina di principio del metodo delle primarie anche se prevale la considerazione che si tratta di regole rispetto alle quali vale sempre un potere di interdizione del vertice del partito stesso. Infatti il gruppo dirigente potrà apprezzare se riconoscere o meno i risultati delle consultazioni sulla base della loro compatibilità con gli indirizzi generali del partito³⁹. Aspetti sui quali si tornerà più avanti.

Le prime applicazioni si sono avute alle elezioni provinciali romane ad opera di Alleanza nazionale (1998); poi a Bologna per l'elezione del Sindaco da parte dell'Ulivo (1998)⁴⁰; ancora in Calabria per l'elezione del Presidente della coalizione di centrosinistra con una sorta di *convention* (2005); in Puglia per eleggere il Presidente della coalizione di centrosinistra (2005)⁴¹, e in molte altre realtà locali⁴². Ancora è apparsa molto significativa l'iniziativa della coalizione di centrosinistra denominata *L'Unione* diretta all'individuazione del Candidato premier alle elezioni politiche generali del 2006, che portò alla designazione di Romano Prodi attraverso un sistema di primarie aperte e private⁴³.

Si è trattato del primo caso di ricorso alle primarie in sede nazionale⁴⁴. In quella occasione, da parte dell'*Unione*, è stato predisposto il *Regolamento quadro per le primarie* che ha disciplinato il procedimento in modo assai articolato. Gli aspetti salienti sembrano i seguenti: sono primarie di tipo privatistico, perché regolate appunto mediante un atto di autonomia privata (da parte della coalizione di partiti che ha dato vita all'*Unione*). Esse valgono per tutti i partiti della coalizione. Ancora, la condizione per esercitare l'elettorato attivo è quella di sottoscrivere il programma della coalizione.

L'art. 9 del *Regolamento* riconosce al Presidente del Collegio dei Garanti il compito di proclamare vincitore il candidato che abbia ottenuto la maggioranza relativa dei voti. Il vincitore avrà l'incarico di promuovere l'elaborazione del programma elettorale, e, a tale fine, dovrà consultare e coinvolgere tutti i partiti della coalizione, in modo da rafforzare l'unità di indirizzo politico-programmatico delle forze politiche che hanno preso parte alla competizione elettorale.

Nonostante che i commentatori abbiano posto una certa enfasi sulla vicenda richiamata, che in effetti ha registrato la mobilitazione di circa quattro milioni di elettori⁴⁵, conviene precisare tuttavia che in nessun caso l'esito delle primarie, sia di partito sia di coalizione, può poi condizionare le determinazioni del Presidente della Repubblica relativa alla nomina del Primo Ministro. Perché, come è noto, in Italia non è prevista l'elezione del Capo del Governo, e soprattutto secondo l'articolo 92 della Costituzione "Il presidente della Repubblica nomina il Presidente del Consiglio e, su proposta di questo, i Ministri". Pertanto le forze politiche potranno indicare al Capo dello Stato il proprio gradimento per l'affidamento dell'incarico al *Leader* della coalizione: con conseguenze di natura politica evidentemente decisive. Tuttavia non potranno certo imporre al Presidente una precisa soluzione, anche quando vi sia la legittimazione, in ipotesi, di un voto popolare alle primarie, e siano poi state vinte le elezioni politiche. Sicché, almeno per questa ipotesi, non si può immaginare una disciplina legislativa delle primarie che non tenga conto dei limiti costituzionali richiamati⁴⁶.

³⁹ In tema P. MARSOCCI, *op. cit.*, p.4 ove si evidenzia il fatto che "Dalla lettura dello statuto del Pd...appare chiaro che...lo svolgimento delle primarie non è indicato mai come obbligatorio...".

⁴⁰ Sulla esperienza delle primarie a livello locale M. CROCE, *Le regole delle primarie comunali nelle "grandi città: una prospettiva di sintesi*, in www.forumcostituzionale.it.

⁴¹ Sulle iniziali applicazioni si veda E. ROSSI – L. GORI, *op. cit.*, p.88 ss.

⁴² Una sintesi delle diverse esperienze di applicazione del metodo delle primarie, non solo con riferimento alle realtà locali, è in P. Marsocci, *op. cit.*, spec. pp.5, 6, 7.

⁴³ Questa prima esperienza di coalizione per le elezioni politiche generali è commentata da M. RUBECCHI, *Le primarie dell'Unione: spunti di riflessione*, in www.federalismi.it, 20/10/2005.

⁴⁴ Appare utile richiamare la circostanza che in sede nazionale anche da parte del Pdl è stato annunciato, in queste ore, il ricorso ad elezioni primarie per l'individuazione del prossimo *leader* della coalizione di centro destra. La regolamentazione delle consultazioni primarie del centrodestra non è al momento rinvenibile.

⁴⁵ I. DIAMANTI – F. BORDIGNON, *La mobilitazione inattesa. Le primarie del centrosinistra: geografia, politica e sociologia, La mobilitazione inattesa. Le primarie del centrosinistra: geografia, politica e sociologia*, in *Osservatorio elettorale della regione Toscana*, cit., p.63 ss.

⁴⁶ La proposta di legge recante *Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione in materia di democrazia interna e trasparenza dei partiti politici*, presentata il 17 febbraio 2012, dai deputati Bersani, Misiani, Castagnetti, Vassallo, Atti Camera n. 4973, sembra tener conto del profilo richiamato perché precisa che "il legale rappresentante di un partito politico ovvero i legali rappresentanti di più partiti...possono chiedere all'ufficio elettorale competente di indire elezioni primarie per la selezione dei propri candidati...delle proposte di candidatura, nel rispetto dell'articolo 92 della Costituzione, alla carica di Presidente del Consiglio dei ministri...".

Tra gli aspetti più significati della proposta di legge è possibile richiamare i seguenti: il metodo delle primarie vale per la carica di Sindaco, Presidente della Regione, e le "proposte di candidatura alla carica di Presidente del Consiglio", Camera e Senato a condizione però che sia previsto un sistema di elezione nell'ambito di collegi uninominali e ripartizione dei seggi con sistema maggioritario.

È istituito un Collegio dei garanti che sovrintende alla regolarità delle elezioni. Esso delibera in modo insindacabile su qualsiasi ricorso.

La riferita disciplina tuttavia deve considerarsi alla luce della nuova regolamentazione delle primarie approvata assai di recente dalla coalizione di centro-sinistra denominata *Italia, Bene Comune*, composta dai partiti Pd, Sel e Psi.

Sia i *Principi regolamentari* sia il *Regolamento per le primarie*⁴⁷, rappresentano i testi di riferimento mediante i quali la nuova coalizione di centro sinistra ha approvato una disciplina organica delle primarie per l'individuazione del candidato comune alla Presidenza del Consiglio alle elezioni politiche del 2013.

L'elettorato attivo è riconosciuto ai cittadini maggiorenni che si riconoscano nella Carta d'intenti versando un contributo di almeno due euro, sottoscrivendo un appello pubblico per l'affermazione elettorale della coalizione e iscrivendosi nell'Albo degli elettori⁴⁸. Il voto è riconosciuto anche ai cittadini di altri Paesi in possesso di regolare permesso di soggiorno e di carta d'identità e ai cittadini dell'Unione europea residenti in Italia. L'articolo 3 del regolamento dispone che per esercitare il diritto di voto l'iscrizione nell'Albo debba avvenire "a partire dal ventunesimo giorno precedente il giorno delle elezioni". Per essere ammessi al voto è necessario esibire al seggio il Certificato elettorale rilasciato in seguito all'iscrizione all'Albo. Ciascun elettore può votare solo nel seggio della propria sezione elettorale esprimendo un'unica preferenza per il candidato scelto. Secondo l'articolo 7 del *Regolamento* "Non sono ammessi al voto per le primarie coloro che non abbiano sottoscritto il pubblico Appello e la Carta di intenti della Coalizione di centro sinistra...o coloro che svolgano attività politica in contrasto con la Coalizione di centro sinistra...".

L'elettorato passivo è riconosciuto ai candidati che abbiano depositato almeno 20.000 firme di sottoscrittori che si dichiarino elettori del centrosinistra, di cui non più di 2000 in ogni Regione. Ciascun candidato, ancora, all'atto del deposito della candidatura sottoscrive l'impegno a rispettare l'esito delle primarie e a collaborare in campagna elettorale e per la legislatura con il "candidato premier" scelto dalle primarie.

La nuova disciplina infine introduce una votazione a doppio turno qualora al primo turno nessuno dei candidati abbia raggiunto la maggioranza del 50% dei voti validamente espressi. È designato il candidato che al secondo turno raggiunge la maggioranza dei voti validamente espressi. Saranno ammessi al secondo turno di voto sia i cittadini "in possesso del Certificato di voto rilasciato per il primo turno completo del cedolino relativo alla giornata del 2 dicembre 2012"⁴⁹; sia "coloro che dichiarino di essersi trovati, per cause indipendenti dalla loro volontà, nell'impossibilità di registrarsi all'Albo degli elettori entro la data del 25 novembre, e che, in due giorni compresi tra il 27/11 e il 01/12, stabiliti con delibera dal Coordinamento nazionale, sottoscrivano l'Appello pubblico in sostegno della Coalizione di centro sinistra "Italia Bene Comune" e quindi si iscrivano all'Albo degli elettori"⁵⁰.

Il Collegio dei Garanti svolge un significativo ruolo di controllo su tutta la procedura elettorale vigilando sul rispetto del Regolamento e del Codice di comportamento dei candidati, rappresenta infine la "sede di seconda istanza per l'esame e la soluzione di controversie relative allo svolgimento delle primarie, ed è sede di unica istanza per eventuali contestazioni relative al risultato delle elezioni"⁵¹.

Nel suo insieme appare una disciplina in cui si pone in risalto sia il rapporto assai stretto intercorrente tra elettori e coalizione, la partecipazione alle primarie è infatti subordinata all'adesione pubblica al progetto politico del Centro sinistra; sia la legittimazione del "Candidato premier", rafforzata anche dalla previsione del doppio turno, che dovrà essere rappresentativo della maggioranza della Coalizione.

Più in generale sembra che la filosofia di fondo della nuova disciplina introduca uno strumento in grado di garantire un procedimento assai scandito idoneo ad impedire alterazioni del voto da parte di elettori estranei alla coalizione di centro sinistra; e, allo stesso tempo, evitare che al primo turno possa prevalere un candidato a sorpresa, così come accaduto in altre esperienze europee: le primarie spagnole del 1996 infatti

L'elettorato passivo è riservato ai soli iscritti al partito o alla coalizione di partiti che promuove le primarie. L'elettorato attivo incontra il limite della dichiarazione, al momento del voto, di essere elettori del partito o della coalizione che ha promosso la consultazione.

"Si applica la legislazione vigente sulla propaganda e le spese elettorali. Le spese dei candidati in ogni caso non possono superare un quinto delle spese previste per la partecipazione alle elezioni stesse"

⁴⁷ È possibile consultare i documenti sul sito www.primarieitaliabenecomune.it.

⁴⁸ L'iscrizione e la custodia dell'albo da parte del partito, come si vedrà, hanno determinato un intervento informale del Garante della *privacy* sulla legge regionale toscana sulle primarie. Tale intervento ha indotto il legislatore regionale a modificare la disciplina. Appare dunque non del tutto infondata l'iniziativa di uno dei candidati alle primarie della coalizione *Italia, Bene Comune* di presentare ricorso contro la nuova disciplina richiamata nel testo che andrebbe ad incidere sulla riservatezza degli elettori. D'altra parte può anche essere evidenziato che in tal caso la disciplina ricade nella sfera di autonomia privata del partito mentre la legge regionale toscana presenta natura pubblicistica. Tale differenza potrebbe forse indurre il Garante a non censurare la disciplina richiamata.

⁴⁹ Cfr. articolo 14, III comma, del *Regolamento per le primarie*.

⁵⁰ Cfr. articolo 14, IV comma, del *Regolamento*.

⁵¹ Cfr. articolo 1, I comma, lett. e) *ivi*.

furono vinte dal candidato di minoranza. D'altra parte si può evidenziare la circostanza che al secondo turno sono ammessi al voto solo coloro i quali abbiano già votato al primo turno, mentre i ritardatari, ovvero coloro i quali si iscrivono all'Albo degli elettori per il voto al secondo turno, saranno comprensibilmente poco numerosi dunque l'esito del primo turno difficilmente potrà essere ribaltato al secondo turno. A meno che non si riesca a sollecitare una significativa nuova partecipazione al secondo turno di voto: circostanza che evidentemente non può escludersi del tutto.

Per altro verso è solo da parte di due ordinamenti regionali che provengono indicazioni consolidate. Infatti, la prima disciplina pubblicistica si deve nel 2004 alla Regione Toscana (l.r. 17 dicembre 2004, n.70, come modificata dalla l.r. 27 gennaio 2005, n.16)⁵²; e più di recente, con un *iter* di approvazione piuttosto tortuoso, alla Regione Calabria (l.r. 17 agosto 2009, n. 25, modificata poi e in maniera anche un po' discutibile con la l.r. 29 ottobre 2009, n. 38)⁵³. Le soluzioni legislative regionali configurano primarie pubbliche e facoltative. Sono cioè i partiti a decidere se ricorrere o meno al procedimento di selezione delle candidature attraverso questo sistema.

5. Profili della disciplina legislativa regionale: le soluzioni normative in Toscana.

In questa Regione, dove è stata introdotta per la prima volta in Italia una disciplina organica della materia, è stato regolato un sistema di primarie "semiaperte" combinate con una "selezione interna di partito"⁵⁴.

Gli aspetti caratterizzanti della disciplina consistono nella istituzione di albi di elettori, tra iscritti e non, custoditi a cura del partito⁵⁵. Tali elenchi sono affidati alla cura del partito che potrà valutare il grado di coinvolgimento degli elettori, stabilendo, ad esempio, se riconoscere il diritto di voto alle primarie ai soli iscritti o anche ai non iscritti "interessati a partecipare"⁵⁶, dunque nell'ambito e nei limiti della propria autonomia⁵⁷. È predisposto infatti da parte dei soggetti proponenti un regolamento elettorale nel quale sono disciplinate "le procedure e le modalità di voto che intendono seguire e che comunque preveda l'esercizio del voto, per gli aventi diritto, in modo personale, uguale, libero e segreto"⁵⁸. Al riguardo peraltro è stato osservato che "le elezioni primarie mediante albi...rappresentano comunque un forma di primaria che...alcuni soggetti politici possono ritenere più adatta alle proprie caratteristiche, o comunque preferibile rispetto ad una forma di primaria semiaperta"⁵⁹.

La richiamata soluzione legislativa è stata in qualche modo condizionata dal problema della tutela della protezione dei dati personali e sensibili degli elettori, che ha spinto il legislatore a modificare il testo originario della legge. Infatti, in una prima versione della legge n. 70 del 2004 si prevedeva che gli albi degli elettori, redatti da ciascuna forza politica, andassero trasmessi agli uffici elettorali comunali e regionali ai fini della composizione degli elenchi da distribuire nei seggi. In altre parole ciascuna forza politica doveva raccogliere l'adesione degli elettori alle primarie in elenchi da trasmettere agli uffici elettorali ai fini del voto⁶⁰. Tuttavia tale soluzione normativa correva il rischio di suscitare problemi di legittimità in ordine alla protezione dei dati personali e sensibili tutelati dall'articolo 4 del d.lgs n.196 del 2003, e dunque l'intervento del Garante. Cosicché il Consiglio regionale, anche a "seguito di interventi informali del Garante"⁶¹, ha modificato l'ipotesi di primarie "semiaperte" con la legge regionale n. 16 del 2005, giungendo alla disciplina richiamata più sopra.

⁵² La legge è commentata da C. FUSARO, *La legge regionale toscana sulle primarie*, in *Le Regioni*, n. 3, 2005, p.441; e da G. Tarli Barbieri, *Le riforme elettorali della Regione Toscana (II)*, in *Democrazia e diritto*, n. 1, 2005, spec. p.207.

⁵³ Svolgono considerazioni critiche sulle due leggi, L. GORI, *La legge regionale calabrese sulle primarie: alcune note critiche*, in *Le Regioni*, n. 3, 2010, p.687 ss.; e A. SPADARO, *Elezioni primarie in Calabria: la Regione, re melius perpensa, riconosce l'errore*, in www.forumcostituzionale.it, 26/10/2009.

⁵⁴ C. FUSARO, *La legge regionale toscana sulle primarie*, cit., p.450, corsivo non testuale.

⁵⁵ *Ibidem*.

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ Cfr. articolo 3 della l.r. n. 16 del 2005 che modifica l'art 14 della l.r. 70 del 2004.

⁵⁸ Articolo 3, II° comma, lett. b) l.r. n. 16 del 2005.

⁵⁹ A. FLORIDIA, *Le primarie in Toscana: la nuova legge, la prima sperimentazione*, in *Osservatorio elettorale della Regione Toscana*, cit., p.103.

⁶⁰ C. FUSARO, *La legge regionale toscana sulle primarie*, cit., pp.449-450.

⁶¹ *Ibidem*.

Quest'ultima correzione tuttavia è stata giudicata non del tutto univoca quanto a scelta di un preciso modello, perchè si realizza nello stesso testo legislativo la compresenza "di un modello di primarie somigliante ad una elezione vera e propria...e di un modello sostanzialmente rimesso alle autonome determinazioni dei partiti, ma senza alcune garanzie minime che avrebbero dovuto essere previste per giustificare un intervento della Regione, comunque previsto (sia pure «a valle»)"⁶².

Al riguardo peraltro può evidenziarsi il fatto che il problema relativo alla tutela della riservatezza avrebbe potuto essere affrontato attraverso il consenso degli elettori stessi in ordine al trattamento dei dati personali e sensibili. Inoltre va anche rimarcata la circostanza che se l'elettore decide di partecipare alle votazioni primarie, intende anche "esporsi" apertamente, dunque il rischio di una violazione dei dati personali non sembra profilarsi⁶³. D'altra parte l'enfasi posta sul tema della tutela della riservatezza deve tener conto dell'altro interesse che in questo caso risulta sacrificato: e cioè le nuove forme di partecipazione alla vita democratica dei partiti. Sembra che tra i due interessi costituzionalmente protetti possa prevalere quest'ultimo, anche perché il diritto alla riservatezza può trovare una sua tutela per così dire a monte, e cioè nella scelta di non partecipare; viceversa l'esclusione in radice dell'ipotesi di elezioni primarie "chiuse" o comunque "semiaperte", può portare il partito a non aderire alle primarie impedendo così al cittadino elettore una forma ulteriore di partecipazione alla vita politica sia pure mediata attraverso il filtro rappresentato dagli albi di partito.

Anche per queste ragioni il legislatore toscano ha forse interpretato in maniera finanche severa la previsione legislativa sulla tutela dei dati personali e sensibili, intesa come limite invalicabile ad una forma di primaria "chiusa". Viceversa è forse utile evidenziare la circostanza che in altri ordinamenti come gli Stati Uniti d'America, in cui la tutela della riservatezza è tradizionalmente e significativamente tutelata, il ricorso a tale modello di primaria non è vietato.

Ulteriore caratteristica della disciplina in esame è quella che assegna alla competenza del partito, sia la formazione delle liste dei candidati regionali (in numero da due a 10 secondo l'ordine alternato di genere), sia l'indicazione dei candidati circoscrizionali (in un numero che corrisponda al numero massimo di candidati presentabili più uno fino al doppio), sia l'indicazione dei candidati alla carica di Presidente della Giunta da un minimo di due ad un massimo di tre. La filosofia della legge in questo caso appare chiara: è il partito che sceglie i candidati.

Si tratta di una soluzione che è stata giudicata "ineludibile"⁶⁴. Perché eventuali candidature imposte dal basso, come immaginò Mortati, rischiano di privare i vertici dei partiti locali e nazionali "di qualsiasi possibilità di controllo e di conseguente assunzione di responsabilità"⁶⁵. Peraltro il progetto Mortati delineava un sistema di assemblee di sezione e di delegati che concorressero a determinare i candidati fino alla metà dei componenti della lista, mentre l'altra metà veniva assegnata alle decisioni del partito; in modo da "sottrarre, per quanto possibile, la selezione dei candidati a cariche pubbliche all'arbitrio delle oligarchie di partito"⁶⁶. Questa soluzione come si sa non trovò consenso, e non sembra che possa trovare oggi altrettanto favore, tuttavia si tratta di un'ipotesi che potrebbe forse essere recuperata, soprattutto nell'ambito di un sistema elettorale a liste bloccate come quello vigente in Toscana che, come è noto, impedisce all'elettore di esprimere liberamente il proprio voto⁶⁷.

Al fine della presentazione delle liste alle elezioni primarie al Consiglio è necessario raccogliere un numero di firme che varia da 750 a 3000 in ragione del numero dei residenti della circoscrizione (da un mi-

⁶² G. TARLI BARBIERI, *Le riforme elettorali della Regione Toscana (II)*, in *Democrazia e diritto*, cit., p.207, richiamato anche in E. Rossi, L. Gori, *op. cit.*, nt. 26.

⁶³ C. FUSARO, *Elezioni primarie: prime esperienze e profili costituzionali*, *ivi*, pp.60, 61; analogamente E. ROSSI – L. GORI, *Le elezioni primarie come forma di partecipazione alla vita politica italiana: un primo bilancio dopo dieci anni di "esperimenti"*, cit., p.94, ove però si pone l'accento non tanto sul problema della riservatezza quanto su quello della segretezza del voto.

⁶⁴ C. FUSARO, *Elezioni primarie: prime esperienze e profili costituzionali*, cit., p.61, ove non si esclude che i partiti possano "individuare autonomamente le forme di apertura utili e a rispondere di eventuali chiusure eccessive".

⁶⁵ C. FUSARO, *op. cit.*, p. 61.

⁶⁶ Come richiamato da C. PINELLI, *L'esperienza costituzionale degli Stati Uniti d'America e la teoria delle forme di governo di Mortati*, in M. Galizia (a cura di), *Forme di stato e forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Milano, 2007, p.825.

⁶⁷ Riferito alla legge elettorale nazionale V. ONIDA, *I guai della legge elettorale*, in *Il Sole 24ore*, 20 dicembre 2005, che nel commentare tale profilo della disciplina afferma "tu pensa a mettere la croce sul simbolo del partito...al resto pensano gli stessi partiti". Anche la legge elettorale toscana, entrata in vigore nel 2004, ha cancellato le preferenze. È stato infatti introdotto il sistema di voto su liste bloccate, a loro volta determinate con la regola delle primarie sempre che i partiti decidano di ricorrere a tale procedura. Tale disciplina, come è noto, dispone l'elezione diretta del Presidente della Regione, anche mediante la possibilità del voto disgiunto. I seggi al Consiglio regionale sono ripartiti tra le liste mediante il sistema proporzionale con un premio di maggioranza, variabile ed eventuale, a favore della coalizione vincente.

nimo di 200.000 a più di 1.000.000) e presentare le candidature in almeno sei circoscrizioni. Per le primarie del Presidente della Giunta si richiede (art. 2, comma 2) che le candidature siano “sostenute da un numero di firme non inferiore a cinquemila e non superiore a settemila”.

Gli elettori, ancora, possono esprimere un solo voto secondo il sistema della preferenza unica. Questa soluzione è stata giudicata dagli estensori della legge la più adeguata al contesto toscano, rispetto ad altre ipotesi che pure erano state prefigurate⁶⁸. Al riguardo è stato evidenziato come la preferenza unica rappresenti un rischio sia per “l’inasprimento della competizione interna...*ma anche per* la possibilità che, per evitare questo inasprimento, si adottassero strategie di “sterilizzazione” delle liste e/o monopolizzazione del territorio⁶⁹, mediante la formazione di liste composte da candidati forti e altri aventi solo funzioni di cartello; nonché una distribuzione territoriale delle candidature in ragione delle aree di influenza di ciascun candidato, e del partito stesso. Cosicché è stata preferita la soluzione della preferenza unica, assegnando in buona sostanza ai gruppi dirigenti dei partiti la gestione della mobilitazione popolare e la stessa competizione dei candidati alle elezioni primarie.

Ad una prima applicazione della legge sulle primarie si registrano dati piuttosto significativi: su 19 consiglieri uscenti dei Ds, 15 sono stati riconfermati. Mentre, anche in ragione dell’ampliamento del numero dei seggi consiliari, ai Ds sono andati 23 consiglieri⁷⁰. Dunque il ricorso alle primarie non sembra aver rappresentato uno strumento decisivo di ricambio del ceto politico, e la mobilitazione registrata, che si è attestata intorno al 6% degli aventi diritto al voto⁷¹, non sembra rappresentare un dato altrettanto significativo⁷².

La disciplina in esame inoltre stabilisce che, al fine di impedire interferenze poste in essere dai simpatizzanti di partiti avversari in grado di alterare l’autenticità del voto, l’elettore avrà una sola scheda dove sono indicati i simboli di tutti i soggetti partecipanti alle primarie e i relativi candidati: a pena di nullità del voto si potrà votare solo il candidato nell’ambito dello stesso simbolo. Anche quest’ultima scelta è stata condizionata dalla tutela della riservatezza dell’elettore. Infatti, una prima ipotesi prevedeva una scheda per ciascun partito presente alle primarie, dando la possibilità all’elettore di ritirare una sola scheda e dunque votare per un solo partito. Tuttavia questo meccanismo consentiva di associare l’elettore ad un determinato partito, e dunque di riconoscere il suo voto⁷³. Pertanto si è giunti alla soluzione della scheda unica sulla quale figurano i simboli di tutti i partiti che decidono di ricorrere alle primarie.

È istituito infine il Collegio regionale di garanzia elettorale⁷⁴ al quale è assegnata la competenza in ordine all’esame di eventuali ricorsi contro le graduatorie regionali, e che rende note le graduatorie definitive; restituisce la cauzione di 5.000 euro, versata all’atto della presentazione delle liste di candidati alle primarie, a quei soggetti che abbiano rispettato le graduatorie definitive nella compilazione delle liste dei candidati alle elezioni regionali. Inoltre l’articolo 3, III° comma, della legge n.16 del 2005, che ha sostituito l’intero capo IV della legge n. 70 del 2004, dispone che il Collegio verifica la regolarità del procedimento relativo alla composizione degli albi degli elettori, e, qualora tale verifica dia esito negativo, comunica ai partiti proponenti le opportune correzioni. A loro volta i partiti che hanno predisposto gli albi, e il relativo regolamento elettorale, possono presentare, entro il giorno seguente, le modiche richieste al Collegio che dovrà decidere entro il giorno seguente dandone comunicazione ai proponenti e alla Regione.

⁶⁸ Per le varie soluzioni alternative alla preferenza unica che sono state prese in esame in sede di elaborazione della disciplina si veda A. FLORIDIA, *Le primarie in Toscana: la nuova legge, le prime sperimentazioni*, cit., p. 72-73.

⁶⁹ *Ibidem*, corsivo non testuale.

⁷⁰ A. FLORIDIA, *op. cit.*, p.118

⁷¹ C. FUSARO, *La legge regionale toscana sulle primarie*, cit., p.458, che considera tale tasso di partecipazione un buon esito delle primarie perché in realtà “esso indica un’apertura ben maggiore: i 153.000 elettori del 2005 sono oltre il doppio degli iscritti a quel partito della Regione e quasi il doppio dei partecipanti alle precedenti primarie interne”.

⁷² A. FLORIDIA, *op. cit.*, p.119, diversamente giudica che “le primarie dei DS, in Toscana, hanno svolto una potente funzione di legittimazione delle leadership territoriali, hanno costituito un inedito fattore di mobilitazione del partito e ne hanno rivitalizzato il legame con il territorio e, infine, ma non ultimo per importanza, hanno rappresentato, in alcuni casi, un rilevante momento di “emersione” e rafforzamento di un nuovo personale politico, radicato e riconosciuto”.

⁷³ C. FUSARO, *op. cit.*, p.454, secondo il quale si poteva combinare la tutela della riservatezza con l’iniziale scelta del legislatore consegnando all’elettore le schede dei vari partiti presenti alle primarie “tutte insieme chiuse in una busta unitamente a una seconda busta, per cui l’elettore avrebbe potuto selezionare quella da votare inserendola nella busta da infilare nell’urna dei voti e mettere le altre - non utilizzate - in una seconda busta ovviamente diversa da infilare nell’urna delle schede scartate”. Una soluzione forse anche un po’macchinosa, che potrebbe indurre l’elettore in errore.

⁷⁴ Tale organo è eletto dal Consiglio regionale a maggioranza dei due terzi dei componenti entro 15 giorni dalla pubblicazione del decreto di indizione delle elezioni primarie. Il Collegio regionale di garanzia elettorale secondo l’art.15 delle l.r. 70 del 2004 è composto da “tre membri di riconosciuta indipendenza, dotati di esperienza e competenza nel campo del diritto pubblico o delle scienze politiche”.

La prima applicazione della legge registra peraltro il mancato rispetto, sia pure solo formale come si vedrà, dell'esito delle primarie. Infatti l'unico partito che vi aveva fatto ricorso, i DS, decideva di correre con la lista unificata dell'Ulivo, pertanto si esponeva alla sanzione prevista dalla legge e appunto rilevata dal Collegio regionale di garanzia elettorale. Tuttavia "La lista unificata, a ben vedere, salvo alcune candidature non sottoposte al vaglio delle primarie ed inserite in quota DS, ha rispettato l'ordine di preferenza uscito dalle urne del 20 febbraio 2005"⁷⁵; dunque l'esito delle primarie è stato solo parzialmente modificato attraverso una variazione non tanto delle graduatorie quanto del progetto o formula politica sottesa alla decisione di costituire la lista unificata. Tale scelta peraltro, avvenuta dopo lo svolgimento delle elezioni primarie, forse non altera sostanzialmente il quadro politico di riferimento, tuttavia presenta il limite di manipolare in qualche modo il consenso dell'elettore espresso in sede di primarie per i candidati della lista del partito di appartenenza e non per i candidati della lista unificata, a non voler considerare l'ipotesi di un'astensione dal voto, in ipotesi, da parte di chi non avrebbe condiviso, in sede di primarie, la scelta politica di formare liste unificate.

Più in generale si tratta di una disciplina che consente ai proponenti delle primarie di esercitare un controllo piuttosto significativo sull'intero procedimento, evidenziando la prudenza del legislatore nel predisporre primarie aperte o più ampie. Inoltre sul piano delle garanzie si segnala una certa vulnerabilità del procedimento e dell'autenticità del voto: sia perché la cauzione di 5000 euro appare una sanzione non particolarmente incisiva (ovviamente il fatto di non rispettare l'esito delle primarie determinerà presumibilmente conseguenze politiche rilevanti) sia perché la preferenza unica corrispondente al simbolo non impedisce, in ipotesi, agli elettori - militanti di un partito, che non si sia presentato alle elezioni primarie, di alterare o quanto meno disturbare il corretto esito del voto. Bisogna pertanto riconoscere che "Il modello adottato in Toscana cerca per l'appunto di sfuggire ad un eccesso di rigidità che porti al virtuale esproprio dei gruppi dirigenti di partito della responsabilità di dire l'ultima parola in materia di candidature"⁷⁶.

D'altra parte tale disciplina introduce, più che una regola di natura prescrittiva, una sorta di stimolo nei riguardi del partito a rispettare il risultato delle primarie: perché è appunto possibile, motivando la scelta e andando incontro a conseguenze di natura politica, disattendere l'esito delle consultazioni sia pure "in coerenza con un proprio progetto politico"⁷⁷.

La circostanza richiamata si è concretizzata anche, ma per ragioni diverse, in occasione delle elezioni primarie del Pd per l'elezione a Sindaco di Napoli. In tal caso, a seguito di un'aspra polemica tra i candidati più votati, il segretario nazionale del partito ha annullato l'esito delle elezioni e commissariato la federazione. Sebbene le motivazioni di quella decisione non siano state del tutto chiarite, si è parlato anche di infiltrazioni della criminalità organizzata che avrebbero condizionato l'autenticità del voto. Tuttavia, l'atto di commissariamento adottato dalla dirigenza nazionale è stato poi annullato dal Tribunale di Roma (terza sezione civile), perché è stata giudicata illegittima la decisione della direzione nazionale di ratifica del provvedimento del segretario nazionale: lo Statuto di quel partito infatti assegna tale competenza alla direzione regionale. A seguito di tale decisione il Segretario provinciale è stato reintegrato nelle sue funzioni. Tuttavia i vertici del Partito democratico, sia regionale sia nazionale, non hanno riconosciuto tale reintegro e hanno preso la decisione di convocare il congresso provinciale anche per determinare i nuovi vertici del partito locale. Senonché contro tale delibera il Segretario provinciale reintegrato dal Tribunale di Roma ha presentato un nuovo ricorso al Tribunale di Napoli (VII sezione civile, 5 luglio 2012) che ha riconosciuto l'illiceità della decisione dei vertici del partito circa l'iter di convocazione del Congresso provinciale: il giudice monocratico di Napoli ha stabilito che "lo stato di necessità idoneo ... a determinare la convocazione anticipata del congresso provinciale del Pd di Napoli per l'elezione del segretario provinciale del Pd non sussiste" perché "il ripristino dello *status quo ante* determina il ripristino del precedente segretario provinciale per cui l'attività del partito non può ritenersi paralizzata". In buona sostanza l'esercizio dei poteri sostituiti, cui era stato fatto ricorso dai vertici del Pd al fine di convocare in via straordinaria il congresso, non trova secondo il giudice il suo legittimo presupposto nello stato di necessità che può appunto giustificare l'intervento in sede nazionale.

Ad ogni modo dopo tale decisione il Congresso si è poi celebrato nel luglio 2012 con l'elezione di un nuovo Segretario. Insomma si è trattato di una vicenda che ha determinato delle tensioni interne al partito di un certo rilievo e che non sembra aver giovato alla sua causa. Peraltro è inutile dire che, ai fini delle primarie svolte e poi annullate, il caso giudiziario richiamato è quantomeno inefficace, perché nel frattempo le elezioni per il sindaco si sono svolte: con esiti, peraltro, non favorevoli per il Partito democratico.

⁷⁵ E. ROSSI, L. GORI, *op. cit.*, pp. 96, 97, corsivo non testuale.

⁷⁶ C. FUSARO, *op. ult. cit.*, p.457.

⁷⁷ *Ibidem.*

6. Segue: e quelle in Calabria.

Anche la Regione Calabria ha approvato una disciplina legislativa sulle primarie: sia pure solo riferite alla selezione del candidato alla carica di Presidente della Giunta⁷⁸. L'introduzione nell'ordinamento regionale del sistema di selezione delle candidature attraverso il riferito modello è avvenuta dapprima con la legge 17 agosto 2009, n. 25, modificata poi e in maniera anche un po' discussa con la legge 29 ottobre 2009, n. 38⁷⁹.

La legge inizialmente configurava un sistema di primarie obbligatorie; un forte vincolo relativo al rispetto del loro esito da parte dei partiti mediante la mancata restituzione della cauzione di diecimila euro, e l'esclusione dall'assegnazione dei rimborsi nella misura di 0,50 centesimi di euro per ciascun voto della rispettiva lista. Infine, quanto alle modalità di voto si invitava l'elettore a richiedere la scheda elettorale riferita al partito o alla coalizione di partiti impegnati a sostenere i candidati alla Presidenza della Giunta.

Questa prima versione della legge era impugnata dal Governo per contrasto con gli articoli 48, 49, 51, I° comma, 117, II° comma lettera l), e 122, I° comma, della Costituzione. Infatti secondo il Governo la previsione di primarie obbligatorie insieme alle conseguenti sanzioni determinavano innanzitutto un vizio di incompetenza della legge regionale: soprattutto riguardo al profilo relativo alla limitazione del diritto di elettorato passivo.

Peraltro le doglianze del Governo in ordine ai riferiti aspetti sembrano avere fondamento.

Più precisamente l'ipotesi di primaria obbligatoria, con le relative sanzioni, stabilita dagli articoli 2, 13, III° comma, lett. b) e 15, III° comma, della legge, limita la capacità di ciascun cittadino ad essere eletto, perché lo svolgimento delle primarie costituisce la condizione, o meglio, il presupposto ai fini della competizione elettorale vera e propria. Dunque la preselezione che si realizza con la partecipazione alle primarie è idonea ad incidere sulla capacità di ciascun cittadino ad essere eletto: determinando un'ipotesi ulteriore di limitazione del diritto di elettorato passivo non previsto né dall'articolo 51 della Costituzione né dalla legge statale che disciplina i requisiti idonei a garantire l'accesso alle cariche elettive secondo "condizioni di eguaglianza".

Tale materia, come è noto, è regolata dalla legge quadro statale n. 165 del 2004 («Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione»)⁸⁰ e, in quanto non incompatibili con i principi fondamentali della materia introdotti dalla legge n. 165 del 2004, dalla legge n. 154 del 1981 («Norme in materia di ineleggibilità ed incompatibilità alla carica di Consigliere regionale»)⁸¹. Questa disciplina sancisce limiti di portata assai generale relativi al diritto di elettorato passivo; le Regioni cioè (art. 2, I° comma, lett. a), legge n.165 del 2004) possono regolare con legge le cause di ineleggibilità "qualora le attività o le funzioni svolte dal candidato, anche in relazione a peculiari situazioni delle regioni, possano turbare o condizionare in modo diretto la libera decisione di voto degli elettori ovvero possano violare la parità di accesso alle cariche elettive rispetto agli altri candidati". Mentre sono "fatte salve le disposizioni legislative statali in materia di incandidabilità per coloro che hanno riportato sentenze di condanna o nei cui confronti sono state applicate misure di prevenzione". Pertanto una disciplina regionale che impedisca di esercitare il diritto di elettorato passivo al di fuori dei casi previsti della legge quadro nazionale deve essere considerata costituzionalmente illegittima per contrasto con l'articolo 122 della Costituzione.

D'altra parte conviene aggiungere che in questa materia l'estensione, sia pure solo per via di analogia, dei casi tassativamente stabiliti dalla legge non è ammissibile. Difatti come è stato precisato dalla più attenta dottrina al riguardo sono ammissibili solo interpretazioni della legge in senso restrittivo⁸². Dunque non sembrerebbero sussistere seri dubbi sulla fondatezza dei rilievi di legittimità fatti valere dal Governo nell'atto di ricorso: la limitazione del diritto di elettorato passivo attraverso la previsione di consultazioni primarie obbligatorie si riflette in una violazione delle previsioni costituzionali richiamate⁸³. Si tratta infatti della tutela di un

⁷⁸ Si veda la l.r. 17 agosto 2009, n.25 come modificata dalla l.r. 29 ottobre 2009, n.38.

⁷⁹ Esprimono non poche critiche sulle modalità con le quali sono state introdotte le modifiche alla legge n. 25 del 2009, A. Spadaro, *Elezioni primarie in Calabria: la Regione, re melius perpensa, riconosce l'errore*, cit., p.1ss. ; e L. Gori, *La legge regionale calabrese sulle primarie: alcune note critiche*, in *Le Regioni*, n. 3, 2010, p.710.

⁸⁰ Per un commento della disciplina legislativa si veda B. Caravita (a cura di), *La legge quadro n.165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano 2005.

⁸¹ Come modificata dall'articolo 274, I° comma, lett l), del decreto legislativo 18 agosto 2007, n. 267 che ha abrogato le sue disposizioni ad eccezione di quelle che riguardano i consiglieri regionali.

⁸² C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. I, Padova, 1975, pp.477, 478.

⁸³ Sul punto A. Ruggeri, *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti politici*, in *Rivista AIC*, n. 1/2011, pp.10, 11, ragiona intorno al problema dell'introduzione di primarie obbligatorie con legge evidenziando che "pur risultando in tesi toccato il principio

diritto fondamentale dell'ordinamento che, come è noto, trova la sua garanzia anche nella giurisprudenza della Giudice delle leggi. Basti qui richiamare il principio stabilito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 344 del 1993 secondo cui "l'eleggibilità è la norma, l'ineleggibilità l'eccezione... Di modo che, ove la giustificazione dell'eccezione si rivelasse ragionevolmente priva di un legame necessario con l'esigenza di assicurare una corretta e libera concorrenza elettorale, non può non seguirne la dichiarazione d'illegittimità costituzionale della disposizione che la prevede".

Ancora, il Governo nel ricorso lamenta che "l'imposizione *ex lege* di un metodo di formazione delle liste"⁸⁴ altera il principio costituzionale di autonomia riconosciuta ai partiti dall'articolo 49 della Costituzione. Anche in questo caso gli argomenti dell'Esecutivo sembrano avere fondamento. Invero, fermo restando il principio del metodo democratico che deve contraddistinguere l'attività interna dei partiti politici, appare un'alterazione del dettato costituzionale l'imposizione per legge di un solo sistema di selezione delle candidature atteso che "Un partito, infatti, può avere modalità diverse, e comunque democratiche, di selezione delle candidature: per esempio attraverso l'elezione democratica di organi congressuali miranti a questo scopo"⁸⁵. Sembra pertanto che in questo modo, cioè in ragione della democraticità interna, risulti svuotato di contenuto il principio di autonomia garantito ai partiti dall'articolo 49 della Costituzione⁸⁶. Tale configurazione del sistema delle primarie non appare dunque ammissibile perché sembra causare la sfigurazione di uno degli elementi portanti che denotano la struttura dei partiti nell'ordinamento italiano.

Per altro verso, la versione originaria della legge (art.9, 1° e IV° comma) disponeva che l'elettore "esprime il proprio voto scegliendo la scheda della lista, o della coalizione di liste, per la quale intende votare". La consegna della scheda avveniva a cura del Presidente o del Vicepresidente della sezione elettorale, e ciascun elettore era chiamato ad esprimere il proprio voto per una sola lista di candidati alla carica di Presidente della Giunta. Anche in questo caso, secondo il ricorso governativo, la disciplina presentava un vizio di legittimità perché in contrasto con l'articolo 48 della Costituzione in riferimento al principio di segretezza del voto. Infatti il cittadino elettore, avendo dovuto richiedere la scheda elettorale di una lista determinata, rendeva palese, quanto meno, il suo intendimento di votare per un determinato partito o coalizione di partiti. Sul punto, come si è visto più sopra, anche la Regione Toscana era intervenuta a seguito di interventi informali del Garante della *privacy*, introducendo alcune modifiche alla prima versione della legge.

Non di meno sembra che in questo caso i rilievi del Governo siano meno consistenti. Infatti la segretezza in sé e per sé considerata del voto non appare alterata perché il cittadino, nel segreto dell'urna, continuerà ad esprimere segretamente il suo voto per uno dei candidati presenti alla competizione. Semmai ad essere alterato è il diritto alla riservatezza dell'elettore perché il cittadino che decide di partecipare alle primarie rende pubblico il fatto di aver votato per una certa lista ed è dunque simpatizzante di quella lista o di quel partito. Tuttavia non sembra che la partecipazione politica debba essere un fatto coperto dal segreto⁸⁷, anche quando vi sia il rischio, come è stato argomentato, di un condizionamento del voto ad opera della criminalità organizzata⁸⁸. Piuttosto sembra che il condizionamento del voto posto in essere dalle organizzazioni criminali in alcune aree del Paese, possa essere opportunamente ridimensionato proprio attraverso la partecipazione e la mobilitazione politica che deve essere svolta in forma pubblica e alla luce del sole: sia individualmente che collettivamente. Anche perché è noto che molto spesso il fenomeno dell'infiltrazione criminale è per così dire a monte, si realizza infatti anche attraverso la compra-vendita del voto che evidenzia un grave fenomeno di corruzione dell'elettore, come recenti indagini della magistratura stanno portando alla

di eguaglianza, verrebbe per compenso ulteriormente promosso il principio democratico. In fondo, se ci si pensa, è tutta una questione di bilanciamento tra principi-valori fondamentali dell'ordinamento, suscettibile di essere come sempre risolta in relazione al caso (qui, al contesto politico-istituzionale in cui il bilanciamento stesso è fatto)".

⁸⁴ L. GORI, *La legge regionale calabrese sulle primarie: alcune note critiche*, in *Le Regioni*, n. 3, 2010, p.710.

⁸⁵ A. SPADARO, *op. cit.*, pp.1, 2. Diversamente L. GORI, *op. ult. cit.*, p.692, secondo il quale "il legislatore calabrese sembra voler promuovere il valore della *democraticità interna*, intesa quale metodo che consente non solo agli iscritti ma a tutti gli elettori di partecipare all'individuazione delle candidature per la carica di Presidente della Giunta regionale. Così posta la questione, sembrerebbero non sussistere preclusioni per il legislatore ordinario nel senso di prevedere primarie obbligatorie salvo sottolineare come esista un nucleo minimo incompressibile dell'autonomia del partito politico".

⁸⁶ In tema P. RIDOLA, *Partiti politici (voce)*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXII, Milano 1982, p.115, che considera l'intervento statale in questo ambito come un rischio in ordine all'introduzione di "limitazioni alla libertà dei partiti più penetranti delle regole del gioco democratiche".

⁸⁷ L. GORI, *Tre questioni di costituzionalità sulle elezioni primarie regionali: la legge calabrese n. 25 del 2009 davanti alla Corte costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it, p.3, ove si afferma che diversamente "occorre chiedersi seriamente che tipo di partecipazione sia quella che si realizza occultando la propria identità per non essere *socialmente* additato come simpatizzante o iscritto ad un partito politico". Analogamente R. DE LISO, *Primarie in Calabria*, *ivi*, p.4.

⁸⁸ A. SPADARO, *op. cit.*, p.5.

luce. Sicché in questo caso deve invocarsi la massima vigilanza da parte dell'autorità giudiziaria *in primis*, e, in secondo luogo, degli stessi gruppi dirigenti dei partiti politici che hanno la responsabilità della selezione dei candidati alle primarie e alle elezioni vere e proprie.

Ad ogni modo, al di là della fondatezza dei rilievi del Governo, la Regione è prontamente intervenuta approvando un nuovo testo che, assecondando i rilievi dell'Organo statale, ha introdotto la regola di primarie facoltative alla carica di Presidente della Giunta; ha eliminato sia il vincolo rappresentato dalla cauzione, sia la sanzione della mancata corresponsione dei rimborsi per non avere rispettato l'esito dei risultati elettorali; infine, ha stabilito che l'elettore potrà avere una sola scheda sulla quale sono riportati tutti i candidati dei partiti che si presentino alle primarie⁸⁹.

In buona sostanza il Consiglio regionale ha approvato una riforma in senso completamente opposto alla scelta iniziale che, oltre a non essere così urgente, avrebbe potuto recare una soluzione intermedia conservando una qualche forma di sanzione per l'ipotesi di mancato adeguamento al risultato elettorale sancito con le primarie⁹⁰. Inoltre dopo le modifiche richiamate l'articolo 16 *bis* della legge 31 dicembre 2009, n. 57 ha disposto, in via transitoria, che tale disciplina legislativa "troverà applicazione con decorrenza successiva all'inizio della nona legislatura del Consiglio regionale della Calabria". Dunque non appare del tutto chiaro il motivo per il quale si sia proceduto da parte del legislatore ad una modifica a tappe forzate della versione originaria della legge per poi procrastinarne l'applicazione secondo i tempi indicati⁹¹.

Al di là di quelle che saranno le conseguenze che questa disciplina potrà determinare sulla forma di governo, la dottrina ha mosso forti critiche in ordine alla disinvoltura e repentinità con la quale il Consiglio regionale ha modificato la disciplina delle primarie in senso opposto da un giorno all'altro⁹².

Peraltro ora la Regione si è dotata di una legge sulle primarie, sia pure con le caratteristiche deboli per così dire che sono state richiamate. Dunque si tratta di un'opportunità in più che, almeno sul piano più strettamente politico, potrà essere fatta valere da quanti auspicano una maggiore apertura dei partiti verso la società, mediante un coinvolgimento diretto dei cittadini elettori alle scelte dei candidati alla carica di Presidente. E se si considera il tradizionale arroccamento dei partiti sulla praticabilità di queste ipotesi, il risultato, anche se astrattamente deludente, è forse in concreto non del tutto insignificante.

Tuttavia conviene riconoscere che questa vicenda evidenzia la fretolosità con la quale si maneggiano regole e principi, anche di natura costituzionale, in direzione di un obiettivo assai rilevante che è quello di voler arricchire il tasso di democraticità e partecipazione politica. Non di meno sembra che queste modalità di produzione legislativa possano mettere sotto pressione la credibilità delle Istituzioni democratiche - rappresentative.

7. Conclusioni.

Difficile prevedere quale potrà essere il grado di conformazione che il sistema delle primarie potrà realizzare sulla forma di governo delle due Regioni prese in esame, e, più in generale, con i limiti evidenziati per la prima sperimentazione, sul sistema politico partitico nazionale e sulla rappresentanza politica, qualora sia approvata una nuova legge elettorale anche in sede nazionale ove sia previsto il ricorso a questo metodo di selezione dei candidati⁹³.

L'impressione che si trae in ordine ad una prova, sia pure embrionale e con le caratteristiche che sono state richiamate, del metodo delle primarie, è l'introduzione nel sistema politico partitico, sia statale sia

⁸⁹ Esprime critiche nei confronti dell'operato del legislatore, A. SPADARO, *Elezioni primarie in Calabria: la Regione, re melius perpensa, riconosce l'errore*, cit., p.8.

⁹⁰ L. GORI, *La legge regionale calabrese sulle primarie: alcune note critiche*, cit., p.711, che pone in rilievo il fatto abbastanza sorprendente che ad una così repentina modifica della legge non ha fatto seguito la sua applicazione in quanto "il Presidente della Giunta, infatti, ha provveduto con proprio decreto, dapprima a convocare le elezioni primarie per il 20 dicembre 2009 e, a stretto giro, a differirle al 10 gennaio, non essendo stati rispettati i termini minimi che debbono intercorrere fra la pubblicazione del decreto e la data di svolgimento delle elezioni primarie".

⁹¹ *Ibidem*. Peraltro giova evidenziare il fatto che nel febbraio 2010 si sono svolte le consultazioni primarie in forma privatistica ad opera del Partito Democratico che hanno visto prevalere il Presidente della Giunta in carica, risultato poi sconfitto alle elezioni dal candidato sostenuto dalla coalizione di centro-destra.

⁹² Sul punto si vedano le considerazioni di A. SPADARO, *op. cit.*, pp.8, 9; e L. GORI, *op. ult.cit.*, pp.712, 713.

⁹³ Sul tema si registra una significativa letteratura, una sintesi dei complessi e articolati problemi è in M. VOLPI, *Riforma elettorale e rappresentanza*, in www.costituzionalismo.it, 10/09/2012; C. DE FIORES, *Rappresentanza politica e sistemi elettorali in Italia*, in www.costituzionalismo.it, 16/10/2007.

regionale, di un certo, ulteriore, elemento di conflittualità che non sembra giovare alla sua tenuta. Nel senso che il ricorso a questo metodo deve essere seriamente praticato, diversamente si corre il rischio di offrire ulteriori argomenti contro i partiti e le istituzioni rappresentative. Ora un meccanismo di selezione potrà anche essere introdotto con le primarie, tuttavia queste “dovrebbero comunque essere organizzate in modo da non deprimere il ruolo dei partiti. Alla luce dell’esigenza di ricostruire partiti democratici come soggetti fondamentali della politica”⁹⁴.

Tuttavia come dimostrano le notazioni svolte, il sistema delle primarie ha prodotto, in alcuni contesti, esiti non del tutto soddisfacenti, evidenziando taluni limiti che richiedono una diversa applicazione dell’istituto da parte delle classi dirigenti: c’è bisogno infatti di una maggiore maturazione, e un certo spirito di adattamento a meccanismi che portano fuori dalle sedi dei partiti le scelte in ordine alla selezione delle candidature, che non sembrano trovare spazio nella cultura politica nostrana. Difficile dire se il sistema delle primarie possa o meno produrre benefici nel sistema politico partitico. Se sia dunque consigliabile o meno introdurre una soluzione di questo tipo nell’ordinamento. Non c’è dubbio però sul fatto che qualunque soluzione normativa, astrattamente ipotizzabile, richiede poi l’applicazione in concreto da parte dei suoi destinatari, i quali potranno realizzare o meno una corretta ed efficace attuazione della disciplina, al di là di una avanzata formulazione tecnico-giuridica: che certamente contribuisce significativamente alla sue fortune. L’impressione che si trae è che il sistema politico partitico nazionale, regionale e locale è molto distante dalla tradizione politica anglosassone dove le primarie presentano un evidente grado di consolidamento, e non sembra dunque che si possa realizzare alcun virtuosismo in grado di rilanciare la sua posizione nel sistema attraverso la sperimentazione di questo istituto. Anzi le controverse prime applicazioni locali hanno messo in evidenza significative anomalie in sede applicativa.

D’altra parte evidenziare le migliori soluzioni possibili di ingegneria legislativa, e talora costituzionale, appare un esercizio intellettuale bensì molto apprezzabile, che tuttavia presenta un grado di prossimità con la realtà concreta assai scarso. Perché se le condizioni politiche non consentono l’approvazione di una certa, in ipotesi avanzata, legge elettorale, appare poco produttivo di utili risultati soffermarsi sulle soluzioni astrattamente praticabili, quando in realtà vi è una distanza così significativa tra le sedi deliberanti e la dottrina giuridica. Questo non vuol dire dover rinunciare alla ricerca scientifica per così dire applicata; ma prendere in esame il problema dell’introduzione di una nuova legge elettorale muovendo dalla specificità del contesto politico interno, e considerare la tradizionale ostilità dei partiti ad una disciplina idonea a produrre risultati in termini di sistema. Non di meno le soluzioni praticate sono, come noto, regolamentazioni utili ad accrescere e consolidare le posizioni politiche di maggioranza. Insomma il realismo consiglia forse di moderare le ambizioni, senza con questo rinunciare ad indicare qualche possibile soluzione normativa.

Sul piatto della bilancia vi è certo la legittima aspettativa dei cittadini ad una partecipazione più ampia e condizionante per le scelte dei partiti: una richiesta di adeguata rappresentanza e di un personale politico opportunamente selezionato. Il che equivale a dire una migliore classe politica, che tuttavia non pare possa essere il prodotto, auspicabile, soltanto di una buona legge elettorale che regoli o meno le primarie. Sono forse i presupposti culturali e di formazione del personale politico a dover essere aggiornati ai complessi temi che l’età contemporanea evidenzia: aspetto sul quale i partiti devono seriamente interrogarsi.

D’altra parte, conviene aggiungere che la partecipazione alla politica si può realizzare non solo, e non tanto, nel momento elettorale, che certo vede i partiti finanche debordare dal proprio ruolo, ma non meno in una quotidiana attività che ciascuno può porre in essere, dentro, fuori o indipendentemente dai partiti politici organizzati.

⁹⁴ M. VOLPI, *op. cit.*, p.16.