

ASSOCIAZIONE GRUPPO DI PISA

CONVEGNO ANNUALE

Partiti politici e dinamiche della forma di governo
Napoli, 14- 15 giugno 2019

La selezione delle candidature*

di Umberto Ronga**

SOMMARIO: 1. Delimitazione del tema. – 2. Elezioni primarie e sistema elettorale. – 3. L'esperienza italiana. – 3.1 I fattori di interesse. – 3.2 La prassi. – 3.3 Vecchie e nuove sperimentazioni. – 4. La difficile regolazione di partiti e movimenti politici e la prospettiva del «metodo democratico». – 4.1 Le proposte di legge nella XVII e nella XVIII legislatura. – 5. “Autonomia della politica” ed esigenza di una cornice regolativa. Considerazioni conclusive.

1. Delimitazione del tema.

Il tema della selezione delle candidature può essere considerato da angoli di osservazione differenti e mediante l'impiego di discipline diverse. Esso si colloca, infatti, su un crinale complesso, coinvolgendo in particolare la riflessione costituzionalistica e politologica¹. In questa sede chiaramente lo si osserva da un punto

* Testo provvisorio.

** *Ricercatore di Diritto costituzionale, Università degli Studi di Napoli Federico II.*

¹ «Per quanto concerne i profili metodologici [si è consapevoli della] difficoltà di operare delle partizioni cartesiane fra ciò che appartiene al diritto costituzionale e ciò che appartiene alla scienza politica», così L. GORI, *Le elezioni primarie nell'ordinamento costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2018, 14-15.

di vista meramente giuridico, pur senza rinunciare alle risultanze di ricerche svolte in ambito sociale e politico, nonché alla documentazione prodotta in sedi istituzionali.

Seguendo questo approccio, si collocherà il tema nel contesto ordinamentale italiano e indagheranno i profili di principale interesse costituzionalistico, a cominciare dal rapporto che esso alterna con il sistema elettorale. Dunque, si tenterà di ricostruire le principali tendenze dei modelli di selezione delle candidature rinvenibili nella prassi, al fine di isolare i fattori di maggiore interesse. In tal senso, per esigenze di delimitazione dell'oggetto della ricerca (il tema della selezione delle candidature, infatti, dovrebbe indurre a considerare tutte le innumerevoli modalità, politiche, statutarie e organizzative interne, "istituzionali", attraverso le quali, da sempre e nelle diverse forme possibili, le forze politiche si sono selezionate), l'analisi sarà circoscritta alle elezioni *primarie* e alle declinazioni che esse hanno assunto nella vicenda italiana quale strumento di selezione delle candidature. Senza la pretesa di compiere una rassegna cronachistica delle innumerevoli sperimentazioni compiute, si procederà ponendo riguardo a quelle di maggior rilievo ai fini della ricerca: ciò potrà consentire di tracciare un quadro ricostruttivo, almeno minimo, delle soluzioni messe in campo dalle forze politiche in più di vent'anni – risale al 1998, come si vedrà, il primo caso di elezione primaria – di sperimentazioni.

Si potrà pertanto notare come nella prassi – complici l'assenza di una disciplina giuridica dei sistemi di selezione e l'insopprimibile "autonomia della politica" – siano andati consolidandosi modelli fortemente disomogenei, talvolta disfunzionali, variamente differenziati persino negli obiettivi perseguiti, volta per volta, dalle organizzazioni politiche. Da un canto, verranno in rilievo modelli definibili più che altro come *fittizi*, perché tesi a costruire processi partecipativi *indotti* o *etero-diretti*, pressoché strumentali alle strategie di talune dirigenze; dall'altro, emergeranno i fattori virtuosi di tali meccanismi, tra cui il legame che essi sviluppano con il tema della partecipazione *nei*

partiti e nei movimenti politici, anche in prospettiva attuativa del «metodo democratico» sancito nell'articolo 49 della Costituzione².

In questo contesto, viene preliminarmente in rilievo un profilo problematico, di carattere teorico, relativo a uno specifico versante. Esso ha a che fare con una certa difficoltà nell'apprestare una definizione del *concetto* di *primarie* – quale strumento di selezione delle candidature – che non si esponga a equivoci, approssimazioni, riduzioni semplificatrici³. E ciò, da una parte, si ascrive all'incerta trasposizione, nel dibattito politico italiano, di un lemma mutuato da ordinamenti assai diversi, a partire da quello americano⁴; e, dall'altra, all'eterogeneità delle esperienze, che hanno condotto allo sviluppo di modelli estemporanei, transitori, difficili da inquadrare sistematicamente e in via definitiva.

Quale concetto minimo, il meccanismo dell'elezione primaria richiama la proposizione di sistemi e modelli di voto attraverso cui individuare, generalmente nel quadro organizzativo di una o più forze politiche e mediante elezioni di primo livello, candidati destinati – almeno tendenzialmente – a ricoprire, in elezioni di secondo livello, cariche politico-istituzionali⁵.

² La delimitazione dell'indagine è data anche in considerazione del contesto tematico in cui si colloca il contributo, per favorire linee di coerenza argomentativa complessiva, riducendo le sovrapposizioni, in questa sede, con le altre relazioni.

³ «Il termine primarie è usato in maniera volutamente non appropriata dagli attori politici, come strategia di comunicazione politica: nell'opinione pubblica, quel *nomen* viene immediatamente legato ad alcune esperienze di successo in termini di partecipazione e il suo utilizzo ha inteso rievocarle», così L. GORI, *Le elezioni primarie nell'ordinamento costituzionale*, cit., 158.

⁴ Per l'esperienza americana, si v. S. FABBRINI, *Che cosa sono le primarie americane?*, in *Italianieuropei*, 5, 2002; O. MASSARI, *Le primarie nelle democrazie occidentali*, in *Italianieuropei*, 2, 2005; S. GAMBINO (a cura di), *Elezioni primarie e rappresentanza politica: il dibattito in Italia e l'esperienza degli Stati*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 1995.

⁵ Per una definizione: «quei 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», C. FUSARO, *Elezioni primarie: prime esperienze e profili costituzionali*, in *Quaderni*

Benché le posizioni della dottrina, come si vedrà, siano variamente articolate sull'argomento, sembra permanere, quale dato prevalente, il convincimento che tali modalità di selezione possano rappresentare, almeno in parte, l'occasione per incentivare il processo politico-partecipativo nelle organizzazioni politiche⁶.

È questa la prospettiva assunta da questa argomentazione: essa sembra trovare conferme, peraltro, anche nelle trasformazioni in atto nel sistema politico, che, com'è noto, è oramai segnato da una complessiva destrutturazione delle sue forme tradizionali (dunque dall'esigenza di costruire occasioni nuove di partecipazione interna), nonché dall'accentuazione di dimensioni politiche segnate dal tratto personalistico, a forte concentrazione in *leadership* legittimate o in cerca di legittimazione (anche attraverso meccanismi di selezione come quelli in discorso). E trova altresì – il tema di indagine – occasioni di correlazione con le dinamiche della rappresentanza politica: nelle fratture che in essa si producono sorgono le domande di ulteriore partecipazione cui le tecniche di selezione possono restituire qualche risposta⁷. È noto, peraltro, che la «crisi di

dell'osservatorio elettorale-Regione Toscana, 55, 2006, 41. Oggi il tema investe partiti e movimenti politici: un tentativo di equiparazione tra questi – senza considerare la disciplina parlamentare – viene in rilievo già nel contesto di un recente intervento legislativo, assai complesso sul punto, con l'approvazione della legge 9 gennaio 2019, n. 3. Al riguardo, sia consentito rinviare a U. RONGA, *Tentativi di prevenzione della corruzione politica. Utilità e profili critici della legge 9 gennaio 2019, n. 3*, in *federalismi.it*, 9, 2019.

⁶ Il tema, com'è noto, è stato diffusamente indagato. Per citare soltanto alcuni studi: C. ESPOSITO, *I partiti politici nella Costituzione italiana*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, Cedam, 1954; E. CHELI, *Intorno alla regolazione dei partiti politici*, in *Studi senesi*, 1958, 242 s.; A. PREDIERI, *I partiti politici*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico della Costituzione italiana*, Firenze, Barbera, I, 1950, 171 s.; T. MARTINES, *Partiti, sistema dei partiti e pluralismo*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1979, 12 s.

⁷ Sulle questioni teoriche ancora aperte in tema di rappresentanza e sulla difficoltà del sistema politico di intercettare la domanda di partecipazione dei cittadini, si v. M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 2001; S. STAIANO, *La rappresentanza*, in *Rivista AIC*, 3, 2017, spec. 10 s.; F. LANCHESTER, *Teoria e prassi della rappresentanza politica nel ventesimo secolo*, in S. ROGARI (a cura di), *Rappresentanza e governo alla svolta del nuovo secolo*, Firenze, University Press, 2006; A. BARBERA, *La rappresentanza politica: un mito in declino?*, in *Quad. cost.*, 4, 2008; G. FERRARA,

rappresentatività»⁸ dei partiti si riverbera anche in fenomeni di malcostume e illegalità, cui è possibile porre qualche ulteriore argine, specie nel quadro delle strategie di contrasto alla corruzione politica⁹, anche indebolendo i centri di potere consolidati, e favorendo alternanza – dal basso – alla guida delle classi dirigenti¹⁰.

In tal senso, la scelta di selezionare le candidature destinate a determinate cariche istituzionali attraverso meccanismi (autenticamente) partecipativi può rappresentare – senza enfasi, ma nei limiti delle condizioni che si prospetteranno – un’occasione per tentare di ridurre il *deficit* di legittimazione di partiti e movimenti politici e allargare il processo partecipativo al loro interno¹¹.

In ciò, peraltro, risiede una delle ragioni di maggior successo del ricorso alle primarie quale meccanismo di selezione delle candidature. Nonostante le distorsioni e le contraddizioni di cui si dirà, esso ha avuto un incremento senza pari nella prassi politica: ciò forse deve offrire indicazioni per comprendere le potenzialità – oltre che verificarne i limiti – di questi modelli come soluzioni per *aprire* maggiormente i partiti verso la

Democrazia e rappresentanza politica, in www.costituzionalismo.it, 24 maggio 2005; ID., *La mutazione del regime politico italiano*, in www.costituzionalismo.it, 15 ottobre 2008; M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs. partecipazione. L’equilibrio costituzionale e a sua crisi*, Milano, Franco Angeli, 2012.

⁸ Cfr. A. POGGI, *La crisi di rappresentatività dei partiti politici*, in www.settimanesociali.it, in cui il tema della delegittimazione del partito è posto in correlazione all’altro versante, in questo lavoro pure considerato, della legge elettorale. Sul costo politico delle «colpe» dei partiti, si v. L. ELIA intervento al III Convegno nazionale di studio della Democrazia cristiana, San pellegrino terme, 13-16 settembre 1966: «le sue colpe il partito le paga in termini di depoliticizzazione con la disaffezione degli iscritti, degli elettori, dei lettori della sua stampa e di quella da esso ispirata».

⁹ Cfr. G. AZZARITI, *I rischi dell’“antipolitica” tra legge elettorale e referendum*, in www.costituzionalismo.it, 5 settembre 2017.

¹⁰ Cfr. per una riflessione recente sulle classi dirigenti, si v. G. MELIS, *Come nasce una classe dirigente*, in *Il Mulino*, 1, 2019; sul tema delle primarie in relazione alle dinamiche della rappresentanza politica, si v. S. GAMBINO, *Elezioni primarie e rappresentanza politica*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 1995; ID., *Elezioni primarie e rappresentanza politica: alcune osservazioni introduttive*, in ID. (a cura di), *Elezioni primarie*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 1995.

¹¹ Sulla sorte dei partiti, cfr. A. BARBERA, *La democrazia “dei” e “nei” partiti, tra rappresentanza e governabilità*, in www.forumcostituzionale.it, 2008.

società¹². Se subordinati a una cornice regolativa – pur difficile da costruire – essi possono rappresentare occasioni per ravvivare o almeno tentare di ravvivare la partecipazione politica.

2. Elezioni primarie e sistema elettorale.

È necessario, in primo luogo, collegare lo studio del tema della selezione delle candidature a quello della legge elettorale. Pur facendo attenzione a non debordare nell'analisi (il tema della legge elettorale, come noto, ha diffusamente intrattenuto la dottrina, specie in relazione alle sue vicende più recenti¹³) appare, tuttavia, indispensabile riflettere su di esso perché si pone in una relazione dinamica, di reciproco e costante condizionamento, con quello della selezione delle candidature.

¹² «Le primarie sono piuttosto espressione di partecipazione solidaristica alla vita politica in democrazia, non foss'altro che per il motivo di permettere l'espressione di un voto individuale da contare insieme ad altri voti [mentre non sono] espressione di democrazia diretta, perché non modificano immediatamente la realtà giuridica [...] e solo molto indirettamente lo sono di democrazia rappresentativa, perché nessuno sarà eletto in base a quei voti», P. MARSOCCI, *Le "primarie": i partiti italiani alle prese con il metodo democratico*, in *Associazione italiana dei costituzionalisti*, 2, 2011, 1-2. Specialmente sulle distorsioni e sulle pratiche a esso connesse di questi modelli, R. CALVANO, *Le primarie e altri falsi antidoti alla crisi dei partiti italiani*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2017.

¹³«Le due sentenze con cui la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità parziale delle leggi elettorali in vigore sono ben note e hanno suscitato un dibattito enorme. Inevitabilmente, dato che le decisioni della Corte sono intervenute sulla materia più delicata e "politica", con conseguenze enormi sul piano istituzionale», R. BIN, *Chi è responsabile delle «zone franche»? Note sulle leggi elettorali davanti alla Corte*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 9 giugno 2017, 1. Sulla vicenda del giudizio: Cfr. S. STAIANO, *La vicenda del giudizio sulla legge elettorale: crisi forse provvisoria del modello incidentale*, in *Rivista AIC*, 2, 2014; G. SERGES, *Spunti di giustizia costituzionale a margine della declaratoria di illegittimità della legge elettorale*, *ivi*; B. CARAVITA, *La riforma elettorale alla luce della sent. 1/2014*, in *federalismi.it*, 2, 2014; A. VUOLO, *La legge elettorale*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2017; M. D'AMICO, S. CATALANO (a cura di), *Prime riflessioni sulla "storica" sentenza 1 del 2014 in materia elettorale*, Milano, Franco Angeli, 2014; S. LIETO, *Giudizio incidentale. Adattamenti, contaminazioni, trasformazioni*, Napoli, Editoriale scientifica, 2018. Anche in relazione all'incidenza della vicenda sulle leggi elettorali regionali si v. R. BIFULCO, *Brevissime considerazioni sul rapporto tra la sentenza della Corte costituzionale 1/2014 e le legislazioni elettorali regionali*, in *Nomos*, 3, 2013.

Intorno ai due ambiti tematici, infatti, vengono in rilievo elementi di omogeneità e di differenziazione.

Sul primo profilo: entrambi sono correlati all'esercizio di un voto per la scelta di un candidato (cambiano, come si vedrà, i sistemi di voto, le sedi, gli elettori, le fasi, etc.). Sul secondo: gli strumenti operano in momenti differenti, benché reciprocamente collegati; in ispecie, l'uno diviene – *rectius*: può divenire – propedeutico all'altro.

Questo rapporto si declina su due principali versanti: dapprima, in vista di un'elezione di primo livello, nell'ambito di tecniche di selezione dell'offerta politica *interne* alla dimensione partitica (qui è richiamata la dinamica cittadino-elettore/potenziale candidato o *leader*); poi, in vista di una elezione di secondo livello – cioè nel quadro di regole *esterne* al partito o al movimento politico – è richiamata la dinamica cittadino-elettore/candidato alla carica politico-istituzionale. Questa dimensione *esterna*, in particolare, deve tener conto delle modalità di scelta dei candidati selezionati, e può assumere maggiore o minore coerenza – nella definizione del proprio modello – in considerazione del sistema elettorale di riferimento.

Le proiezioni, *interna* ed *esterna*, interagiscono; definiscono gli obiettivi della regolazione *nel* partito e *fuori* di esso; modellano le ipotesi di selezione. Tuttavia, se gli obiettivi dei meccanismi di selezione vengono a definirsi in questa relazione dinamica, oggetto e destinatari degli stessi restano differenti.

Quanto all'*oggetto*: la dimensione interna del meccanismo di selezione riguarda, com'è noto, la scelta di soggetti interessati a ricoprire determinate cariche istituzionali. Il risultato si produce, in questa fase, nel quadro dell'organizzazione partitica, per proiettarsi oltre soltanto successivamente, in vista dell'appuntamento elettorale.

Quanto ai *destinatari*: la dimensione interna, lo si vedrà, non obbedisce a un paradigma omogeneo o statico. Al contrario, le opzioni in campo sono molte, e nell'esperienza i

modelli sono stati variamente differenziati a seconda del tipo di meccanismo di selezione¹⁴ e delle categorie di soggetti chiamati a partecipare alla stessa.

In considerazione del tipo di modello di selezione – *aperto, chiuso, semi-chiuso* oppure *chiuso ad apertura eventuale* – ne cambiano i destinatari del modello regolativo, le tecniche di scelta, le finalità stesse di selezione.

Sono due i fattori, almeno quelli principali, che incidono maggiormente su questo piano: il primo riguarda il carattere, selettivo o proiettivo, del sistema elettorale, nonché la carica politica da selezionare (specialmente in riferimento al carattere monocratico o meno). Il secondo concerne le modalità di scelta dei candidati (specialmente se vi è il voto di preferenza o meno).

Sul primo fattore occorre precisare, in primo luogo, che è nel quadro dei sistemi elettorali maggioritari che trova campo la selezione interna delle candidature attraverso il metodo primarie. In particolare, se il sistema elettorale regola l'elezione di una carica monocratica, il meccanismo interno di selezione delle candidature, se coerente, dovrebbe poggiare su un modello costruito per selezionare un "vincitore". Viceversa, se il sistema elettorale riguarda l'elezione a una carica diversa, allora il meccanismo di selezione può aprire a ipotesi differenti, articolabili in schemi diversi, come nei fatti è accaduto (non senza incorrere in soluzioni tecnicamente schizofreniche, in qualche caso prive di alcuna ragionevolezza sistematica, orientate principalmente a soddisfare esigenze di comunicazione politica).

Sul secondo fattore: diviene dirimente la modalità di scelta dei candidati opzionata nel modello elettorale. Se il sistema di voto consente al cittadino-elettore di scegliere i candidati (es. attraverso il voto di preferenza, ecc.), allora il ricorso al meccanismo di selezione interna assume un peso minore o irrilevante. Al contrario: quanto più il sistema elettorale restringe il campo della scelta diretta dell'elettore (legge senza voto di preferenza; liste bloccate lunghe, senza possibilità di scelta dell'ordine dei candidati in

¹⁴ Ad esempio, come si vedrà, se si tratta del meccanismo delle primarie, qualora siano *aperte, chiuse, semi-chiuse, chiuse ad apertura eventuale*, etc. Lo stesso ragionamento può valere per il meccanismo della consultazione interna alle piattaforme telematiche.

lista, ecc.), allora il ricorso alla selezione interna può assumere una funzione di maggior peso, in qualche caso *suppletiva*, per allargare gli spazi di incidenza nel voto del cittadino-elettore.

Di questa relazione è dato conto nell'esperienza, in alcuni casi in modo evidente. Più avanti, per esempio, si dirà del caso toscano, in questo senso emblematico: alla modifica della legge elettorale regionale con l'eliminazione del voto di preferenza, seguirà, quasi con una funzione *compensativa*, l'introduzione delle primarie, e viceversa: in una relazione, per l'appunto, bidirezionale¹⁵.

Un ragionamento non dissimile riguarda, sul piano nazionale, la legge 21 dicembre 2005, n. 270¹⁶: caratterizzata, come noto, dall'assenza del voto di preferenza e, soprattutto, da un sistema a liste bloccate lunghe, essa ha indotto le forze politiche ad avviare processi di selezione interna di vario genere, con l'obiettivo di ridurre la distanza tra elettori ed eletti che quella legge produceva.

Al di là degli esiti prodotti da questi tentativi – in alcuni casi risibili – pare trovi conferma, dal punto di vista teorico, il fatto che il ricorso alla selezione tenti di supplire alla riduzione degli spazi di partecipazione elettorale nonché a confermare quanto la correlazione tra i due elementi resti costante, e imprescindibile, nello studio del tema¹⁷.

3. L'esperienza italiana.

3.1 I fattori di interesse.

L'esperienza italiana offre una vastissima casistica di modelli di selezione delle candidature attuati, in prevalenza, in una prima fase, nel tipo delle elezioni *primarie*¹⁸;

¹⁵ Ovvero prevedendo la reintroduzione delle preferenze con l'eliminazione della legge sulle primarie. Cfr. il caso Toscana.

¹⁶ Riflette su questa correlazione, M. CERMEL, *Dalle primarie alle liste bloccate (e ritorno?). riflessioni sulla nuova legge elettorale e sulle elezioni primarie*, in *Teoria politica*, 1, 2017.

¹⁷ Nel paragrafo che segue si darà conto anche di questa relazione. Ricostruisce il caso toscano, A. FLORIDA, *Le primarie in Toscana: la nuova legge, la prima sperimentazione*, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale-Regione Toscana*, 2006, 55, 93.

¹⁸ Ricostruisce il tema e ne definisce profili di maggiore interesse, P. MARSOCCI, *La selezione delle élite politiche: partiti, metodo democratico e "primarie"*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alessandro Pace*, I, Napoli, Editoriale scientifica, 2012; ne segnala i limiti, A. LUCARELLI, *Le*

successivamente, specie nell'esperienza più recente, in quello delle *parlamentarie* (il ricorso a tali tentativi definitivi, lo si ripete, si assume per facilità espositiva, pur nella consapevolezza, dell'imprecisione degli stessi).

Alcuni studi, anche recenti¹⁹, hanno documentato analiticamente le sperimentazioni attuate in Italia. Qui, pertanto, si è scelto di non riproporre un'elencazione sistematica – peraltro impossibile in questa sede e, forse, in assoluto – ma piuttosto di considerarne le principali: ciò allo scopo di evidenziare i *fattori* di maggiore interesse e provare a compiere qualche categorizzazione, pur minima, circa i modelli rinvenibili nell'esperienza.

Primo fattore: i livelli di governo coinvolti. L'attività di selezione interna delle candidature messa in campo dalle forze politiche, oramai in più di vent'anni dalla prima sperimentazione, ha investito ogni livello politico-istituzionale: locale, regionale, nazionale, europeo; per la scelta di candidati a cariche monocratiche: Sindaco, Presidente della Giunta regionale, Presidente del Consiglio dei ministri; nonché per la selezione di candidati per la composizione di liste per i Consigli comunali e regionali e per la carica di deputato o senatore.

In questo contesto si può altresì collocare la scelta di alcune forze politiche di adottare il metodo delle «elezioni primarie» – pur con i distinguo, di cui si dirà, quanto all'impiego del *nomen* – per la scelta del proprio segretario. Il piano coinvolto riguarda tuttavia esclusivamente quello del partito o del movimento politico, e la dinamica che al

primarie: quale incidenza della selezione della classe dirigente e sulla effettiva partecipazione politica?, in *Il filangieri*, 2, 2005; analizzano i profili problematici e le dinamiche politiche connesse al tema delle primarie, G. PASQUINO, *Primaries, parties, people*, in *Contemporary Italian Politics*, 8, 2016; M. CROCE, *Le regole del gioco, ovvero il gioco delle regole*, in AA.VV., *Forza Doria. Divertissements seri sulle elezioni primarie*, Novi Ligure, Epokè, 2013; M. A. GLIATTA, *Le elezioni primarie in Italia: leader, iscritti ed elettori*, in S. STAIANO (a cura di), *Nella rete dei partiti. Trasformazione politica forma di governo, network analysis*, Napoli, Jovene, 2014.

¹⁹ Ci si riferisce, da ultimo, all'interessante lavoro di L. GORI, *Le elezioni primarie nell'ordinamento costituzionale*, cit.; e, sul versante del partito politico in relazione alle soluzioni adottate in tema di democrazia interna, si v. M. PERINI, *I partiti e la democrazia interna. Un problema irrisolto*, Milano, Giuffrè Francis Lefebvre, 2019.

loro interno si sviluppa. A differenza dei casi precedenti, infatti, questo modello risulta formalmente svincolato, almeno al momento dell'elezione primaria, da una successiva candidatura, cioè da un'elezione secondaria a una carica istituzionale.

Secondo fattore: l'elettorato attivo e passivo²⁰. Sul primo tipo, la scienza politica ha coniato un *nomen* specifico per identificare l'ambito soggettivo dei votanti, cioè per indicare l'elettorato attivo delle primarie: il *selettorato*²¹. Sul piano teorico, la trasposizione concettuale di questo lemma ambirebbe a rappresentare, più o meno contestualmente, quelle di *selezione* e di *elezione* – invero, non senza rischi di imprecisione o di enfattizzazione. Il *selettorato*, inoltre, può essere *potenziale*, se indica la platea di elettori che, nel quadro delle fonti che regolano l'elezione primaria, godano in astratto del diritto di voto; o *reale*, quando identifica, in concreto, il numero di coloro i quali abbiano effettivamente partecipato al voto.

Quanto all'elettorato passivo, vi sono due casi principali da tenere in considerazione. Il primo riguarda l'ipotesi in cui vi sia coincidenza tra elettorato attivo e passivo. Il secondo, contemplando l'ipotesi di differenti platee di elettori, riguarda l'individuazione di criteri per la selezione dei candidabili al voto delle primarie.

Ora, il novero dei criteri utilizzabili è ampio, e dipende dal modello prescelto e dal suo sistema di "regole". Chiaramente, vi è un primo criterio oggettivo, imposto dalle regole dell'elezione secondaria: è pacifico che possa candidarsi all'elezione primaria chi abbia (o avrà, quando necessario) i requisiti di eleggibilità per l'elezione secondaria, pena lo svuotamento della primaria (es. requisito anagrafico, ecc.). Vi sono, poi, criteri ulteriori, rimessi alla specifica disciplina delle primarie; al modello regolativo dell'organizzazione partitica (ove esistente, e nei limiti dello stesso); all'autonomia delle valutazioni politiche (e, in ispecie, alla discrezionalità delle classi dirigenti)²².

²⁰ Lo studio di questo *primo fattore* si correla in modo molto stretto a quello che segue, il *secondo fattore*, relativo ai tipi di modelli sperimentati, cui si rinvia.

²¹ Quanto alla nozione, P. PENNING, R.Y. HAZAN, *Democratizing Candidate Selection: Causes and Consequences*, in *Party Politics*, 3, 2001, 267 s.; A. GLIATTA, *Le elezioni primarie in Italia: leader, iscritti ed elettori*, cit., 91.

²² Alcune curiosità: cfr. *infra* i criteri adottati dal MoVimento 5 stelle: l'anzianità; il non aver svolto incarichi politici precedenti; l'essere stato candidato e non eletto a livello amministrativo;

È questo un profilo particolarmente delicato: in base alla definizione dei criteri è infatti possibile indagare gli obiettivi perseguiti dalle forze politiche attraverso il modello di selezione, nonché valutare in concreto il grado di apertura effettivamente garantito al processo partecipativo. Le due ipotesi considerate, infatti, hanno a che fare con due obiettivi divergenti: il primo tenta di promuovere, almeno formalmente, candidature anche spontanee; il secondo, invece, può celare – dietro il “paravento” di un meccanismo aperto ma in realtà regolato da criteri “ritagliati” dalle dirigenze – l’intendimento di selezionare candidature funzionali a un determinato centro decisionale interno alla forza politica.

Terzo fattore: i modelli. I meccanismi di selezione interna delle candidature messi in campo dalle forze politiche non obbediscono a un modello unitario e, tanto meno, predeterminato. La circostanza dell’assenza di una cornice regolativa ha favorito sperimentazioni autonome, disomogenee, talora disfunzionali, in molti casi rafforzando – più che limitando, come si dovrebbe attendere dall’attivazione di processi partecipativi – la personalizzazione della dinamica partitica. In questo complesso laboratorio di sperimentazioni, si è tentato di isolare alcune categorie di modelli, adoperando quale criterio²³ il grado di apertura alla partecipazione che essi si presume possano garantire. Pertanto, è possibile individuare tre principali categorie di modelli di selezione: *aperto*, *chiuso*, *semi-chiuso* o anche *chiuso ad apertura eventuale*²⁴.

Le elezioni primarie si possono definire *aperte* quando sono ammessi a partecipare al voto tutti i soggetti interessati, senza alcuna limitazione (ovvero anche in assenza di un rapporto giuridico tra l’organizzazione partitica e il singolo elettore). In questo modello – si badi – l’elettorato attivo non solo può coincidere con il corpo elettorale nella sua interezza, ma può essere anche più esteso: ciò può accadere, per esempio, quando sono

etc. Ancora: alcuni criteri adottati dal PD, circa la norma “anti-Sgarbi” per coloro i quali avessero svolto attività a sostegno del centro-destra, etc.

²³ Per esigenze di razionalizzazione si opta per questa scelta. Tuttavia i criteri cui guardare potrebbero essere anche ulteriori: tra questi, per esempio, la carica cui è destinata la candidatura, soprattutto se monocratica o meno.

²⁴ Cfr. R. Y. HAZAN, *Metodi di selezione dei candidati: le conseguenze delle elezioni interne ai partiti*, in L. BARDI (a cura di), *Partiti e sistema di partito*, Bologna, Il Mulino, 2006, 174 s.

ammessi al voto anche gli *elettori potenziali*, cioè coloro i quali, pur non avendo il requisito anagrafico per votare alle secondarie, nel momento in cui si svolgono le primarie, lo avranno acquisito alla data delle secondarie²⁵.

Il modello si può invece definire *chiuso* quando l'elettorato attivo è circoscritto a una parte qualificata del corpo elettorale: ciò, tendenzialmente, in considerazione di una legittimazione "giuridica" vantata dall'elettorato. Generalmente, si tratta degli iscritti al partito, oppure di simpatizzanti variamente registrati, di cui, cioè, sia accertabile (*rectius*: l'organizzazione politica possa accertare) lo *status* di elettori di quella determinata forza: ciò, chiaramente, in base alle regole statutarie e alle altre fonti che ne regolano la vita interna, con tutti i problemi correlati alla corretta attuazione di questi meccanismi²⁶. La relazione che in questo caso si pretende tra elettore e partito è dunque rintracciabile in un rapporto di rilievo giuridico tra il singolo elettore e l'organizzazione politica: la costituzione di un rapporto associativo; l'iscrizione in registri o in albi, etc. Per alcune esperienze²⁷ un criterio di qualificazione, per così dire "ulteriore", è anche quello dell'anzianità nella partecipazione attiva alla vita politica di una determinata forza. La cd. *membership*, dunque, rileva al punto di divenire, da una parte, elemento qualificante di un determinato *status* dell'elettore e, dunque, in grado di abilitare all'esercizio del voto; dall'altra, quale criterio dirimente per limitare il *selettorato* attivo, negandolo, ad esempio, agli aderenti alla forza politica registrati nelle strutture preposte dopo una certa data²⁸.

²⁵ Come si dirà per il modello *chiuso* o *semi-chiuso*, anche in questo caso un onere c'è, ed è di tipo economico (ma l'onere può essere anche di diverso tipo; esso comunque non configura una ipotesi tale da non rendere aperto il modello).

²⁶ Su alcuni di questi profili, si rinvia all'indagine svolta, in questo convegno, da N. PIGNATELLI, *La giustiziabilità degli atti dei partiti politici tra autonomia privata ed effettività della tutela giurisdizionale*. Cfr. G. GRASSO, *Democrazia interna e partiti politici a livello europeo: qualche termine di raffronto per l'Italia?*, in *Politica del diritto*, 4, 2010, 664.

²⁷ Cfr. il caso delle *parlamentarie* del MoVimento 5 stelle.

²⁸ Il discrimine politico, cioè la valutazione della data individuata per stabilire il confine tra elettori e non elettori, è rimessa alla piena autonomia della forza politica. Criterio, questo, sottoposto a critica da C. FUSARO, *Elezioni primarie: prime esperienze e profili costituzionali*, cit., 55, 2006, 43.

In buona sostanza, quando il modello è chiuso, l'organizzazione politica deve potere disporre – prima dell'appuntamento elettorale – di un elenco definito di partecipanti al voto; circostanza, questa, che non si dà nei modelli aperti.

È possibile, infine, isolare modelli di primarie *semi-chiuse*, oppure, se si vuole, *chiusi ad apertura eventuale* per soggetti determinati. L'apertura eventuale dipende da un interesse qualificato al voto: la domanda di elettori interessati a partecipare; la prova di avere compiuto determinati adempimenti ritenuti necessari a legittimare la volontà di esercizio del voto (oneri di iscrizione, comunicazione, certificazione). La distinzione di fondo, rispetto al modello di primaria chiusa, risiede, pertanto, nella possibilità di verificare una circostanza che attesti la manifestazione di volontà di votare. Tale circostanza si può palesare prima o contestualmente rispetto al voto. Il modello *chiuso* predetermina l'elenco: è dunque dato, e non è integrabile. Il modello *semi-chiuso* accerta l'elenco sulla base di quanto ora indicato²⁹.

3.2 La prassi.

Non casualmente, specie se si pone riguardo a quanto più sopra considerato circa il rapporto tra primarie e legge elettorale, i primi livelli di governo coinvolti sono stati quelli locali, nel contesto della torsione monocratica che la forma di governo ha conosciuto, agli inizi degli anni Novanta, a partire dalla dimensione politica comunale³⁰.

²⁹ È il caso della primaria municipale di Napoli del 2016, ove si prevedeva la possibilità di partecipazione al voto, per i cittadini EU e per i sedicenni, previa registrazione, una settimana prima: questo elemento definisce l'onere e dunque consente l'apertura del modello chiuso, rendendolo, appunto, semi-chiuso.

³⁰ Cfr., tra le prime ricostruzioni, M. SCUDIERO, *L'elezione diretta del Sindaco tra riforme istituzionali e trasformazioni del sistema politico*, in *Le Regioni*, 1993, 636; L. VANDELLI, *Sindaci e miti*, Bologna, Il Mulino, 1997. Nonché, su versanti ulteriori, relativi alla dimensione politica in senso più ampio, si v. A. BURATTI, *Rappresentanza e responsabilità politica nella forma di governo regionale*, Napoli, Jovene, 2010 e ai livelli istituzionali G. FERRAIUOLO, *Poteri e livelli di governo statale e regionale*, in *Rivista telematica del Gruppo di Pisa*, 2014, spec. 18 s.; F. PASTORE (a cura di), *I sistemi elettorali regionali tra complessità delle fonti, forma di governo e dinamiche partitiche*, Torino, Giappichelli, 2014.

Non vi è dubbio, infatti, che il modello di funzionamento lì sperimentato, con l'elezione diretta del vertice di governo, abbia favorito l'attuazione di processi di selezione dei candidati alla carica monocratica³¹.

Il primo caso di selezione delle candidature ha investito proprio la dimensione locale, e provinciale in ispecie. Nel 1998, in occasione delle elezioni provinciali romane, il partito «Alleanza nazionale» decise di ricorrere alle primarie. Si trattò di un modello ancora in fase di primissima sperimentazione, teso a definire l'elenco delle candidature al Consiglio provinciale. Non si stabilì anche un meccanismo di candidatura alla presidenza della provincia, perché, in quella circostanza, fu determinata da un accordo fondamentalmente politico, maturato in seno alla coalizione.

Nello stesso anno, a Bologna, sul versante politico opposto, anche la coalizione l'«Ulivo»³² mise in campo delle elezioni primarie nel contesto della coalizione per scegliere il candidato alla carica monocratica di sindaco³³.

I primi due modelli, pur entrambi relativi a elezioni locali, mostravano già evidenti elementi di differenziazione, a partire, evidentemente, dal livello interessato: la Provincia, nel caso di Roma; il Comune, nel caso di Bologna. E poi quanto all'oggetto della selezione: le candidature al Consiglio, nel primo caso; il candidato alla carica di sindaco, nel secondo.

Si dovrà attendere un periodo di sei anni, il 2004, per assistere a nuove elezioni primarie: questa volta, però, non a livello comunale o provinciale, bensì regionale: le elezioni della Calabria del 2005³⁴.

³¹Cfr. S. STAIANO, F. PINTO, *Il nuovo sindaco. Riflessioni dopo la riforma*, Torino, Giappichelli, 1998.

³² Cfr. A. BARBERA, S. CECCANTI, *Primarie per l'Ulivo (e non solo)*, in *Italianieuropei*, 5, 2002.

³³ Si tratta di un meccanismo considerato di «primaria aperta», così E. ROSSI, L. GORI, *Le «primarie» in Italia: dalla prassi alle regole*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2009, 624.

³⁴ Cfr. A. SPADARO, *Elezioni primarie in Calabria: la Regione, re melius perpensa, riconosce l'errore*, in *forum dei quaderni costituzionali*, 26 ottobre 2009; R. DE MARTINO, *La selezione delle candidature attraverso il metodo delle primarie. Partecipazione politica e rappresentatività dei partiti*, in *Rivista AIC*, 3, 2013, spec. 12 s.

Permane, quale elemento di stabilizzazione, il dato di un modello di selezione delle candidature collocato in un quadro politico diverso da quello nazionale. Dato a cui si aggiunge, quale elemento di continuità con il caso bolognese, il fatto che l'obiettivo della selezione riguardasse l'individuazione di un candidato a una carica monocratica: il Presidente della Giunta regionale, da selezionare nell'ambito della coalizione di centro-sinistra. Quale elemento di differenziazione, invece, viene in rilievo il meccanismo adoperato per restringere la platea dei destinatari: essi sono stati individuati nel quadro di accordi politici – la cd. *Convention* – nell'ambito degli eletti nelle fila del centrosinistra calabrese e delle realtà dell'associazionismo. Ne residua un modello disomogeneo: esso isola, quanto ai destinatari, determinati soggetti – opzionati, invero, con una certa discrezionalità politica. Si conferma la circostanza del punto di congiunzione tra dato elettorale e meccanismo di selezione.

Le sperimentazioni compiute sino a questo momento rilevano, anche ai fini della prospettiva cui tende questa analisi, perché non obbediscono a modelli regolativi. Circostanza, questa, che segnerà una inversione di passo, l'anno successivo, in occasione dell'esperienza pugliese – caso interessante, sia per la rispettiva vicenda politica, sia per la dinamica istituzionale relativa al modello di selezione messo in campo. Per la prima volta nel contesto di una elezione primaria, infatti, viene adottato un regolamento, recante, tuttavia, uno schema ibrido: da una parte, è costruito per favorire la più ampia partecipazione degli elettori; dall'altra, non reca meccanismi di controllo³⁵. Quanto ai soggetti della consultazione, infatti, esso fissava un modello di tipo *aperto*: erano coinvolti tutti gli elettori, a seguito di sottoscrizione del programma elettorale e del versamento di un euro. In tale circostanza si produsse una percentuale di partecipanti al voto altissima³⁶.

³⁵ Regolamento varato dal Coordinamento regionale del centrosinistra.

³⁶ Gli elettori alle primarie – che videro la partecipazione di iscritti, società civile, associazioni, etc. – del 16 gennaio 2005 furono 79.296: risultò vincitore Nichi Vendola, con il 50,8% dei voti. Ma emersero problemi considerevoli in ordine alle procedure attuate al punto da indurre la mancata accettazione dei risultati nel competitore (tema, questo, che conduce anche a riflettere sul profilo problematico della vincolatività o meno di questi sistemi).

Nello stesso anno – 2005 – si colloca l’esperienza, prima accennata, della regione Toscana³⁷. Questa assume rilievo in ordine a due fattori: il primo riguarda il collegamento con la legge elettorale, di cui si è detto; il secondo concerne la soluzione regolativa adottata, questa volta per via legislativa.

Sul primo fattore, ci troviamo innanzi a un caso in cui, in considerazione dell’abolizione delle preferenze nella legge elettorale per il Consiglio regionale, si favorì, anche per la difficoltà di controllare la competizione interna ai partiti, l’adozione di una legge sul meccanismo di selezione delle candidature³⁸. L’utilizzo delle primarie, attraverso questo caso, pare assumere molteplici valenze: introdurre un meccanismo istituzionale, per così dire *compensativo*, rispetto alla legge elettorale (al venir meno della preferenza nel momento elettorale, si introduce un meccanismo di scelta nel momento pre-elettorale); incoraggiare un meccanismo politico-persuasivo utile a dirimere i conflitti interni alla dimensione politico-partitica (conflitti verosimilmente sottratti alla disponibilità dell’accordo politico); riportare l’assorbimento del conflitto nelle mani degli elettori, all’esterno della dimensione partitica.

Quest’ultima prospettiva induce a riflettere ulteriormente – lo si vedrà, più avanti, quando si tratterà delle soluzioni normative – sui rischi di strumentalizzazioni cui si prestano i meccanismi di selezione considerati.

In merito al secondo fattore, si va affermando, pur gradualmente e tra proposte disomogenee, l’idea di una positivizzazione del meccanismo di selezione: dal regolamento per le primarie (nel caso pugliese) alla legge regionale (nel caso toscano)³⁹. La scelta adottata dal legislatore toscano presenta le seguenti caratteristiche: è definibile

³⁷ Cfr. C. FUSARO, *Elezioni primarie: prime esperienze e profili costituzionali*, cit.; ID., *La legge regionale toscana sulle primarie*, in *Le Regioni*, 3, 2005, 441-458; M. RUBECHI, *Considerazioni a prima lettura sulla L. R. Toscana n. 270 del 2004 che disciplina l’istituto delle elezioni primarie*, in www.forumcostituzionale.it. Si tratta della legge regionale 27 gennaio 2005, n. 16, recante modifiche alla legge regionale 17 dicembre 2004, n. 70, *Norme per la selezione dei candidati e delle candidate alle elezioni per il Consiglio regionale e alla carica di Presidente della Giunta regionale*.

³⁸ Tale circostanza condusse all’approvazione della legge toscana 5 dicembre 2004, n. 70.

³⁹ Cfr. S. CECCANTI, *Primarie: le ragioni italiane (e non solo)*, in *Percorsi costituzionali*, 1, 2017.

come *pubblica*, perché gestita e regolata dall'amministrazione regionale; *parzialmente-aperta*, in quanto allarga la partecipazione (elemento di apertura), ma prevede quella di elettori inclusi in albi o elenchi elettorali (elemento di chiusura); contempla l'ipotesi di *primarie diverse di selezione*, cioè vagliate da una Commissione di garanzia.

La vicenda toscana, inoltre, si pone su un crinale a cavallo tra dimensione politica regionale e nazionale.

Infatti, a partire dal 2005⁴⁰, l'ipotesi della selezione delle candidature viene in rilievo sul piano politico nazionale, con la vicenda della scelta del candidato *premier* di coalizione nel centrosinistra per la carica, per la prima volta, di Presidente del Consiglio dei ministri (la vicenda che condusse alla scelta di Romano Prodi). Anche in questa circostanza, la soluzione adottata per disciplinare il modello di selezione fu, come per il caso pugliese, quella di un *regolamento quadro per le primarie*⁴¹.

Il modello, che appare come una sorta di ibridazione delle soluzioni sperimentate sino a quel momento, ha le seguenti caratteristiche: il ricorso alle primarie per la scelta del *leader* della coalizione (ovvero del *leader* da destinare alla candidatura a Presidente del Consiglio dei ministri)⁴². Da una parte resta un modello *aperto*, quanto alla definizione dei destinatari chiamati al voto; contestualmente, però, è *chiuso*, quanto al perimetro

⁴⁰ Il 2005 segna in questo senso una svolta: si sposta l'asse della selezione e gli obiettivi mutano parzialmente: in questo caso, per scelta *leader*-candidato *premier* di coalizione (per la prima volta, con il caso Prodi, nella prospettiva della Presidenza del Consiglio dei ministri).

⁴¹ Cfr. <https://www.partitodemocratico.it/partito/regolamento-quadro-per-la-selezione-delle-candidature-alle-cariche-istituzionali/>. Anche in questo caso il numero dei partecipanti alle primarie è stato elevatissimo, pari a 4.311.149 elettori, con una percentuale di voti altissima per il candidato *premier*, Romano Prodi (superiore al 70% dei voti). Critico su tali strumenti, S. CASSESE, *La debolezza delle primarie*, in *Corriere della Sera*, 5 settembre 2005.

⁴² Cfr., per una disamina del modello, M. RUBECHI, *Le primarie dell'Unione: spunti di riflessione*, in *federalismi.it*, 19, 2005, spec. 2-3. ID., "*Primaria 2005*": *la struttura e le regole di svolgimento*, in *www.forumcostituzionale.it*, 15 settembre 2005; F. VENTURINO, *Le primarie nazionali dell'Unione: un'analisi della partecipazione con dati aggregati*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 3, 2007, spec. 440 s.

della coalizione, quella di centro-sinistra, nell'ambito della quale è circoscritta la scelta⁴³.

L'adozione di un *Regolamento quadro per le primarie*⁴⁴ assume interesse perché rappresenta un elemento di continuità rispetto ai primi tentativi di regolamentazione, e perché conduce a riflettere su un ulteriore profilo, che pone in correlazione il meccanismo partecipativo delle primarie con le prerogative costituzionali che investono il ruolo del Presidente della Repubblica. Questo si connette alle difficoltà di regolazione della vita politica più sotto indagate: in questo caso, in ordine al fatto che nel nostro ordinamento non si possa prevedere, per via legislativa, una candidatura ufficiale, di carattere vincolante, alla Presidenza del Consiglio, pena, come noto, la violazione dell'articolo 92 della Costituzione⁴⁵.

Un altro profilo di interesse riguarda l'elettorato attivo e il tentativo di inclusione dei cd. *elettori potenziali*. Infatti, oltre ad ammettere al voto tutti i cittadini elettori della Camera dei deputati (anche in questo caso, previa sottoscrizione del progetto e del versamento di un contributo economico), la soluzione prevedeva l'estensione dell'elettorato attivo anche agli *immigrati* regolarmente residenti da almeno tre anni, nonché agli *elettori potenziali*, ovvero coloro che avrebbero compiuto diciotto anni prima della scadenza

⁴³ Si confrontavano: Romano Prodi e i quattro *leader* della coalizione di centro-sinistra: Clemente Mastella (UDEUR), Fusto Bertinotti (Rifondazione comunista), Alfonso Pecoraro Scanio (Verdi), Antonio Di Pietro (Italia dei Valori); a essi occorre aggiungere altri due candidati minori.

⁴⁴ Cfr. regolamento http://www.astrid-online.it/static/upload/protected/Elez/Elezioni-primarie-16_10_05_Regolame.pdf.

⁴⁵ D'altronde, ciò era già recato nella disciplina elettorale (l. 270/2005 e l. 52/2015), laddove, nel prevedere le ipotesi di indicazione del capo della lista o della coalizione, era fatta espressa (benché superflua) salvezza delle prerogative del Capo dello Stato in materia. Sul punto, si v., nella XVI legislatura, il disegno di legge n. 2689, recante *Norme sulla democrazia interna dei partiti e sulla disciplina delle elezioni primarie*, ove, all'art. 4, co. 1, rubricato *Elezioni primarie*, si esplicita questa ipotesi. In dottrina, specie con riferimento alla correlazione tra *leadership* e proiezione alla carica di Presidente del Consiglio, si v. F. MUSELLA, P. WEBB, *The revolution of personal leaders*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 45, 2015, 223 s.; e, altresì, E. ROSSI, L. GORI, *Le «primarie» in Italia: dalla prassi alle regole*, cit., 631; da un punto di vista ulteriore ma coerente con la prospettiva argomentativa, correlato alle vicende della formazione del governo, S. STAIANO, *L'incertezza (anche) delle regole sull'incarico*, in *federalismi.it*, 4, 2018.

naturale della legislatura. L'apertura del modello è dunque assai marcata su questo piano, mentre resta la delimitazione quanto alla scelta delle candidature nel contesto di una determinata coalizione.

Come si dirà, un fattore di permanente debolezza in queste modalità di selezione risiede nella difficile capacità di controllo delle vicende del voto, nonché di una centralizzazione della competizione elettorale nella dimensione partitica segnata da unidimensionalità del potere e personalizzazione⁴⁶. Merita considerare che in questo caso una garanzia, pur minima, di controllo era data dal regime di pubblicità cui era sottoposta la procedura, finalizzata soprattutto ad evitare la partecipazione al voto agli elettori di altri schieramenti politici. Il fattore di deterrenza era nella richiesta di assenso all'elettore di pubblicare il suo nominativo, una volta esercitato il voto, in un elenco consultabile: una sorta di sanzione di tipo reputazionale⁴⁷.

Un ulteriore modello – se ne indicava in premessa il profilo problematico anche di carattere definitorio – muove dalla trasposizione, nella vicenda italiana, del concetto di primarie maturato in alcune esperienze comparate: esso riguarda, in ispecie, la scelta del candidato, nel contesto di un partito o di una coalizione, ai fini della selezione del *leader*. Si pensi al citato caso della vicenda del 2005⁴⁸; oppure a quello del 2007⁴⁹, allorché il *nomen* di primarie veniva impiegato per indicare la selezione di un *leader* (segretario) all'interno di un partito e dei componenti della dirigenza⁵⁰.

⁴⁶ Ragionano in questo senso, S. BOGHERINI, F. MUSELLA, *Le primarie in Italia: ancora e soltanto personalizzazione della politica*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, 1, 2006, 219 s.

⁴⁷ Citando i casi principali: nel 2005, in Sicilia, Rita Borsellino; nel 2007, il PD, ma principalmente per la scelta della *leadership* che per una candidatura istituzionale.

⁴⁸ Ovvero, come visto, le primarie della coalizione Ulivo.

⁴⁹ Trattasi delle primarie di partito del PD.

⁵⁰ Anche denominate, con qualche intento denigratorio, come elezioni *segretarie*. Sul tema, per spiegarne le ragioni, S. CECCANTI, *Primarie: le ragioni italiane (e non solo)*, in *Percorsi costituzionali*, 1, 2017, 155. Di segno diverso, perché sottolineano le contraddizioni di un modello costruito per selezionare un *leader*, che non è ancora candidato a una carica istituzionale, attraverso una elezione aperta a tutti gli elettori e diretta, L. FASANO, A. SEDDONE, *Selecting the leader, Italian style*, in *Contemporary Italian Politics*, 8, 2016, 85 s.

In questo caso, si distinguono due principali categorie di elezione: le primarie di partito o di coalizione.

Quelle di partito sono state sperimentate in Italia principalmente dal PD, nel 2007, nel 2009, nel 2013, nel 2017 per l'elezione del segretario⁵¹ e dell'assemblea nazionale. Esse sono state strumento di legittimazione di una *leadership*⁵².

In forma differente, ma sempre per la scelta del *leader* politico (*rectius*: «segretario federale»), anche la Lega Nord ha tenuto elezioni primarie nel 2013 e nel 2017 (casi che condurranno, in entrambe le circostanze, all'investitura di Matteo Salvini). Il modello prescelto è stato *chiuso*, perché limitato agli iscritti al partito, a partire da una determinata data: un anno per l'elettorato attivo; dieci anni per quello passivo, con la necessità, in questo caso, di supportare la candidatura con le sottoscrizioni di almeno mille iscritti.

Di segno diverso, parzialmente assimilabile alle sperimentazioni del PD ma con alcuni elementi innovativi, è stata la vicenda di Fratelli d'Italia (caso che condurrà all'elezione di Giorgia Meloni): nel 2014, il partito ha scelto un modello *aperto*, rivolto a tutti gli elettori, e ibrido, perché ha diffuso i seggi sia nelle sedi sia *on-line*. Il modello era teso ad eleggere il *leader* politico (*rectius*: il presidente nazionale) e i *grandi elettori*⁵³, nonché a scegliere il simbolo del partito (così attribuendo alla consultazione un carattere ancora ulteriore, di tipo fondativo).

⁵¹ Cfr. G. PASQUINO, *Il Partito democratico. Elezione del segretario, organizzazione, potere*, Bologna, Bononia University Press, 2009; F. LANCHESTER, *Il partito democratico e l'apparente "americanizzazione" della politica italiana*, in *federalismi.it*, 20, 2007; B. DE MARIA, *Elezioni del segretario del PD e discussione sulle primarie: profili connessi con l'evoluzione della forma di governo*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 2017.

⁵² Le definisce, pertanto, *interne*, nonostante siano *aperte*, perché l'obiettivo è la costruzione della *leadership* e non la scelta, almeno al momento della primaria, della carica istituzionale, A. FLORIDIA, "Scendere in campo": l'accesso alla competizione elettorale tra barriere formali ed incentivi politici, in R. D'ALIMONTE, C. FUSARO (a cura di), *La legislazione elettorale italiana*, Bologna, Il Mulino, 2008, 103; sulla vicenda Renzi, si v. G. PASQUINO, F. VENTURINO, *Il partito democratico secondo Matteo*, Bologna, Bononia University Press, 2014; S. VASSALLO, *Il Governo di partito in Italia*, Bologna, Il Mulino, 1994.

⁵³ Ovvero l'assemblea nazionale del partito, composta da tremila componenti, selezionati su base provinciale.

Merita ricordare, inoltre, anche l'esperienza di *Italia dei Valori* (che condurrà all'elezione di Ignazio Messina, a seguito dell'abbandono del partito da parte di Antonio Di Pietro): nel 2013, il modello, costruito per la scelta del *leader* politico (*rectius*: segretario del partito), ha elementi di affinità con l'esperienza di Fratelli d'Italia perché suddivide le modalità di voto nei seggi e nella modalità telematica.

Profili ancor più innovativi, e di incerta collocazione nel quadro concettuale ricostruito, sono rintracciabili nella vicenda che ha condotto all'elezione/legittimazione del capo del MoVimento 5 Stelle.

Si è trattato di una sorta di pluri-candidatura – alla carica di Presidente del Consiglio dei ministri e alla *leadership* del movimento politico⁵⁴ – annunciata dal *leader* politico-fondatore Beppe Grillo, e regolata fundamentalmente sulla base delle volontà da egli pubblicamente espressa⁵⁵. Il modello è ancora una volta *chiuso*: l'elettorato attivo è attribuito agli iscritti, maggiori di età, «certificati» a una determinata data⁵⁶, che abbiano ricevuto l'abilitazione – si badi bene la portata di questa innovazione – a intervenire sulla piattaforma *Rousseau*, il «sistema operativo» del MoVimento⁵⁷. Un elemento di discontinuità nella prassi di questa organizzazione politica è rinvenibile nella scelta dell'elettorato passivo, teso ad allargare la platea dei soggetti candidabili, valorizzando – in netto contrasto con la scelta che poi sarà adottata – candidati di esperienza politica. La discrezionalità nella scelta di forme, modalità e criteri è assai ampia e, in questo ultimo caso, lo è forse ancor più. Approfittando del vantaggio che risiede nelle valutazioni che si possono compiere *ex post*, sembrerebbe davvero che si sia trattato, in questo come in almeno qualche altro caso, di modelli costruiti per propiziare determinati vincitori; nonché, allo stesso tempo, per costruire narrazioni utili ad alimentare il circuito

⁵⁴ Si dichiarò la volontà di scegliere il «candidato *Premier*» e «designando Capo della forza politica che depositerà il programma elettorale sotto il simbolo del MoVimento 5 stelle».

⁵⁵ Dichiarazioni compiute a partire dal mese di settembre del 2017 e rinvenibili nei comunicati stampa pubblicati in www.beppegrillo.it

⁵⁶ Al primo gennaio 2017.

⁵⁷ Cfr. <https://rousseau.movimento5stelle.it/main.php>.

di una *partecipazione* in fondo *indotta* o *etero-diretta* (all'interno dell'organizzazione politica) e a rinnovare l'attenzione mediatica (fuori di essa).

3.3 Vecchie e nuove sperimentazioni.

Nel quadro delle trasformazioni in atto nel sistema dei partiti e delle differenti modalità di costruzione del consenso politico⁵⁸ è rintracciabile un modello ulteriore di selezione, nel quadro di quelle in discorso, noto come *parlamentarie*⁵⁹.

Esso mostra considerevoli elementi di novità.

In primo luogo, quanto all'*oggetto* del meccanismo di selezione: non si tratta più della scelta di un candidato a una carica monocratica o a una posizione di *leadership*, bensì di consultazioni tese a selezionare l'offerta politica per la formazione di elenchi di candidati al Parlamento⁶⁰: dunque, per la scelta dei futuri candidati nelle liste.

In questi termini – cioè per la selezione dei candidati al Parlamento – la soluzione è stata sperimentata per la prima volta dal MoVimento 5 stelle, a seguito di un annuncio del suo *leader*⁶¹; subito dopo, dal Pd e da Sel, in una linea di tendenziale continuità con le soluzioni adottate sino a quel momento⁶².

In secondo luogo, quanto al metodo di selezione: il processo, per l'esperienza del MoVimento, è stato spostato completamente sul *web*, rendendo la rete quale unica sede, benché virtuale, di partecipazione⁶³. *Internet* diveniva, pertanto, strumento e luogo

⁵⁸ Cfr. P. MARSOCCI, *Lo spazio di internet nel costituzionalismo*, in *Costituzionalismo.it*, 2, 2011; G. DE MINICO, *Regole. Comando e Consenso*, Torino, Giappichelli, 2005.

⁵⁹ Pare superfluo ribadire, anche in questo caso, quanto diffusamente considerato circa l'impiego di questi lemmi.

⁶⁰ Questa modalità è stata intrapresa, successivamente, da PD e SEL.

⁶¹ Ovvero, come noto, il *leader* politico Beppe Grillo.

⁶² Si trattò, in questo caso, delle elezioni primarie del centro-sinistra, da cui risultò vincitore Pierluigi Bersani. La tendenziale omogeneità del modello, però, incontra, quale principale fattore di differenziazione, la scelta del voto, che non è predisposto in forma telematica.

⁶³ Per riflessioni di più ampio respiro sul voto elettronico, L. TRUCCO, *Il voto elettronico nella prospettiva italiana e comparata*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, vol. 27, 1, 2011, 47 s. Anche in chiave comparata, si v. L. CUOCOLO, *Voto elettronico e postdemocrazia nel diritto costituzionale comparato*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1, 2008.

deputato alle procedure per la candidatura e per il voto, per tutti i posti a disposizione nell'ambito delle circoscrizioni elettorali. Ciascun elettore registrato poteva votare, esprimendo fino a tre preferenze, per i candidati della circoscrizione in cui era residente e per quelli della circoscrizione estero⁶⁴.

La dinamica del *web* assume interesse sia in ordine al contesto in cui si colloca, sia in ordine alla capacità di partecipazione e incidenza che essa è in grado di garantire ai cittadini nel processo di selezione⁶⁵. Il profilo della capacità di incidenza del modello telematico va confrontato con la esigenza di controllo del processo di selezione delle candidature, anche alla luce della trasparenza delle modalità di consultazione e attuazione delle stesse⁶⁶. Quali forme di trasparenza assistono queste modalità di consultazione? Quali sono i criteri attraverso cui sono individuati i soggetti chiamati a partecipare e quali garanzie sono assicurate alla segretezza, alla tutela dei dati personali, alla piena libertà di voto?

Sono domande cui si è tentato di fornire qualche risposta, pur destinata a essere parziale, e su cui, da ultimo, anche il Garante per la protezione dei dati personali è intervenuto⁶⁷.

⁶⁴ L'esercizio del voto era assicurato dal 3 al 6 dicembre di quell'anno, avendo a disposizione quattro giorni .

⁶⁵ È il tema di un rapporto, pressoché divaricato, tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta, che tende a neutralizzare ipotesi intermedie, coerenti con il modello rappresentativo, come quelle della democrazia partecipativa. Sul punto, si v. M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in N. ZANON, F. BIONDI (a cura di), *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 2001; ID., *Il referendum. Questioni teoriche e dell'esperienza italiana*, in *Revista catalana de dretpublic*, 37, 2008.

⁶⁶ Restano aperti alcuni interrogativi soprattutto sul controllo di questi strumenti, cfr A. ALGOSTINO, *Democrazia, rappresentanza, partecipazione. Il caso del movimento No TAV*, Napoli, Jovene, 2011, 99 s. Si tratta di un tema centrale – quello della democrazia diretta – per determinate forze politiche, divenuto oggetto anche di iniziativa parlamentare: infatti è stato adottato, in un ramo del Parlamento, in prima lettura, un disegno di legge costituzionale per la modifica del *quorum* del *referendum* abrogativo e l'introduzione di un'ipotesi di iniziativa di legge popolare "rafforzata" dalla possibilità di procedere ad un *referendum* c.d. *propositivo*; cfr. AS 1089 – XVIII Legislatura – anche sul sito istituzionale del Senato della Repubblica, si v., tra gli altri, i contributi degli auditi M. Luciani e A. Morrone.

⁶⁷ Si tratta del recente provvedimento su *data breach* del 4 aprile 2019 - registro dei provvedimenti n. 83 del 4 aprile 2019, consultabile anche in

Terzo elemento: viene a cadere la intermediazione tra dimensione partitica e territorio. Recuperando le categorie sopra utilizzate, si è trattato di primarie *chiuse*, in quanto limitate alla partecipazione degli iscritti⁶⁸ alla piattaforma telematica – quella del MoVimento 5 stelle⁶⁹ – alla data del 30 settembre 2012⁷⁰. I candidati potevano corrispondere agli attivisti del M5s, iscritti regolarmente, i quali fossero stati inseriti nelle liste certificate dal capo politico del movimento nelle precedenti elezioni amministrative, a livello regionale e comunale.

<https://www.gdpd.it/web/guest/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9101974>. In particolare, al numero 3.4, rubricato *Riservatezza delle operazioni di voto elettronico (par. 8.2 del provvedimento)* si legge: «A ciò si aggiunge che la rilevata assenza di adeguate procedure di auditing informatico, escludendo la possibilità di verifica ex post delle attività compiute, non consente di garantire l'integrità, l'autenticità e la segretezza delle espressioni di voto, caratteristiche fondamentali di una piattaforma di *e-voting* (almeno sulla base degli standard internazionali comunemente accettati) [...] In questo senso, la piattaforma Rousseau non gode delle proprietà richieste a un sistema di *e-voting*, come descritte, per esempio, nel documento “*E-voting handbook - Keysteps in the implementation of e-enabled elections*” pubblicato dal Consiglio d'Europa a novembre 2010 e nel documento “*Recommendation CM/Rec (2017)5 of the Committee of Ministers to member States on standards for e-voting*” adottato dal Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa il 14 luglio 2017, che prevedono la protezione delle schede elettroniche e l'anonimato dei votanti in tutte le fasi del procedimento elettorale elettronico. La stessa, infatti, non appare in grado, tra l'altro, né di prevenire gli eventuali abusi commessi da addetti interni, non essendo stati in essa previsti accorgimenti per partizionare il loro dominio d'azione (in particolare, degli amministratori di sistema e dei DBA – *data base administrators*), né di consentire l'accertamento a posteriori dei comportamenti da questi tenuti, stante la limitata efficacia degli strumenti di tracciamento delle attività». Su ulteriori versanti, ma sempre attinenti al controllo, si v. M. BASILE, *Il “Movimento 5 stelle” al vaglio dei giudici civili*, in *Nuova giurisprudenza civile*, 2, 2017.

⁶⁸ Si riferisce a quanti avessero perfezionato l'iscrizione, inviando copia del proprio documento di identità.

⁶⁹ La piattaforma coinvolta era quella ufficiale del M5s di cui all'indirizzo www.beppegrillo.it.

⁷⁰ Si escludevano, in questo modo, le iscrizioni successive dalla possibilità di partecipare al voto. Stando ai dati diffusi dal *blog* di Beppe Grillo: le elezioni primarie per la scelta degli aspiranti alla carica di parlamentare avevano visto una partecipazione di 20.252 iscritti su 31.612 aventi diritto, pari al 64,1%. Agli elettori erano consentite fino a tre preferenze per il candidato della propria circoscrizione elettorale.

Il meccanismo non appare agevolmente inquadrabile nel contesto dei modelli prima considerati⁷¹. In considerazione dei criteri di certificazione degli iscritti alla piattaforma “ad una certa data”, si produceva peraltro una restrizione considerevole del campo dei destinatari ammessi.

Un ulteriore elemento di novità riguarda l’elettorato passivo: riservato soltanto a coloro che fossero già stati candidati, senza risultare eletti, alle precedenti elezioni comunali o regionali con il MoVimento. È certamente, questo, un aspetto quantomeno originale del modello sperimentato, la cui *ratio* appare difficile da ricostruire. Consentire la candidatura al Parlamento soltanto di quei candidati non eletti alle precedenti tornate amministrative rappresenta, secondo alcuni, un modo per consolidare un gruppo di consenso interno collegato alla dirigenza, neutralizzando forme alternative alla *leadership* del MoVimento⁷². Certamente, la circostanza della rapidissima ascesa politica del movimento in quella fase storica ha condizionato questo processo, considerato che i candidati, secondo lo schema di riferimento, dovevano appartenere a coloro i quali avessero compiuto un percorso interno, dai *meet-up* fino alla candidatura politica nazionale⁷³. Comunque si intenda considerare questo profilo, resta il dato di una

⁷¹È certamente definibile come *chiuso*, per le ragioni dette e non si sottrae a profili problematici, che interrogano, in ordine alla scelta di alcuni criteri, specie con riguardo alla definizione dell’elettorato passivo. Secondo alcuni, il modello aprirebbe a due ipotesi diverse ma coerenti: prendendo a prestito il binomio «inclusività/esclusività, ad un estremo, quello della massima inclusività, c’è la regola secondo cui ciascun elettore del partito può anche candidarsi; all’altro estremo – quello della esclusività – si possono incontrare una serie di condizioni restrittive, come in questo caso, dove le restrizioni applicate ai potenziali candidati [circa] il requisito di una precedente candidatura nelle liste locali [e] il non essere stati mai eletti a nessun livello», così, M. E. LANZONE, *Le “Parlamentarie dell’M5s: un nuovo metodo di selezione? Uno studio empirico su (s)elettori e candidati*, in *paper XXVII Convegno SISIP*, Firenze 12-14 settembre 2013.

⁷² Su questa posizione, S. CECCANTI, S. CURRERI, *I partiti antisistema nell’esperienza italiana: il MoVimento 5 Stelle come partito personale autoescluso*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3, 2015, 818; C. FUSARO, *Elezioni primarie: prime esperienze e profili costituzionali*, cit., 43, ove spiega come tale modello induca una delimitazione del corpo elettorale utile, dunque, in chiave di controllo centralizzato.

⁷³Cfr. M. E. LANZONE, *Dai Meetup al Parlamento: candidati ed eletti del Movimento 5 stelle*, in *Il Mulino*, 4, 2013, spec. 733 s. ID., *Le “Parlamentarie dell’M5s: un nuovo metodo di*

significativa limitazione della platea dei potenziali candidati, con due conseguenze: una relativa al percorso politico degli stessi (dovendosi trattare di persone non elette nelle precedenti tornate amministrative, è chiaro che si sia trattato di candidati alle prime esperienze politiche); un'altra, relativa al livello di controllo della dimensione organizzativa nazionale del MoVimento rispetto a quella locale (che centralizza la dinamica politica e produce una dispersione del voto, dacché la legittimazione dei già pochi candidati è derivata da un ridotto numero di elettori).

Il procedimento elettorale appare difficile da indagare nelle sue dinamiche di svolgimento, così come i risultati delle *parlamentarie*, resi noto in modo formale soltanto ai partecipanti al voto (dunque, come detto, ad una parte degli iscritti). All'esterno, dunque anche nell'ambito del MoVimento, le uniche informazioni ufficiali sono state rese per il tramite del *blog* della organizzazione, ove, peraltro, sono stati comunicati agli interessati solo i candidati selezionati per ciascuna circoscrizione, senza indicazione dei voti di preferenza ottenuti.

L'unico caso di elezioni primarie per la selezione di candidati al Parlamento europeo (per le elezioni del 2014 e, da ultimo, del 2019) è stato quello del MoVimento 5 stelle. Anche in questo caso, il *leader* ha annunciato questo tipo di votazione e ne ha definito le modalità. Il modello attuato, coerentemente con le prime sperimentazioni, è stato completamente telematico, di tipo *chiuso* e, unico elemento di differenziazione, si è svolto in un solo giorno (e non in quattro come nella precedente occasione).

Un altro elemento di novità riguarda l'elettorato, soprattutto quello passivo. L'elettorato attivo è stato esteso a tutti gli iscritti al MoVimento al 30 giugno 2013; mentre quello passivo è stato riconosciuto agli iscritti al 31 dicembre 2012, di età superiore ai 25 anni,

selezione? Uno studio empirico su (s)elettori e candidati, cit., ove si valorizza l'esperienza: «Si è trattato del primo caso di elezioni primarie per la scelta dei candidati al Parlamento della XVII legislatura selezionati sulla base di un meccanismo interamente gestito in rete. In questa occasione, circa il 43% dei candidati era iscritto alla piattaforma e il 41% ricopriva un ruolo – quale *organizer*, *co-organizer*, *assistant-organizer* – all'interno della struttura».

privi di cariche elettive e, diversamente da quanto previsto alle politiche del 2013, non candidati in precedenza a livello amministrativo.

La procedura è stata a doppio turno. Al primo turno, su base regionale, ciascun elettore disponeva di tre preferenze: il candidato risultato più votato a livello regionale conquistava la candidatura nelle liste del MoVimento. Al secondo turno accedeva una parte dei candidati al primo turno, in numero differente per ogni circoscrizione. Anche al secondo turno le preferenze erano tre, su base circoscrizionale, e le liste erano composte dai candidati vincitori al primo turno e da ulteriori candidati utili a comporre le liste.

Tra alcuni profili critici, occorre segnalare l'ampiezza delle circoscrizioni e la difficoltà di selezionare candidati privi di adeguata visibilità: di qui alcune ragioni della bassa affluenza al voto.

Al primo turno gli elettori sono stati 51.188, che hanno espresso 92.877 preferenze.

Ciò ha condotto a oscillazioni molto ampie di voto: i selezionati sono stati votati in forbice compresa tra i 55 e i 556 voti. Al secondo turno hanno partecipato 33.300 elettori, che hanno espresso 91.245 preferenze. I candidati scelti hanno riportato tra 634 e 1759 voti⁷⁴.

Da ultimo, in vista delle elezioni europee del 2019, il MoVimento ha nuovamente messo in campo le elezioni *parlamentarie*, con un modello complessivamente simile a quello descritto ma diversificato in alcuni aspetti correlati alla selezione della platea degli elettori e alle modalità di voto⁷⁵.

⁷⁴ I dati richiamati sono contenuti in così L. GORI, *Le elezioni primarie nell'ordinamento costituzionale*, cit. 157.

⁷⁵ Cfr F. STEFANONI, *Europee, le nuove regole per candidarsi con M5S: ora pesano dottorato e lingua inglese*, in *Il corriere della sera*, 13 febbraio 2019, <https://www.corriere.it/elezioni-2019/notizie/europee-regole-candidarsi-m5s-meglio-se-attivisti-titolo-studio-sciolti-inglese-23774cae-2f78-11e9-9db5-c6e1c6b28b3d.shtml>.

4. La difficile regolazione di partiti e movimenti politici e la prospettiva del «metodo democratico»

La vicenda dei modelli di selezione delle candidature continua a interrogare, oltre che su un piano squisitamente teorico, anche su quello meramente applicativo. Sono molteplici, infatti, i temi che vengono qui in rilievo, specie alla luce di così tante e diversificate sperimentazioni, segnate, come abbiamo visto, da disomogeneità tecnica nei modelli e discrezionalità politica negli obiettivi perseguiti.

Si pensi, a titolo esemplificativo, ai seguenti profili: le tecniche di voto; la scelta delle sedi, fisiche o telematiche; la *ratio* nella delimitazione di elettorato attivo e passivo; il controllo del processo di voto; la trasparenza delle e nelle procedure di selezione; la protezione della segretezza del voto⁷⁶. Sono tutti aspetti – e l’elenco potrebbe continuare – meritevoli di attenzione non soltanto in sede scientifica, ma anche politico-legislativa⁷⁷.

⁷⁶ Sulle regole: L. ELIA, *A quando una legge sui partiti politici?*, in S. MERLINI (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, Passigli, 2009; P. MARSOCCI, *La possibile disciplina (legislativa) dei partiti politici e il suo collegamento con il loro finanziamento*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2017; G. DEMURO, *Il dibattito sui partiti: per un diritto individuale di partecipazione politica*, in *Quaderni costituzionali*, 4, 2008; F. LANCHESTER, *Il problema del partito politico: regolare gli sregolati*, in *Quaderni costituzionali*, 3, 1998; F. CLEMENTI, *Le regole per le primarie*, in *Questioni primarie*, 1, 2012; G. GUZZETTA, *La rivincita dell’art. 49. Partiti e democrazia interna a sessant’anni dall’entrata in vigore della Costituzione*, in AA.VV., *Studi in onore di Pierfrancesco Grossi*, Milano, Giuffrè, 2012; E. GIANFRANCESCO, *I partiti politici e l’art. 49 della Costituzione*, in *www.forumcostituzionale.it*, 30 ottobre 2017. Sulle regole nella dimensione regionale, 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.

⁷⁷ Cfr. sull’argomento, A. BARBERA, *La regolamentazione dei partiti: un tema da riprendere*, in *Quaderni costituzionali*, 2, 2006, 323 s.; T. E. FROSINI, *È giunta l’ora di una legge sui partiti politici?*, in *Diritto e Storia*, <http://www.dirittoestoria.it/>, 2, 2003, par. 2 e ID. *Sulla disciplina giuridica dei partiti politici*, in T.E. FROSINI, *Forme di governo e partecipazione popolare*, Torino, Giappichelli, III edizione, 2008, pp. 363-372; A. POGGI, *È ancora attuale il dibattito sul “metodo” democratico interno ai partiti?*, in *www.federalismi.it*, 24, 2014, p. 8; A. RUGGERI, *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti politici*, in *Rivista AIC*, 1, 2010; S. MANGIAMELI, *Disciplina elettorale, sistema dei partiti, forma di governo: vecchie e nuove problematiche*, in *Diritti fondamentali.it*, 1, 2018. Sul punto, inoltre, si v. F. LANCHESTER, *Il*

Il tema che viene qui chiamato in causa, infatti, riguarda l'articolato e complesso dibattito sulla disciplina giuridica dei partiti politici e sulle modalità di attuazione dell'articolo 49 della Costituzione. Si tratta, com'è noto, di questioni che, in Italia, risalgono al dibattito in Assemblea Costituente, allorché venne attribuita rilevanza costituzionale ai partiti politici – pur senza disciplinarne, in Costituzione, l'attribuzione di compiti di carattere costituzionale.

Ora, benché non fu oggetto di adeguata discussione, in quella sede già si prospettò una prima ipotesi di regolamentazione giuridica dei partiti, nonché di pubblicità delle fonti di finanziamento degli stessi, attraverso la proposta di inserimento di uno specifico comma in quello che sarebbe poi divenuto l'articolo 49 della Costituzione⁷⁸. Sul punto, come noto, si espresse Costantino Mortati, il quale affermò che una previsione di questo tipo sarebbe stata senz'altro «consona a tutto lo spirito della Costituzione»⁷⁹, e che il «metodo democratico [riguarda, tra l'altro,] l'assicurazione delle condizioni cui rimane

problema del partito politico: regolare gli sregolati, in ID., *Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del suffragio*, Bulzoni, Roma, 1989, G. PASQUINO, *Commento all'art. 49 Cost.*, in G. PINELLI (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli, 1992; L. ELIA, *Per una legge sui partiti*, in *Studi in memoria di F. Piga*, vol. II, Milano, Giuffrè, 1992; C. PINELLI, *Disciplina dei controlli sulla democrazia interna dei partiti*, Padova, Cedam 1984; G. CERRINA FERONI, *Democrazia nei partiti e pari opportunità. Una rassegna comparata*, in *Diritto e società*, 1, 2009, 147-189; G.U. RESCIGNO, *Nuovi e vecchi partiti e articolo 49 della Costituzione*, in *Accademia dei Lincei, Lo Stato delle Istituzioni italiane. Problemi e prospettive*, Milano, Giuffrè, 1994, 177 s.

⁷⁸ La tesi prevalente in Assemblea costituente, infatti, è che l'articolo 49 «non tutela un semplice diritto di associazione in partiti politici, ma afferma il diritto dei cittadini di concorrere, mediante una pluralità di partiti, alla determinazione della politica nazionale», così L. BASSO, *Considerazioni sull'art. 49 della Costituzione*, in *Indagine sul partito politico*, ISLE, Milano, Giuffrè, 1966, 140.

⁷⁹ Cfr. C. MORTATI, *Concetto e funzione dei partiti politici*, in *Quaderni di Ricerca, rivista della Federazione Universitaria Cattolica Italiana*, 1949, ora in *Nomos*, 2, 2015; Ivi, F. LANCHESTER, *Nota introduttiva*, a pag. 3, spiega le ragioni di attualità della riflessione di Mortati: «in un simile contesto, il contributo di Mortati conferma l'essenzialità di valutare, in maniera unitaria e complessiva, parti sottovalutate della normativa di settore che attengono: 1. alla individuazione dei candidati; 2. alla presentazione delle liste; 3. al finanziamento dei partiti ed al rimborso delle spese elettorali», tutti profili, come si dirà, variamente interessati dai disegni di legge in materia.

legata l'alternativa al potere delle forze politiche»⁸⁰. Non disciplinando la dimensione interna del partito, la disposizione costituzionale assumeva, quale funzione prevalente, quella di limitare le pretese antidemocratiche e l'impiego strumentale, in chiave anti-pluralista, della dimensione politica, a svantaggio dei partiti di opposizione⁸¹.

L'intuizione di Mortati, e, più in generale, l'idea che la dinamica partitica dovesse essere sottoposta a qualche forma di vincolo giuridico, fu sostenuta anche da altri, in Assemblea Costituente, specialmente da Aldo Moro, nelle fila dei democristiani, e da Ruggiero Grieco, in quella dei socialisti. Essa, tuttavia, non fu adeguatamente discussa, e anzi contrastata, soprattutto innanzi al timore che una soluzione di quel tipo avrebbe potuto alimentare potenziali corto-circuiti con la Magistratura e il Governo⁸², comprimendo la libertà e l'autonomia dei partiti. Pertanto, il «metodo democratico» è stato in prevalenza interpretato come fattore di limitazione dall'azione dei partiti – ma degli uni nei confronti degli altri – al fine di non comprimere il pluralismo politico. L'altra tesi, ovvero che si trattasse anche di un obbligo – per il partito – di dotarsi di un'organizzazione democratica al proprio interno, restava così in secondo piano. Colpisce in questo quadro, soprattutto per la straordinaria attualità, anche un'altra intuizione di Mortati, conseguente a quella sua tesi: l'idea che il partito dovesse essere sottoposto a forme di controllo giurisdizionale. In particolare, egli aveva presentato un emendamento in cui prevedeva che, in considerazione di tale controllo, da parte di un organo di giurisdizione, i partiti avrebbero potuto vantare prerogative circa le elezioni o

⁸⁰ Cfr. C. MORTATI, *Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Scritti in memoria di V.E. Orlando*, vol. II, Padova, Cedam, 1957, 141; ID. *Disciplina dei partiti nella Costituzione italiana*, in *Cronache sociali*, 2, 1950, ora in *Raccolta di scritti*, vol. III (Problemi di diritto pubblico nell'attuale esperienza costituzionale repubblicana), Milano, Giuffrè, 1972, 41-51.

⁸¹ Cfr. C. DE FIORES, *Dai partiti democratici di massa ai partiti post-democratici del leader. Profili costituzionali di una metamorfosi*, in *Costituzionalismo.it*, 1, 2018, 239.

⁸² Considera questi temi, nel dibattito attuale, e con riferimento a vari livelli e profili, S. STAIANO, *Politica e giurisdizione. Piccola cronaca di fatti notevoli*, in *federalismi.it*, 11, 2013, spec. 12, ove si interroga sul «dato sistemico» di queste dinamiche.

altre funzioni di interesse pubblico⁸³. Inoltre, aveva sostenuto un progetto di disciplina delle procedure di selezione dei candidati nella elezione dei deputati per la Costituente⁸⁴. Ai nostri fini, se si intende considerare – nella prospettiva di questo lavoro – il meccanismo di selezione delle candidature come un’occasione per favorire l’attuazione di metodi democratici interni ai partiti politici, allora si renderà necessaria la costruzione di un modello di regolazione capace di disegnare un quadro, benché minimo, entro cui le forze politiche devono operare.

Qui vengono in rilievo due profili: uno rimesso all’autonomia della politica; l’altro, all’esigenza regolativa. Dietro di essi vi sono due concezioni differenti sulle ipotesi di regolamentazione: di natura privatistica, la prima; pubblicistica, la seconda⁸⁵.

Sul primo profilo: alcune forze politiche, nel quadro della propria autonomia organizzativa, hanno tentato di dotarsi di alcune forme di regolamentazione (statuti di partito; atti interni, di partito o di coalizione, etc.). È chiaro che i partiti sono ben liberi di disporre, nel quadro delle proprie fonti di organizzazione interna, di strumenti utili in questa direzione; e ciò riflette la scelta del modello cui si guarda: tra primarie aperte o chiuse (quelle chiuse tutelano maggiormente gli iscritti).

C’è l’altro profilo, che incontra maggiore adesione, anche da parte di chi scrive. Com’è stato notato da tempo in dottrina, il rapporto tra regolazione del partito politico e definizione di regole di selezione interna è stato al centro dell’attenzione del legislatore, talvolta in maniera episodica, talvolta nel quadro di proposte di maggiore respiro tese a regolare la vita interna dei partiti.

⁸³ Cfr. La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente, vol. III, 1881.

⁸⁴ Cfr. M. D’ANTONIO, G. NEGRI, *Il partito politico di fronte allo Stato di fronte a se stesso*, Milano, Giuffrè, 1983, 609-613.

⁸⁵ Cfr. C. FUSARO, *Elezioni primarie, problemi di una disciplina pubblicistica*, in *Quaderni costituzionali*, 1, 2005, 140 s.

4.1 Le proposte di legge sui partiti nella XVII e nella XVIII legislatura

Lo studio della documentazione parlamentare, soprattutto delle ultime due legislature, restituisce interessanti conferme in questa direzione, rappresentando un interesse ragguardevole, e politicamente trasversale, del legislatore. Il tema della disciplina dei partiti politici, infatti, è stato, più o meno costantemente, al centro di attenzione politica in sede parlamentare⁸⁶.

Questa tendenza segna una discontinuità con le precedenti legislature⁸⁷.

Prendendo in considerazione le ultime due, si registra una considerevole quantità di proposte di legge sul tema, specialmente nella XVII legislatura; dato, questo, che diminuisce drasticamente, e cambia altresì nella prospettiva regolativa, in quella in corso.

Qualche dato.

Nella XVII legislatura, i disegni di legge presentati alla Camera o al Senato, recanti proposte per una disciplina dei partiti politici, sono oltre sessanta: un numero elevatissimo, tanto più se collocato in una stessa legislatura.

Di questi disegni di legge presentati in Parlamento: alcuni, benché in minima parte, non sono stati neppure assegnati in commissione; altri, in numero ragguardevole, sono stati assegnati alle commissioni competenti ma non è mai stata avviata la discussione sugli

⁸⁶Cfr. F. SCUTO, *Democrazia rappresentativa e partiti politici: la rilevanza dell'organizzazione interna ed il suo impatto sulla rappresentanza politica*, in *federalismi.it*, 1, 2017, spec. 9 e s., ove si riflette intorno ai recenti interventi legislativi in tema di attuazione del metodo democratico; G. MELONI, P. GAMBALE, *La regolamentazione dei partiti e la loro democrazia interna in Italia: dal regime di applicazione convenzionale alla prima legge di attuazione dell'art. 49 Cost.?*, in *Amministrazione in cammino*, 27 settembre 2017, spec. 5-6.

⁸⁷ Come nota, S. BONFIGLIO, *L'art. 49 della Costituzione e la regolazione del partito politico: "rilettura" o "incompiuta" costituzionale?*, in *Nomos*, 2, 2017, dove, tra l'altro, si riflette intorno alla legge n. 13/2014, recante la conversione del decreto legge n. 149/2013, circa l'introduzione di «una cornice normativa minima per la democrazia infrapartitica (Capo II, Democrazia interna, trasparenza e controlli, artt. 2-9)», 6.

stessi; altri ancora, in numero altrettanto ragguardevole, sono stati approvati in un testo unificato; altri, pochi, sono stati assorbiti; uno è stato approvato⁸⁸.

Dall'analisi dei disegni di legge emerge come il tema della disciplina dei partiti politici sia in realtà declinato, anche in sede di proposta legislativa, in maniera disomogenea e diversamente orientata negli obiettivi.

Sin dalla denominazione dei progetti di legge è possibile distinguere il differente orientamento delle proposte, alcune delle quali – e qui appare di primario interesse – recano esplicitamente tre obiettivi politico-legislativi: l'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione; la valorizzazione della democrazia nei partiti; la regolazione di modelli di selezione delle candidature, con esplicito riferimento alle primarie.

Venti di questi disegni di legge, in particolare, recano un richiamo alle primarie⁸⁹.

⁸⁸ Si tratta del seguente disegno di legge: C.2096 - 17^a Leg., *Governo Letta-I* Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, recante abolizione del finanziamento pubblico diretto, disposizioni per la trasparenza e la democraticità dei partiti e disciplina della contribuzione volontaria e della contribuzione indiretta in loro favore.

⁸⁹ Cfr. C. 3790 - 17^a Leg. *On. Dore Misuraca (AP (NCD-UDC))* Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, e al decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, in materia di trasparenza e democraticità dei partiti e movimenti politici, nonché disciplina delle elezioni primarie. C.3740 - 17^a Leg. *On. Pierpaolo Vargiu (SCpI) e altri* Modifiche al decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, in materia di personalità giuridica e statuto dei partiti politici, e deleghe al Governo per la disciplina dello svolgimento delle elezioni primarie e per la redazione di un testo unico delle disposizioni riguardanti i partiti politici. C.3735 - 17^a Leg. *On. Mara Mucci (Misto) e altri* Disposizioni concernenti la personalità giuridica e lo statuto dei partiti politici, in attuazione dell'articolo 49 della Costituzione, nonché modifica al decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, in materia di selezione delle candidature attraverso elezioni primarie e delega al Governo per la disciplina del loro svolgimento. C.3709 - 17^a Leg. *On. Dario Parrini (PD) e altri* Disciplina delle elezioni primarie per la selezione dei candidati per l'elezione a cariche monocratiche. C. 3663 - 17^a Leg. *On. Eugenia Maria Roccella (Misto, USEI (Unione Sudamericana Emigrati Italiani)) e altri* Disposizioni in materia di elezioni primarie e disciplina dei partiti politici in attuazione dell'articolo 49 della Costituzione. C.3610 - 17^a Leg. *On. Gianpiero D'Alia (AP (NCD-UDC))* Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione in materia di democrazia interna e trasparenza dei partiti politici, nonché deleghe al Governo per la disciplina delle elezioni primarie e per l'adozione di un testo unico delle disposizioni legislative riguardanti i partiti politici. C.3494 - 17^a Leg. *On.*

Sandra Zampa (PD) Disposizioni in materia di personalità giuridica e statuto dei partiti politici, modifica al decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, e delega al Governo per la disciplina dello svolgimento delle elezioni primarie per la designazione dei candidati nei collegi plurinominali. S.2307 - 17^a Leg. Sen. *Andrea Marcucci (PD) e altri* Disciplina delle elezioni primarie per la selezione dei candidati alle elezioni inerenti cariche monocratiche. S.2286 - 17^a Leg. Sen. *Alessandra Bencini (Misto, Italia dei valori) e altri* Introduzione delle elezioni primarie per la scelta dei candidati a cariche pubbliche elettive. S.2117 - 17^a Leg. Sen. *Gaetano Quagliariello (AP (NCD-UDC))* Disposizioni in materia di elezioni primarie e disciplina dei partiti politici in attuazione dell'articolo 49 della Costituzione. C.3172 - 17^a Leg. On. *Rocco Palese (FI-PdL)* Disciplina delle elezioni primarie per la selezione dei candidati alle elezioni politiche, regionali e comunali. C.3006 - 17^a Leg. On. *Aniello Formisano (Misto)* Introduzione delle elezioni primarie per la scelta dei candidati a cariche pubbliche elettive. C.2839 - 17^a Leg. On. *Marco Meloni (PD) e altri* Disciplina delle elezioni primarie per la selezione dei candidati alle elezioni politiche, regionali e comunali. S.1980 - 17^a Leg. Sen. *Renato Schifani (AP (NCD-UDC)) e altri* Disposizioni in materia di disciplina dei partiti politici, in attuazione dell'articolo 49 della Costituzione, in ordine alle elezioni primarie, alla trasparenza nella selezione delle candidature e alle garanzie negli accordi elettorali tra partiti. S.1702 - 17^a Leg. Sen. *Francesco Campanella (Misto, Italia Lavori in Corso) e altri* Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati con reintroduzione del voto di preferenza distinto per genere e garanzia di governabilità e rappresentatività. Introduzione dell'obbligo di elezioni primarie. C.1514 - 17^a Leg. On. *Pierpaolo Vargiu (SCpI)* Abrogazione della legge 21 dicembre 2005, n. 270, recante modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, e ripristino dell'efficacia delle disposizioni preesistenti, nonché norme e deleghe al Governo in materia di disciplina delle elezioni primarie per la designazione dei candidati a cariche pubbliche elettive. C.1513 - 17^a Leg. On. *Pierpaolo Vargiu (SCpI)* Modifica dell'articolo 49 della Costituzione, concernente la disciplina dei partiti politici e la partecipazione dei cittadini alla vita politica anche mediante la selezione dei candidati a cariche elettive attraverso elezioni primarie. C.998 - 17^a Leg. On. *Giorgia Meloni (FdI) e altri* Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, in materia di elezione della Camera dei deputati, e al testo unico di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, in materia di elezione del Senato della Repubblica, nonché disposizioni concernenti l'espressione dei voti di preferenza e lo svolgimento di elezioni primarie. C.747 - 17^a Leg. On. *Sandra Zampa (PD) e altri* Abrogazione della legge 21 dicembre 2005, n. 270, recante modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, e delega al Governo per la disciplina dello svolgimento di elezioni primarie per la designazione dei candidati nei collegi uninominali. C.255 - 17^a Leg. On. *Aniello Formisano (Misto) e altri* Norme in materia di finanziamento dei partiti, movimenti e associazioni con finalità politiche e per l'introduzione delle elezioni primarie per la scelta dei candidati a cariche pubbliche elettive.

Nella XVIII legislatura, i disegni di legge in tema sono, per ora, almeno sette. Di questi, quattro si occupano dei partiti politici in relazione alle esigenze di trasparenza ed equiparazione a fondazioni e associazioni, ovvero dei temi del finanziamento⁹⁰.

Tre, invece, si occupano più specificatamente del tema in commento; di questi: due sono stati assegnati, ma non è stato ancora avviato l'esame; uno non è stato ancora assegnato⁹¹.

Nel merito, le proposte presentano elementi di tendenziale omogeneità. Pur se parzialmente diversificate in alcune specifiche soluzioni, mostrano alcuni punti in comune, a partire dalle relazioni illustrative.

Emerge, tendenzialmente in tutte le proposte, la consapevolezza delle trasformazioni del sistema dei partiti e la ricerca di soluzioni utili a rigenerare la dimensione politica a partire da una diversa regolazione della vita interna dei partiti.

Specificata attenzione è rivolta ai temi del finanziamento e della trasparenza, nonché alla definizione di criteri omogenei nell'esercizio dei meccanismi di selezione delle

⁹⁰Roger De Menech (PD), AC n. 558: Modifiche al decreto-legge 28 dicembre 2013, n. 149, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 2014, n. 13, e al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, per l'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione in materia di democrazia interna dei partiti. Delega al Governo per l'adozione di un testo unico delle norme riguardanti la disciplina dei partiti; Marco Richetti (PD), AS n. 422: Disposizioni in materia di partiti politici in attuazione dell'articolo 49 della Costituzione. Norme per favorire la trasparenza e la partecipazione democratica; Fabio Rampelli (FDI), AC n. 325: Norme in materia di riconoscimento della personalità giuridica e di finanziamento dei partiti politici, nonché delega al Governo per l'emanazione di un testo unico delle leggi concernenti i partiti politici; Stefano Bertacco (FDI), AS n. 359: Norme in materia di riconoscimento della personalità giuridica e di finanziamento dei partiti politici, nonché delega al Governo per l'emanazione di un testo unico delle leggi concernenti i partiti politici.

⁹¹ Cfr. S.324 - 18^a Leg. *Sen. Stefano Bertacco (Fdi) e altri* Disciplina delle elezioni primarie per la selezione dei candidati a cariche pubbliche elettive. C.327 - 18^a Leg. *On. Fabio Rampelli (FDI) e altri* Disciplina delle elezioni primarie per la elezione dei candidati a cariche pubbliche elettive. C.297 - 18^a Leg. *On. Giorgia Meloni (FDI)* Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, in materia di elezione della Camera dei deputati, e al testo unico di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, in materia di elezione del Senato della Repubblica, nonché disposizioni concernenti l'espressione dei voti di preferenza e lo svolgimento di lezioni primarie.

candidature con riguardo, principalmente, allo strumento delle primarie⁹². Disposizioni ulteriori sono recate in ordine al rispetto delle fonti interne dei partiti, specie circa il la necessità di assicurare il rispetto delle previsioni statutarie e delle previsioni organizzative lì disposte.

Un fattore comune a molte iniziative riguarda il rinvio – mediante delegazione legislativa – al Governo circa le soluzioni tecniche da adottare in attuazione delle proposte di legge. Ciò conferma, oltre le difficoltà teoriche e organizzative considerate, la complessità tecnica della materia, di cui il medesimo legislatore sembra consapevole⁹³.

5. “Autonomia della politica” ed esigenza di una cornice regolativa. Considerazioni conclusive.

Lo studio condotto consente di svolgere qualche prima considerazione conclusiva, almeno in ordine ai principali profili problematici emersi nella ricerca.

Il primo riguarda il difficile inquadramento del tema: non è parso agevole, infatti, apprestare una ricostruzione univoca, nel quadro degli strumenti di selezione delle candidature, del concetto di *primarie*; una ricostruzione, anche definitiva, che non si esponesse, in qualche modo, al rischio di imprecisioni, approssimazioni o distorsioni. La traslazione, nel sistema politico italiano, di esperienze maturate in ordinamenti diversi – connotati da assetti istituzionali, sistemi partitici e, dato non trascurabile, culture politiche differenti – ha incentivato un impiego talvolta improprio, nel dibattito pubblico, di alcuni lemmi (come, soprattutto in alcuni casi, quello di «primarie») –, contribuendo a limitare la capacità del sistema politico di elaborare modelli di selezione omogenei.

⁹² Cfr. A. LANZAFAME, *Sui livelli essenziali di democrazia nei partiti*, in *Rivista AIC*, 1, 2017.

⁹³ Per il punto di vista, qui non indagato, della giurisprudenza costituzionale su tema, si v. al riguardo, R. BALDUZZI, *Corte, partiti politici, art. 49*, in R. BIN, C. PINELLI (a cura di), *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1996, 17 s.; G. RIVOSECCHI, *I partiti politici nella giurisprudenza costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, 3, 2016.

Nella prassi, infatti, ne sono rinvenibili in numero straordinario, difficile persino da quantizzare e sistematizzare, contraddistinti da alta complessità (se non farraginosità) nelle modalità organizzative, spiccata eterogeneità nelle scelte regolative (ove esistenti), incertezza e contraddittorietà nelle finalità perseguite dalle forze politiche. In un questo quadro problematico e scivoloso, resistente a qualsiasi tentativo di riordino definitivo, è possibile isolare un unico dato, che è certamente inconfutabile: il costante aumento delle ipotesi di selezione delle candidature (*rectius*: primarie) messo in campo, per qualsiasi livello di governo e, con i distinguo compiuti, pressoché per qualsiasi carica politico-istituzionale dalle forze politiche nel corso degli ultimi vent'anni.

Della difficoltà di progettazione di modelli omogenei, si sono resi complici alcuni fattori – istituzionali, politici, sociali, culturali – che hanno variamente incentivato schemi regolativi e attuativi diversificati, in alcuni casi divaricati persino nel perseguimento degli obiettivi istituzionali e politici.

Per citarne soltanto i principali: le regole elettorali, le rispettive proiezioni, i meccanismi di votazione dei candidati in esse stabiliti; il sistema partitico, le rispettive dinamiche organizzative e regolative, private e pubbliche; la forma di governo, con riguardo ai diversi livelli interessati dalla selezione; il contesto territoriale e la qualità del rispettivo tessuto civico.

In questo quadro, il rapporto che il tema di indagine assume con le regole elettorali ha rappresentato una vera e propria costante. In ragione dei molteplici punti di intersezione che le leggi elettorali sviluppano con i modelli di selezione delle candidature, nell'ambito dei diversi livelli in cui si collocano le elezioni, esse rappresentano un elemento centrale dal punto di vista sia teorico che pratico. Sul primo piano, soprattutto in funzione dell'esigenza di costruzione di modelli di selezione coerenti con la ricaduta – selettiva o proiettiva – della formula elettorale di riferimento (è nei sistemi maggioritari che trovano campo privilegiato tali strumenti di selezione interna e, soprattutto, in funzione della elezione di cariche monocratiche). Sul secondo, in particolare per garantire e, possibilmente, rafforzare l'utilità del ricorso alla selezione delle candidature in funzione del modello di scelta dei candidati stabilito nella legge elettorale. A rilevare particolarmente, in questo quadro, è stata la presenza o meno nei

sistemi elettorali del voto di preferenza, rispetto a cui l'elezione primaria ha svolto un ruolo quasi suppletivo: come visto, per richiamare solo un esempio, nel caso della Toscana, circa la sperimentazione delle primarie alla luce della cancellazione del voto di preferenza dalla legge elettorale regionale (e viceversa); o, pur con i distinguo segnalati, nel caso della legge 270 del 2005, circa il ricorso a modelli di selezione tesi ad attenuare la divaricazione prodotta, tra elettori e candidati, dall'introduzione delle liste bloccate e lunghe.

In questo quadro, inoltre, sono venute in rilievo le dinamiche della forma di governo e le loro differenti declinazioni a seconda degli assetti istituzionali in cui si sono prodotte. Ciò soprattutto in considerazione – ancora – dei rispettivi modelli elettorali, nonché dei diversi sistemi politici, rintracciabili alla luce delle trasformazioni del sistema partitico, specialmente a partire dalla dimensione locale – che, come noto, ha conosciuto per prima il processo di mutamento nel funzionamento della forma di governo. Non casualmente, è proprio nella torsione monocratica della forma di governo locale che hanno trovato campo le prime sperimentazioni delle elezioni primarie. Le modifiche elettorali lì intervenute (a partire dall'elezione diretta del vertice dell'Esecutivo) e le dinamiche partitiche che vi hanno preso forma (segnate dalla sempre maggiore personalizzazione⁹⁴) hanno contribuito alla costruzione di meccanismi di selezione delle candidature soprattutto per l'elezione di cariche monocratiche. In questo quadro è venuta in rilievo una forte saldatura tra dimensioni politica e istituzionale: la prima, contraddistinta dall'affermazione di modelli di partito personale, anche regionale, connotati dal dato della territorialità e dalla proposta politica identitaria, con margini di autonomia organizzativa anche rispetto all'omologo partito nazionale; la seconda, contraddistinta dalla citata relazione tra modello elettorale e meccanismo di selezione, unitamente

⁹⁴ Cfr. S. STAIANO, *Forma di governo e sistema dei partiti*, in S. STAIANO (a cura di), *Nella rete dei partiti*, cit., spec. XV; M. CALISE, *Il partito personale*, Roma-Bari, Laterza, 2000; L. MORLINO, *Le tre fasi dei partiti italiani*, in L. MORLINO, M. TARCHI, *Partiti e caso italiano*, Bologna, Il Mulino, 2006, 105 s.; G. PASQUINO, *Partiti, personalizzazione, primarie*, in *Comunicazione politica*, 1, 2009, spec. 21-22; F. MUSELLA, *Le primarie in Italia, ancora e soltanto personalizzazione della politica?*, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale-Regione Toscana*, 2006, 237.

all'esigenza di elezione di cariche monocratiche. Di questo legame – partito/legge elettorale/meccanismo di selezione – è possibile trovare diffusamente conferma nell'esperienza.

Di segno diverso, invece, sono apparse tutte quelle esperienze in cui non è stata posta in gioco la selezione di un candidato in vista di una carica politico-istituzionale di secondo livello, ma soltanto la scelta del *leader*, di una coalizione o di un partito. Qui è venuto maggiormente in rilievo – e lo si è detto – quell'impiego improprio del *nomen* primaria: pur conseguendo l'obiettivo di allargare la partecipazione dei cittadini (i casi considerati ne sono la dimostrazione) hanno prodotto – con la complicità delle suggestioni della comunicazione politica – non poche distorsioni circa l'esatta percezione e collocazione sistematica di strumenti e istituti impiegati⁹⁵.

A questa prassi, poi, se ne è affiancata un'altra, del tutto funzionale al tatticismo delle organizzazioni politiche, in cui i meccanismi di selezione sono apparsi più che altro *fittizi*: essi non sono stati messi in campo per incentivare realmente la partecipazione dei cittadini, ma esclusivamente per legittimare o rafforzare determinate *leadership*, comprimendo o allargando – a seconda delle esigenze del caso – la platea del *seletturato* e dell'elettorato passivo. Attesa la libertà delle forme, l'espedito utilizzato è stato quello della scelta di “criteri” e “regole” estemporanei, strumentali ai posizionamenti delle dirigenze, nell'esperienza più recente catapultati anche tramite modalità telematiche, spesso impermeabili al controllo delle procedure, come notato, da ultimo, dal citato intervento del Garante per la protezione dei dati personali.

Anche questo profilo – quello delle consultazioni/elezioni via *internet* – viene in rilievo in questa ricerca, offrendo numerosi e importanti spunti di riflessione, a partire dalle potenzialità (la rapidità delle procedure, la capacità di condivisione delle valutazioni

⁹⁵ Sull'incidenza della comunicazione politica in queste dinamiche, si v. P. COSTANZO, *Quale partecipazione politica attraverso le nuove tecnologie comunicative in Italia*, in *Diritto dell'informazione e dell'informatica*, 1, 2011.; S. BENTIVEGNA (a cura di), *La politica in 140 caratteri. Twitter e spazio pubblico*, Milano, Franco Angeli, 2014; E. GABARDI (a cura di), *Comunicazione politica: le primarie del 2005 e le politiche del 2006: sette casi di comunicazione e marketing elettorale*, Milano, Franco Angeli, 2008.

etc.) ma anche dai limiti (specie in ordine alla trasparenza e al controllo) di queste modalità: profili, questi, di più ampia portata, destinati a interrogare ulteriormente il dibattito pubblico, scientifico e legislativo.

La varietà delle sperimentazioni ha, infine, posto al centro della riflessione il problema della regolazione dei modelli e, in questo quadro, delle organizzazioni nell'ambito delle quali essi sono stati costruiti: i partiti e movimenti politici. L'assenza di una cornice regolativa ha senza dubbio contribuito alla disomogeneità delle prassi e, in considerazione dei molteplici profili che vengono in rilievo – tra cui, per esempio, l'esigenza di tutela della segretezza del voto e di rispetto delle regole statutarie – si è spostata l'attenzione sul tema della regolazione del partito politico.

L'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione, al centro di questa prospettiva regolativa, deve oggi confrontarsi anche con gli interventi più recenti relativi all'abolizione del finanziamento pubblico, oltre che con i profili tradizionalmente interessati dal tema⁹⁶.

In tal senso, l'esperienza delle ultime legislature – e della XVII in particolare – appare significativa, almeno sul piano quantitativo: numerose – oltre sessanta – le proposte di legge presentate in tema di regolazione del partito politico, con almeno un terzo di queste che reca, nel quadro delle proposte, indicazioni circa il tema della selezione delle candidature nel modello delle primarie. Da queste emerge – quale elemento di omogeneità – la consapevolezza dell'urgenza di un intervento sull'argomento (le relazioni illustrative sono emblematiche in questo senso); le proposte restano però troppo differenziate e spesso indebolite dalla complessità, anche tecnica, della materia (come, in effetti, è ragionevole che sia, in considerazione degli svariati livelli sui cui occorre che siffatte proposte intervengano), tant'è che appare spesso il ricorso allo strumento della delegazione legislativa per potenziali aggiustamenti successivi (di qui il rischio di proposte “manifesto” ma svuotate di concreta capacità conformativa).

⁹⁶ Si rinvia, al riguardo, ad alcuni dei rilievi compiuti in U. RONGA, *Tentativi di prevenzione della corruzione politica. Utilità e profili critici della legge 9 gennaio 2019*, cit., spec. 3 s.

La prospettiva regolativa, nonostante le segnalate difficoltà, appare tuttavia indispensabile. Benché – occorre ribadirlo – non si ritiene che possa risolvere adeguatamente i molteplici problemi venuti in rilievo nell’esperienza sin qui individuata, essa può cristallizzare una cornice regolativa utile a suggerire prassi virtuose e indurre soluzioni operative meno disomogenee o arbitrarie (nei limiti della vincolatività o meno delle soluzioni adottabili e dei rispettivi regimi sanzionatori).

Insomma, la diversificazione dei modelli suggerirebbe una regolazione a maglie larghe, benché ferma nei tratti di fondo, capace di garantire l’autonomia della politica dentro un perimetro di salvaguardia di tipo legislativo. Qui il tema trova punti di congiunzione assai rilevanti con le problematiche legate alle ipotesi di una legge sui partiti, nella prospettiva attuativa dell’articolo 49 della Costituzione.

Resta questa, in conclusione, la strada da percorrere, pur con la cautela che la complessità dell’oggetto (in questo, forse più che in altri casi) impone. Ma la sfida, specie per il legislatore, merita certamente di essere accolta.