

Emanuele Rossi e Luca Gori

Le «primarie» in Italia: dalla prassi alle regole

1. UNA SINTETICA PREMESSA: IL RAPPORTO TRA PARTITI E ISTITUZIONI NELLE VICENDE REPUBBLICANE ITALIANE

Come è convinzione diffusa, la Costituzione del 1948 è l'espressione di un profondo atto di fiducia nei confronti del ruolo dei partiti, reso evidente dall'assenza di quelle misure di razionalizzazione della forma di governo previste in altri ordinamenti e – al contempo – dai margini di manovra riconosciuti con particolare ampiezza agli stessi. A ciò si è accompagnata una legge elettorale di tipo proporzionale con circoscrizioni assai ampie, quale quella in vigore in Italia fino al 1993, che ha favorito il sorgere ed il permanere di partiti anche di modeste dimensioni e di limitato seguito elettorale, ma in grado di condizionare, partecipando a maggioranze di coalizione, l'azione ed il comportamento dei partiti maggiori. Volendo provare a riassumere, in forma oltremodo sintetica, le principali caratteristiche delle vicende politico-istituzionali che abbracciano il periodo che va dall'entrata in vigore della Costituzione fino all'inizio degli anni '90 (data che, come noto, ha segnato una svolta decisiva almeno sotto certi aspetti), si potrebbero proporre le seguenti:

– la centralità nelle dinamiche politico-istituzionali del sistema dei partiti, il quale ha costituito per un lungo periodo il luogo effettivo di definizione delle decisioni politiche fondamentali, poi successivamente assunte nelle sedi istituzionali: sì da far ritenere che in Italia si sia determinato «uno spostamento netto della funzione di indirizzo politico dal governo verso i partiti, talvolta entro il Parlamento, più spesso fuori dal Parlamento»¹;

¹ G.U. Rescigno, *Potere politico e sistema dei partiti: limitare il sovrano*, in *Politica del diritto*, 1984, 81 ss.

– un sistema di democrazia «bloccata», nel quale la *conventio ad excludendum* ha impedito il formarsi di maggioranze alternative che potessero candidarsi alla guida del Paese;

– un sistema di partiti fortemente centralizzato, che ha condizionato accordi ed alleanze non solo a livello nazionale ma anche a livello regionale e locale, con un conseguente grado di autonomia assai modesto per le articolazioni territoriali dei partiti, anche in relazione alle possibili alleanze da realizzare in sede locale;

– un modo di atteggiarsi della forma di governo nazionale a «multipartitismo estremo», in quanto connotata da una forte frammentazione del quadro politico, con la presenza di partiti c.d. anti-sistema e di alleanze particolarmente instabili;

– un assetto dei partiti caratterizzato da un progressivo affievolimento della dialettica interna (dialettica che in alcuni partiti è risultata talvolta fortemente accentuata, come ad esempio nella fase di più accentuato «correntismo» interno alla Democrazia cristiana), con forme di partecipazione degli iscritti e di assunzioni delle decisioni e di scelta dei vertici mediante metodi che, alla luce delle vicende successive, possono apparire oggi sostanzialmente democratiche, ma nelle quali le tendenze oligarchiche sono state assai accentuate².

Questa lunga stagione della storia costituzionale italiana si è conclusa in seguito alle note vicende verificatesi agli inizi degli anni '90, legate all'emergere di situazioni di illegalità gravi da parte dei partiti e dei loro esponenti più rappresentativi. Colpiti da un atteggiamento di profonda sfiducia popolare, che ha messo in crisi lo stesso «sistema» da essi costituito (sottoposto altresì ad ulteriori tensioni causate da fattori esterni, quali la caduta dei Paesi socialisti e la conseguente fine della «guerra fredda»), i partiti hanno subito un forte contraccolpo: alcuni sono di fatto scomparsi o si sono frantumati in varie e mutevoli formazioni politiche; altri hanno subito profonde trasformazioni (il PCI si è trasformato prima nel PDS e poi nei DS, per confluire più recentemente nel «Partito democratico»; il MSI si è trasformato in «Alleanza nazionale» per aderire da ultimo al «Popolo della libertà», la cui effettiva trasformazione da alleanza elettorale in partito è in verità, al momento in cui si scrive, ancora da realizzare).

Tale «rivoluzione» è stata il frutto peraltro dell'incapacità, dimostrata dagli stessi partiti nel corso della loro storia, di operare una seria ed efficace auto-riforma: così che le vicende da ultimo descritte, unitamente agli effetti di alcuni referendum abrogativi concernenti la normativa elettorale (il primo,

² Come sostiene, fra gli altri, S. Gambino, *Elezioni primarie e rappresentanza politica: alcune osservazioni introduttive*, in S. Gambino (a cura di), *Elezioni primarie e rappresentanza politica*, Soveria Mannelli, 1995, 8, «non vi è chi non veda come i partiti si siano ormai trasformati (...) in macchine organizzative sempre più chiuse in sé ed ossificate nella relative strutture burocratiche».

nel 1991, con cui fu introdotto il sistema della preferenza unica; il secondo, nel 1993, che ha sostanzialmente trasformato il sistema elettorale da proporzionale a prevalentemente maggioritario) hanno contribuito alla definitiva lacerazione del sistema partitico come in precedenza delineato.

Il passaggio dalla fase precedente a quella successiva (passaggio erroneamente indicato, specie nella pubblicistica, come il superamento della «prima Repubblica» a vantaggio della «seconda Repubblica»)³ è stato caratterizzato, come noto, da una (breve) fase di sostanziale neutralizzazione del ruolo dei partiti e fors'anche della stessa politica, con la comparsa sulla scena di governi «tecnici». Tale stagione fu resa possibile, peraltro, anche grazie a circostanze esterne, quali – fra le altre – l'esigenza di recepire i contenuti del Trattato di Maastricht sottoscritto dal governo italiano nel 1992 e la connessa esigenza di realizzare una incisiva operazione di risanamento economico.

Il successivo avvento di un sistema elettorale di tipo misto, ma con prevalente connotazione maggioritaria (realizzato con le leggi elettorali del 1993), ha segnato l'avvio della stagione definita della «transizione», caratterizzata da un lato dal tentativo di superare il sistema di «multipartitismo estremo» sopra indicato, e dall'altro dall'incapacità di dar vita ad una vera e propria democrazia dell'alternanza. Sul piano dei partiti politici, tale fase ha visto il sorgere o il consolidarsi di forme organizzative diverse dai partiti precedenti, talvolta modellate sull'esperienza dei «movimenti» o di qualcosa di simile e difficilmente classificabile: l'elemento che emerge con maggiore chiarezza è dato dal fatto che per lo più tali formazioni politiche si connotano in senso fortemente leaderistico e talvolta addirittura «personale», facendo proprio, almeno all'inizio, un approccio meno ideologico e più pragmatico rispetto ai partiti precedenti, con conseguente collocazione elettorale piuttosto elastica e talvolta mutevole⁴.

Il sistema elettorale che è stato adottato a partire dal 1993 ha condotto, non senza incertezze e contraddizioni, ad un assetto politico tendenzialmente bipolare (dopo che il tentativo, operato nel 1994, di costruire un polo di centro ha dato esiti negativi sul piano elettorale), nel quale i partiti presenti (che non sono diminuiti nel loro numero complessivo, malgrado le sbandierate esigenze di riduzione della frammentazione partitica) venivano a collocarsi in uno dei due schieramenti («Polo della libertà» prima, «Casa della libertà» dopo per il centrodestra; «Ulivo» e «Unione» per il centrosinistra), con una certa stabilità ma con persistente litigiosità tra i partiti stessi (specie nell'ambito del centrosinistra).

³ Tra gli altri, G.U. Rescigno, *A proposito di prima e seconda Repubblica*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1995.

⁴ Il termine «partito personale» è di M. Calise, *Il partito personale*, Roma-Bari, 2000. Per altre ricostruzioni del ruolo e dell'organizzazione dei partiti politici v. fra gli altri, D. Della Porta, *I partiti politici*, Bologna, 2001; O. Massari, *I partiti politici nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, 2004; F. Raniolo (a cura di), *Le trasformazioni dei partiti politici*, Soveria Monnelli, 2005.

È in questo momento che si compie il passaggio verso quella che è stata definita una «democrazia immediata», capace di attribuire direttamente al corpo elettorale la possibilità di «eleggere il governo eleggendo i rappresentanti in parlamento»⁵. Le vicende politico-istituzionali sono a tutti note e, con esse, gli elementi di difficoltà e di criticità. Basti pensare alle vicende del «ribaltone» della prima legislatura successiva alla riforma elettorale del 1993 o alle dimissioni, a seguito di sfiducia parlamentare, dei due governi presieduti da Romano Prodi a dieci anni di distanza l'uno dall'altro; o, ancora, al massiccio transfughismo parlamentare nella XIII legislatura ed alle tensioni all'interno di una compagine governativa apparentemente molto solida come quella guidata da Berlusconi nel 2001-2006. L'ulteriore riforma delle leggi elettorali, approvata dalla sola maggioranza parlamentare allo scadere della XIV legislatura (legge n. 270, 21 dicembre 2005), e tendente a introdurre un sistema a base proporzionale con ampie circoscrizioni ma con una serie di pesanti correttivi, e soprattutto con l'eliminazione delle preferenze, ha comportato – da un lato – un decisivo e significativo aumento del potere dei partiti nella selezione della classe parlamentare, e – dall'altro – richieste sempre più forti di attivazione di meccanismi di elezioni primarie, come meglio si dirà.

Rispetto alle considerazioni svolte in relazione al periodo precedente alla riforma elettorale del 1993, possiamo osservare come le vicende successive non abbiano fatto venir meno la centralità dei partiti nell'assetto istituzionale, ma con una doppia precisazione: da un lato, come già detto, la particolarità del sistema politico ha fatto sì che la scelta delle candidature (sia fino a quando vi sono stati i collegi maggioritari, ed ancora di più quando sono state previste le «liste bloccate»), si sia tradotta in una sostanziale delega ai partiti della scelta del personale politico, e perciò in un aumento del loro potere; d'altro canto, che il mantenimento della centralità del partito e l'aumento dei suoi poteri si sono combinati con una caduta netta della capacità di dibattito interno e di attuazione di regole interne democratiche.

I partiti restano poi strutturati, malgrado le riforme in senso «federalista» che si sono realizzate nell'assetto ordinamentale, in modo centralizzato e non federale: così che ad oggi la regola che vuole che le alleanze anche a livello regionale e locale siano decise dalla sede centrale del partito resta sostanzialmente valida, e le stesse candidature per le elezioni regionali e degli enti locali vengono – in taluni casi almeno – decise mediante accordi tra i partiti nazionali, in base a criteri di «equilibrio» interno alle coalizioni.

Si è mantenuto uno «Stato dei partiti» ma con «partiti» che spesso non sono più tali: che hanno perso non soltanto quella capacità di «protezione sociale» che avevano svolto nella fase precedente, ma anche la capacità di es-

⁵ A. Barbera, *Verso una «democrazia immediata»*, in E. Di Nuoscio (a cura di), *Oltre la proporzionale*, Roma-Bari, 1990, 99.

sere luoghi effettivi di elaborazione di linee politiche condivise⁶. Tutto ciò ha aperto la strada alla ricerca di soluzioni per rilegittimare il sistema partitico e ridare ad esso una parte del consenso perduto: e la strada individuata, almeno in alcuni partiti o schieramenti, o ancora meglio in alcuni momenti della storia di questi, è stata quella delle c.d. «elezioni primarie».

2. IL METODO DELLE PRIMARIE: LE PRIME ESPERIENZE PER LE ELEZIONI AMMINISTRATIVE E REGIONALI (1998-2005)

Le prime applicazioni delle elezioni primarie in Italia si sono avute in elezioni amministrative e regionali. Si tratta di una circostanza estremamente interessante in un sistema che – come quello italiano – non ha conosciuto mai una forte valorizzazione delle formazioni politiche a livello periferico. Questo *dinamismo locale* si lega alla stagione di riforme elettorali che hanno riguardato gli enti locali e le Regioni negli anni 1993-1995. L'elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Provincia ha prodotto, infatti, un profondo rinnovamento nel comportamento degli attori politici, specie se inquadrato nel contesto, più ampio, delle riforme elettorali maggioritarie per il Parlamento nazionale. La necessità di sostenere un candidato forte alla guida dell'esecutivo locale ha costruito un bipolarismo sicuramente meno confuso di quello che si è vissuto a livello statale, essendo stato forgiato dalla clausola del *simul stabunt simul cadent* che ha drasticamente ridotto i fenomeni di instabilità delle Giunte nei Comuni e nelle Province. Per raggiungere questo obiettivo, le primarie sembrano essere sicuramente uno strumento assai efficace: esse possono aiutare a superare le difficoltà dei nuovi soggetti politici nel compiere un vero ed efficace processo selettivo in grado di essere «compreso» da una platea elettorale molto ampia (quella delle coalizioni) e molto più sensibile (scossa dagli eventi *post-1993*). Scelte formulate solo fra le segreterie politiche o, comunque, non sottoposte a verifica tramite strumenti partecipativi sono apparse progressivamente sempre più inaccettabili.

Nel 1998, Alleanza nazionale, in occasione delle elezioni provinciali romane sperimentava il metodo delle primarie: si trattava della prima forma di consultazione primaria in Italia destinata a stabilire l'elenco delle candidature al Consiglio provinciale ma non la candidatura alla presidenza della Provincia, già decisa insieme agli alleati di coalizione⁷.

⁶ Analogamente, tra gli altri, G. Rizzoni, *Commento all'art. 49*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Torino, 2006, 999.

⁷ In verità, la consultazione per la formazione delle liste provinciali si è configurata come la scelta di un solo candidato da parte dell'elettorato in virtù dell'attuale legge elettorale provinciale italiana. Infatti, l'elezione dei consiglieri avviene nell'ambito di collegi uninominali, con un complesso sistema di collegamento delle candidature a quella del candidato-Presidente della Provincia. Si veda, per maggiore precisione, quanto esposto alla nota precedente.

È a Bologna, nel 1998, che, per la prima volta, si sperimentano le primarie della coalizione Ulivo per la designazione di una candidatura ad una carica monocratica, il Sindaco. La scelta di procedere alla consultazione primaria fu determinata dal malcontento prodottosi nei partiti della coalizione di centrosinistra rispetto all'individuazione della candidatura di Silvia Bartolini, consigliere regionale sul cui nome si era prodotta una spaccatura sia nel partito di maggioranza relativa (i Democratici di Sinistra) che nella alleanza. Il risultato di quella prima esperienza fu significativo sia in termini di partecipazione che di risultato. Infatti, oltre il 15% dell'elettorato di centrosinistra bolognese (più di 20.000 elettori) si era recato alle urne, dato significativo in considerazione della novità dello strumento; inoltre, Silvia Bartolini, già considerata come *candidata in pectore* e la cui designazione veniva sostanzialmente sottoposta a conferma, vinceva con quasi l'80% dei voti (si disse che «gli altri candidati “correvano” esclusivamente per ottenere un po' di visibilità a futura memoria»)⁸. La procedura applicata a Bologna presentava i caratteri della primaria aperta con la necessaria sottoscrizione di un programma elettorale.

Il successo delle primarie portava paradossalmente la coalizione di centrosinistra, storicamente molto radicata e largamente maggioritaria in città, prima al ballottaggio, dovuto alla forte affermazione del candidato di centrodestra, e poi alla sconfitta che, seppure determinata da pochi voti, è apparsa subito all'opinione pubblica come un «fatto storico»⁹, a maggior ragione se si considera la forte legittimazione ricevuta dalla candidata nelle primarie.

Dall'esperienza del 1998-1999 si dovrà attendere qualche anno per vedere ancora primarie. Il metodo viene ripreso in Calabria nel 2004, in occasione delle elezioni regionali del 2005. Agazio Loiero è indicato come candidato Presidente della Regione della coalizione di centrosinistra con una primaria nella versione – per ora unica in Italia – della c.d. *convention*. Gli elettori della primaria calabrese furono individuati dai partiti, dagli eletti nelle fila del centrosinistra in Calabria e dal mondo del volontariato e dell'associazionismo. Anche in questo caso, il candidato favorito trovava l'appoggio dell'80% dei «grandi elettori». Le elezioni del 2005 vedranno Loiero trionfare col 59% delle preferenze.

Sempre in vista delle regionali del 2005, però, l'esperienza più significativa è indubbiamente quella pugliese. In questa Regione, infatti, le primarie trovavano la possibilità di realizzarsi nel quadro della crisi della Giunta di centrodestra al potere, derivante da alcune scelte, specialmente di politica

⁸ G. Pasquino, *Democrazia, partiti, primarie*, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale-Regione Toscana*, 2006, 55, 30.

⁹ Per uno studio della «vicenda bolognese», G. Baldini, G. Legnati, *Le elezioni comunali del 1999 e la disfatta della sinistra a Bologna*, in M. Gilbert, G. Pasquino (a cura di), *Politica in Italia. Edizione 2000*, Bologna, 2000, 89 ss.; G. Pasquino, *Democrazia, partiti, primarie*, cit., 30 parla di «imprevedibile e dolorosissima sconfitta».

sanitaria, del presidente Raffaele Fitto¹⁰. Nella coalizione di centrosinistra emergeva la candidatura di Francesco Boccia, giovane professore dal profilo moderato, che però non trovava il consenso dell'ala sinistra della coalizione, in particolare del partito della Rifondazione comunista. Minacciando di rompere l'alleanza, Rifondazione lanciava la candidatura di «rottura» di Nichi Vendola. Gli organi centrali dei partiti, in vistosa difficoltà, decidevano che si sarebbe proceduto alle elezioni primarie per l'inizio del 2005¹¹.

Preparate in gran fretta, le primarie pugliesi sono state regolate con un apposito regolamento varato dal coordinamento regionale del centrosinistra che configurava una primaria aperta: tutti gli elettori avrebbero potuto votare, previa sottoscrizione del programma elettorale e del versamento di un euro. I seggi avrebbero trovato collocazione nelle sedi di partito, cercando di garantire almeno un seggio per comune (in caso contrario, poteva esercitarsi il voto in qualsiasi comune rientrante nel collegio per l'elezione della Camera o del Senato).

Gli elettori alle primarie del 16 gennaio 2005 furono 79.296, una percentuale inaspettata pari all'8,5% dei voti raccolti dal centrosinistra alle Europee del 2004. Tale cifra, sicuramente di molto superiore alle aspettative degli organizzatori¹² è stata determinata non solo dagli iscritti ma anche dalla partecipazione della società civile, dell'associazionismo e dei movimenti.

La vittoria è andata a Nichi Vendola, col 50,8% dei voti e 1.246 voti di distacco. Un risultato estremamente significativo nel quale hanno pesato alcuni fattori: la notorietà del candidato; la strategia di comunicazione politica messa in atto nel quadro di una primaria davvero combattuta (e non di mera ratifica); la collocazione «estrema» del candidato che ha consentito una maggiore mobilitazione dell'elettorato di sinistra, più ideologizzato, rispetto a quello moderato di Boccia. Ha trovato conferma, dunque, l'insegnamento per il quale «nelle primarie si attivano in special modo gli elettori estremi, dalle preferenze intense»¹³, il che comporta il rischio di candidature sostenute

¹⁰ Per un quadro sintetico, M. Giaffredda, *Le primarie in Puglia: la selezione di una nuova «leadership»*, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale-Regione Toscana*, 2006, 55, 135 ss.; sul calo di consensi del centrodestra, G. Legnante, *Il voto nelle città, ancora una sconfitta per il centrodestra*, in C. Guarnieri, J.L. Newell, *Politica in Italia*. 2005, Bologna, 2005, 81 ss.

¹¹ Si veda, a tal proposito, il comunicato della c.d. *Grande Alleanza Democratica* (nome della coalizione di centrosinistra che sarà modificato, di lì a poco, in *L'Unione*) del 18 dicembre 2004.

¹² G. Sartori, *La democrazia dei militanti*, in *Corriere della Sera*, 19 gennaio 2005, accentua i toni critici rispetto alla partecipazione, sottolineando come la candidatura sia stata voluta da circa un 5% degli elettori del centrosinistra che costituiscono il 2% degli aventi diritto al voto in Puglia. Diversamente, G. Pasquino, *Modello Puglia da esportare*, in *Il Sole 24 ore*, 20 gennaio 2005, considera soddisfacente il risultato, prendendo a riferimento gli «iscritti» ai partiti. Parla di «soglia di decenza», R. Lampugnani, *Quella fetta di diessini che voterà per Nichi*, in *Corriere del Mezzogiorno*, 16 gennaio 2005.

¹³ G. Pasquino, *Democrazia, partiti, primarie*, cit., 34.

da una minoranza con poche *chances* di conquistare i voti di un elettorato moderato, maggioritario e magari incerto¹⁴.

Le regionali del 2005, invece, hanno avuto esito inaspettato. Il candidato Vendola ha prevalso, di poco (14.131 voti di scarto, pari alle 0,2%), sull'avversario Fitto a conclusione di una campagna elettorale molto intensa e partecipata. In particolare, pare significativo notare come l'effetto-primarie abbia inciso sia sul voto personale al Presidente¹⁵, incrementato del 42%, sia sul risultato dei partiti-estremi, con un'ottima performance di Rifondazione comunista e Comunisti italiani e la penalizzazione della Margherita: un «effetto-traino» davvero sorprendente per un candidato che, a dispetto di ogni previsione, si è rivelato competitivo.

3. LA LEGGE TOSCANA SULLE PRIMARIE E LA SUA PRIMA APPLICAZIONE

Nel febbraio 2005 è la volta della Toscana. La vicenda toscana è molto complessa e si lega, in maniera estremamente interessante, al tema della legge elettorale regionale. Infatti, la decisione dei Democratici di Sinistra di sostenere l'abolizione, nella nuova legge elettorale per il Consiglio regionale, del voto di preferenza, vista la crescente difficoltà a controllare la competizione interna¹⁶, ha spianato la strada all'approvazione di una legge regionale sulle primarie alla fine del 2004 (legge n. 70, 15 dicembre 2004). Sia l'iter di approvazione che la prima applicazione sono stati particolarmente complicati¹⁷.

Nel dibattito politico toscano è sempre stato presente il legame fra legge elettorale senza preferenze e la possibilità di recupero, da parte dell'elettore, della scelta dei candidati attraverso le primarie. Così, alla fine del 2004, il Presidente della Regione, esponente dei DS, non poteva sottrarsi dal firmare il decreto di indizione delle elezioni primarie per il 20 febbraio 2005, pur in un clima di profonda incertezza sull'assetto futuro della coalizione di centro-sinistra.

La legge toscana prevede *primarie pubbliche*, cioè gestite e regolamentate dall'amministrazione regionale. Le primarie aperte vengono proposte solo come «modello generale». Infatti, in sede di approvazione della legge,

¹⁴ Hanno sostenuto questa posizione, fra gli altri, G. Sabatucci, *Costa caro copiare gli americani*, in *Il Messaggero*, 18 gennaio 2005; A. Panebianco, in *Il Foglio*, 18 gennaio 2005; M. Veneziani, *Ma per me sono primarie sbagliate*, in *La Gazzetta del Mezzogiorno*, 18 gennaio 2005.

¹⁵ Con l'espressione «voto personale» si intende la preferenza accordata al candidato-Presidente della Giunta regionale senza contestuale espressione di un voto per una lista collegata per l'elezione del Consiglio regionale. In altre termini, rappresenta la differenza fra i voti totali raccolti dal Presidente e la somma dei voti ottenuti dalle liste che lo supportano.

¹⁶ Per una complessa ricostruzione, A. Floridia, *Le primarie in Toscana: la nuova legge, la prima sperimentazione*, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale-Regione Toscana*, 2006, 55, 93.

¹⁷ Per una puntuale ricostruzione, C. Fusaro, *La legge regionale toscana sulle primarie*, in *Le Regioni*, 3, 2005, 441 ss.

era stato reso possibile svolgere, su richiesta del soggetto politico interessato, primarie semi-aperte, cioè con la partecipazione di elettori inclusi in albi o elenchi elettorali, oppure ricorrere a *modalità diverse di selezione*, vagliate da una Commissione regionale di garanzia.

Dunque, la legge non prevede né l'obbligatorietà né modalità predeterminate né, infine, un *corpus* di garanzie generali, compiendo così una scelta che è stata definita giustamente come «ambigua»¹⁸.

Le elezioni possono essere svolte sia per l'individuazione del candidato Presidente che per la formazione delle liste provinciali e l'individuazione dei c.d. candidati regionali al Consiglio regionale¹⁹.

La legge stabilisce un limite massimo di candidature presentabili: due o tre per la carica di Presidente, da due a dieci per la scelta dei candidati regionali ed un numero variabile stabilito provincia per provincia per le liste al Consiglio. Ciò significa che i partiti, al loro interno, debbono stabilire *iure privatorum* un primo «filtro» per selezionare un numero di candidature entro il limite stabilito dalla legge. L'intento – neppure celato – pare essere stato quello di contenere *ope legis* il confronto interno alle formazioni politiche, imbrigliando la possibilità di correre nelle primarie: una soluzione criticabile, ci pare, poiché rischia di penalizzare l'apporto di minoranze interne che potrebbero, specie in partiti di medie e grandi dimensioni, non riuscire a presentare un proprio candidato alla primaria pubblica²⁰.

La legge istituisce delle c.d. *sezioni elettorali speciali*, che sono il frutto dell'unificazione delle sezioni elettorali ordinarie previste per le elezioni regionali. L'elettore può esprimere il proprio voto nella sezione speciale cui sia assegnata la sezione elettorale, previa esibizione di un documento di identità. Il ruolo di «organizzatore» è affidato dalla legge ai Comuni, sia quanto all'ubicazione dei seggi, sia al reclutamento del personale di seggio sia, infine, alla predisposizione delle liste elettorali.

La struttura della scheda elettorale è stata al centro del dibattito politico e istituzionale. Infatti, la legge prevedeva originariamente una singola scheda per ciascuna primaria, obbligando l'elettore a richiedere al Presidente del seggio la scheda relativa ad un determinato soggetto politico: ciò equivaleva ad una dichiarazione se non di militanza quantomeno di «interesse politico»,

¹⁸ Così G. Tarli Barbieri, *Le riforme elettorali della Regione Toscana (II)*, in *Democrazia e diritto*, 2005, 1, 207 che sottolinea come, alla fine, sia prevalsa in Consiglio regionale una linea ambigua, di «non scelta», prevedendo la coesistenza «di un modello di primarie somigliante ad una elezione vera e propria (...) e di un modello sostanzialmente rimesso alle autonome determinazioni dei partiti, ma senza alcune delle garanzie minime che avrebbero dovuto essere previste per giustificare un intervento della Regione, comunque previsto (sia pure "a valle")».

¹⁹ Sulla legge elettorale toscana, cfr. G. Tarli Barbieri, *Le riforme elettorali della Regione Toscana (I)*, in *Democrazia e diritto*, 2004, 4, 199 ss.; A. Floridia, *Le primarie in Toscana*, cit., 93 ss.

²⁰ Cfr. G. Tarli Barbieri, *Le riforme elettorali della Regione Toscana (II)*, cit., 210.

in apparente violazione del principio di segretezza del voto. Gli elenchi dei partecipanti al voto, sigillati in busta chiusa a cura del Presidente, sarebbero stati consegnati al Comune che avrebbe provveduto alla loro distruzione, decorso un periodo di tempo. Alcuni rilievi informali del Garante per la Privacy hanno sottolineato che la dichiarazione espressa di voler ricevere la scheda di un determinato partito, certificata anche dall'annotazione sugli elenchi elettorali, violava la riservatezza di un dato sensibile del cittadino e la segretezza del voto. Inoltre, sempre per il Garante, la primaria semi-aperta, che prevedeva un meccanismo di trasmissione degli albi agli uffici elettorali, risultava rischiosa con riferimento al rispetto della disciplina dettata dall'art. 4 del d.lgs. 196/2003 in tema di *dati sensibili*. Così, con un intervento repentino, nel gennaio 2005, il Consiglio regionale ha approvato una riforma della legge (legge n. 16, 27 gennaio 2005), la quale ha previsto che sulla medesima scheda siano riportati tutti i candidati alle primarie di tutte le formazioni politiche partecipanti ed ha, di fatto, unificato primarie semi-aperte e le ulteriori modalità di selezione²¹.

Tutelata la segretezza del voto, tuttavia, rimangono alcuni dubbi sulla opportunità di questa scelta: anzitutto, «se tutti i partiti facessero le primarie, ci si troverebbe dinanzi allo svolgimento di vere e proprie elezioni anticipate, ma con un'aggravante e un inconveniente di non poco conto: che i possibili fenomeni di interferenza opportunistica risulterebbero enormemente incentivati»²²; secondariamente, non si è considerato che l'elezione primaria è pur sempre una forma di partecipazione alla vita del partito e, più specificamente, al momento di selezione delle candidature: dunque, può accogliersi una differente nozione di «segretezza» riferita alla precisa scelta del candidato, fra quelli presentati, e non alla generale *volontà di partecipare* a questa o quella primaria. È insita nella partecipazione alle primarie questa *volontà di partecipazione*, in maniera pubblica, all'attività di una formazione politica: ove l'elettore non ritenga di doversi esporre, non si recherà a votare. Perché anche l'opzione della non-partecipazione, a ben vedere, può essere qualificata come comportamento politicamente rivelatore²³.

Una costruzione così complessa, come quella delineata dalla legge toscana, si regge sul presupposto che l'esito della primaria pubblica possa considerarsi vincolante per il soggetto politico. Del problema teorico, anche alla luce della Costituzione, si discuterà più avanti: in questa sede, preme mettere in evidenza la soluzione escogitata dalla legge toscana. Si è previsto, infatti, un Collegio regionale di garanzia elettorale che vigila, in generale, sullo svolgimento delle elezioni. In particolare, all'atto della registrazione, è richiesto a tutti i partiti

²¹ C. Fusaro, *La legge regionale toscana*, cit., 449-450.

²² A. Floridia, *Le primarie in Toscana*, cit., 111.

²³ C. Fusaro, *Elezioni primarie: prime esperienze e profili costituzionali*, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale-Regione Toscana*, 2006, 55, 61.

promotori un deposito di euro 5.000 a titolo di cauzione: essa sarà restituita a condizione che le graduatorie definitive, all'esito delle primarie, siano state rispettate integralmente in sede di presentazione delle candidature alle elezioni regionali, salvo il caso in cui il risultato debba essere alterato per il rispetto delle quote di genere. In caso di mancata conformazione, la cifra non verrà restituita e la decisione del Collegio verrà pubblicata sul Bollettino ufficiale, a sottolineare la particolare gravità dell'inadempimento. Altri casi di mancato rispetto dovranno essere dichiarati all'atto della registrazione del partito all'elezione primaria: così, ad esempio, candidati che, nelle more delle elezioni regionali, fossero condannati o indagati, potrebbero essere depennati dalla lista elettorale senza che scatti la sanzione.

Il 20 febbraio 2005 si presentavano alle primarie due formazioni politiche: i DS, per la formazione della lista elettorale al Consiglio regionale; Toscana futura, una formazione politica composita, frutto dell'aggregazione di associazioni e gruppi laici, liberali, socialisti e di liste civiche, per la primaria per il candidato Presidente. Gli elettori partecipanti sono stati 151.663 alla prima e 35.479 alla seconda, con un 23% di elettori che ritiravano tutte e due le schede.

Concentrandosi esclusivamente sulla prima consultazione – di maggiore interesse – si può notare come le stime accreditino la partecipazione dell'elettorato DS intorno al 25%, che rappresenta comunque il 7% del corpo elettorale regionale. A fronte di circa 77.000 iscritti al partito – e non tutti hanno votato – l'ampia partecipazione conferma che l'apporto dei non iscritti è stato cospicuo. Seppure con diversi tassi di «competitività»²⁴, le primarie toscane sono riuscite a spegnere alcuni dissidi interni al partito anche se il maggior vantaggio è stato ritratto, nelle liste provinciali, da «nomi noti e dotati di solidi rapporti con *constituencies* ben definite (...) che in diversi casi hanno raccolto un numero di voti assai prossimo alle preferenze ottenute nella tornata elettorale precedente»²⁵. È accaduto, infatti, che «in troppi casi le liste provinciali per le primarie» siano «state confezionate giustapponendo un numero limitato di candidati “forti” (...) a un plotoncino di candidati puramente di bandiera»²⁶, con poche sorprese e poco coraggio di sottoporsi al vaglio degli elettori.

Al momento della presentazione delle liste elettorali, inoltre, sono sorte alcune (e non secondarie) complicazioni. La decisione delle liste dell'Ulivo

²⁴ A. Florida, *Le primarie in Toscana*, cit., 124.

²⁵ S. Profeti, *Dove le preferenze non ci sono più. Il caso della Toscana*, in *Istituzioni del Federalismo*, 6, 2005, 1119, la quale nota, infatti, come «la selezione dei candidati da presentare alle primarie si è svolta senza particolari tensioni, ed è stata gestita pressoché interamente dalle federazioni provinciali del partito in base a due criteri generali: da un lato, la riconferma di tutti i consiglieri che non avessero già svolto due mandati consecutivi e, dall'altro, la rappresentatività di settori della società o di porzioni di territorio».

²⁶ G. Tarli Barbieri, *Le riforme elettorali della Regione Toscana (II)*, cit., 214.

di correre unificate esponeva i DS alla sanzione prevista dalla legge della mancata restituzione della cauzione: il Collegio, infatti, seguendo la lettera della legge, non poteva che rilevare la mancata presentazione di una lista col nome «Democratici di Sinistra» e, pertanto, il rispetto della graduatoria era pressoché nullo²⁷. Deve sottolinearsi, però, come la lista unificata, salvo alcune candidature non sottoposte al vaglio delle primarie ed inserite in quota DS, abbia in generale rispettato l'ordine di preferenza uscito dalle urne del 20 febbraio.

Questa prima rassegna di esperienze locali e regionali mette in luce alcuni dati inequivocabili. Anzitutto, la sperimentazione delle primarie in Italia è partita dalla periferia e cioè da quelle realtà istituzionali che, per prime, hanno vissuto il rafforzamento del capo dell'Esecutivo eletto direttamente e la formazione di coalizioni ampie. La tendenza prevalente è quella per elezioni primarie aperte e private (quella calabra è stata un *unicum*).

Altra tendenza, che il proseguo di questo lavoro confermerà, è che solo il centrosinistra ha applicato questo metodo. Fatta eccezione per l'esperimento di Alleanza nazionale a Roma, sempre la coalizione dell'Ulivo (poi diventata *Unione*) poi ha proceduto a celebrare primarie. Ciò segnala, forse, una apertura all'elettorato molto forte ma, ad un tempo, anche una certa difficoltà nel proporre candidature fortemente condivise in una coalizione ampia e caratterizzata da un nucleo forte moderato-riformista e da un'ala sinistra (c.d. radicale), a sua volta molto frammentata (post-comunisti, verdi, socialisti), nonché da formazioni centriste «di confine».

4. LE PRIMARIE PER LA SCELTA DEL LEADER-CANDIDATO PREMIER DI COALIZIONE: L'ESPERIENZA DE L'UNIONE NEL 2005 E L'INVESTITURA DI ROMANO PRODI. ALCUNE OSSERVAZIONI SULLE PRIMARIE DEL PARTITO DEMOCRATICO DEL 2007

Quattro anni dopo la sconfitta del 2001, il centrosinistra decideva di tenere una consultazione primaria in tutta Italia per selezionare il leader della coalizione (16 ottobre 2005). Lo schema era quello delle primarie aperte e private, caratterizzate dal fatto di riferirsi all'intera coalizione di centrosinistra. Correvano, infatti, oltre a Romano Prodi, indicato come candidato-leader dai partiti maggiori, anche i segretari di quattro partiti della coalizione (Clemente Mastella per l'UDEUR, Fausto Bertinotti per Rifondazione comunista, Alfonso Pecoraio Scanio per i Verdi, Antonio Di Pietro per l'Italia dei Valori) e due *outsiders* (che riporteranno un modestissimo risultato).

²⁷ Il Collegio, tuttavia, non ometteva di segnalare come il Consiglio regionale avrebbe dovuto farsi carico di questa eventualità, in quanto – almeno così pare leggersi fra le righe della decisione – pareva incongruo sanzionare così l'unica lista che aveva svolto questa forma di consultazione.

L'accordo fra le forze politiche della coalizione era sfociato, nel mese di luglio del 2005, in un *Regolamento quadro per le primarie*²⁸, col quale tutte le componenti dell'Unione si impegnavano a

promuovere la massima partecipazione da parte dei propri militanti ed elettori alla scelta del candidato comune alla carica di Presidente del Consiglio e intendono al tempo stesso far prevalere le ragioni della loro unità intorno ad una solida e autorevole leadership, portatrice di un programma condiviso, capace di guidare la coalizione durante la campagna elettorale e, in caso di vittoria, in grado di guidare il Governo per l'intera legislatura.

Elemento da sottolineare è che, in questa elezione primaria, la carica per la quale si intendeva selezionare una candidatura era quella di *Presidente del Consiglio*. Tuttavia, è bene precisare che giuridicamente sorgeva al più una obbligazione politica, in capo ai partiti – *rectius*, ai gruppi parlamentari eventualmente costituitisi nelle Camere come proiezioni di quei partiti – a sostenere, davanti al Capo dello Stato, la decisione di affidare l'incarico di formare il governo al vincitore della primaria, ferma restando l'autonomia della decisione presidenziale *ex art. 92*, comma secondo, Cost.²⁹. Non si ritenga questa una pedante precisazione: infatti – come si vedrà oltre – la circostanza che non esistano «candidature» ufficiali alla carica di Presidente del Consiglio impedirà che possano essere disciplinate con legge primarie pubbliche per l'individuazione del candidato Premier della coalizione, senza rischiare di menomare allo stesso tempo i poteri del Presidente della Repubblica. In dottrina, è questo uno degli argomenti che è stato utilizzato per argomentare l'infungibilità e l'insostituibilità delle primarie pubbliche rispetto a quelle private nel vigente assetto costituzionale³⁰: in altri termini, una primaria pubblica per una siffatta carica non potrebbe mai avere luogo in quanto trattasi di carica non elettiva; ciò non toglie che i partiti, nella loro autonomia, possano dar luogo a forme di consultazione anche per cariche non elettive.

Il citato *Regolamento quadro* individuava come organo principale l'*Ufficio di Presidenza*, composto da un rappresentante per ciascun partito della coalizione e al quale sono stati assegnati ampi poteri di nomina nei confronti degli altri organi istituiti (*Collegio dei Garanti* e i componenti dell'*Ufficio tecnico-amministrativo*). L'Ufficio, inoltre, era chiamato a definire il *Progetto*

²⁸ Reperibile sul sito <http://www.astrid-online.it/>.

²⁹ Per M. Cermel, *Dalle primarie alle liste bloccate (e ritorno?). Riflessioni sulla nuova legge elettorale e sulle elezioni primarie*, in *Teoria politica*, 1, 2007, 114, nelle primarie dell'Unione vi sarebbe stata «una contaminazione tra il “modello Westminster” e quello statunitense. Del modello Westminster vi è la connessione tra la carica di *leader* vincitore delle elezioni e quella di *premier*; tuttavia, non essendoci un partito unitario di riferimento bensì una coalizione di partiti, per rafforzare la posizione del *leader*, da tempo indicato, e renderla indiscutibile è adottato il metodo delle primarie».

³⁰ C. Fusaro, *Elezioni primarie: prime esperienze*, cit., 55.

per l'Italia, una sintetica esposizione delle linee guida della coalizione condivisa da tutti i partiti, da sottoporre obbligatoriamente agli elettori per la sottoscrizione in sede di voto. Il *Progetto* rappresentava anche il contenuto essenziale del *Programma di governo* (art. 9), che sarebbe stato redatto dal vincitore della primaria attraverso un procedimento di consultazione e coinvolgimento di tutte le forze politiche. Il *Collegio dei Garanti*, previsto dall'art. 3, era l'organo responsabile del rispetto delle disposizioni del *Regolamento quadro* e delle norme derivate da quello, specialmente della disciplina della campagna elettorale. L'esecuzione delle decisioni dell'*Ufficio* e dei *Garanti* spettava all'*Ufficio tecnico-amministrativo* (art. 4): esso ha svolto un ruolo molto delicato, in quanto tutta la gestione finanziaria e la comunicazione volta ad informare e sollecitare i cittadini alla partecipazione al voto è risultata concentrata in questo organo, oltre al fondamentale aspetto della gestione materiale delle operazioni di voto.

Due disposizioni disciplinavano poi l'elettorato attivo e passivo. Quanto al primo (art. 6), sono stati ammessi al voto tutti i cittadini elettori della Camera dei Deputati, previa sottoscrizione del *Progetto* e versamento di un contributo a titolo di copertura delle spese. Il *Regolamento* elettorale ha aumentato, in verità, la platea degli elettori rispetto a quella della Camera: sono stati ammessi al voto anche gli *immigrati*, se regolarmente *residenti da almeno tre anni* ed i c.d. *elettori potenziali*, cioè i giovani che avrebbero il diciottesimo anno di età entro la scadenza naturale della legislatura.

Al fine di sfavorire le infiltrazioni di elettori appartenenti ad altro schieramento, il *Regolamento quadro* stabiliva che l'elettore avrebbe dovuto fornire il proprio assenso affinché il suo nominativo fosse inserito in un apposito elenco dei partecipanti all'elezione: tale elenco sarebbe stato reso di pubblica consultazione, su richiesta di qualsiasi interessato. È questa una norma di maggiore efficacia rispetto alla sola sottoscrizione del programma da parte dell'elettore: essa rappresenta, di fatto, l'unico vero fattore di disincentivazione della partecipazione di mero disturbo, ferma restando la natura «aperta» dell'elezione primaria, non sussistendo obblighi di partecipazione formale all'attività o all'organizzazione di partiti o coalizioni³¹.

L'elettorato passivo è disciplinato dall'art. 5. La presentazione di una candidatura veniva sottoposta alla necessaria presentazione di almeno 10.000 (e, al massimo, 20.000) elettori attuali o potenziali che si fossero impegnati a sottoscrivere il programma dell'Unione. Al fine di favorire candidature di respiro nazionale, le sottoscrizioni dovevano provenire da elettori residenti in almeno 10 regioni, in numero di almeno mille per ognuna di esse, con alcune

³¹ In tal senso, anche, M. Rubechi, «Primaria 2005»: la struttura e le regole di svolgimento, in www.forumcostituzionale.it (15 settembre 2005). Diversamente, A. Gigliotti, *Le primarie dell'Unione*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

eccezioni, in modo da garantire la diffusione del sostegno al candidato nella maggior parte del territorio nazionale.

I candidati non dovevano aver svolto, nel corso della XIV legislatura, «attività politica a sostegno del centrodestra». È questa la discussa norma c.d. «anti-Sgarbi», nascente dalla necessità di impedire ad un ex esponente del centrodestra, che aveva avuto anche incarichi di governo, di partecipare alle primarie dell'Unione. Comprensibile nella sua finalità di evitare candidature di mero disturbo od opportunistiche, la disposizione rischia di essere indefinita nel suo contenuto precettivo: infatti, il riferimento ad *attività politica* – che può intendersi sia come attività di governo e attività parlamentare, oppure anche attività locale, oppure anche mera attività di propaganda o di promozione culturale – ed alla coalizione di *centrodestra* – la miriade di formazioni che hanno animato le coalizioni italiane rendono molto difficile la costruzione di una «geografia politica» – pare essere un rinvio in bianco alle decisioni degli organi della coalizione e finisce, in questo modo, per penalizzare l'apporto di personaggi che si siano distaccati da una coalizione ed intendano proseguire nell'altra il proprio percorso. L'unico dato certo – e tutto sommato irragionevole – appare essere la limitazione temporale alla XIV legislatura: come a dire che anche l'attività di governo o parlamentare precedente diventa, tutto d'un tratto, irrilevante ed apre le porte dell'elettorato passivo.

Si tratta di una questione non marginale, destinata a ripresentarsi anche nelle primarie dell'anno successivo per il Partito democratico e che pone la questione del grado di coinvolgimento che i candidati alla primaria devono dimostrare nella formazione e nella attività del partito o della coalizione. Ciò che qui viene in rilievo, nel caso di primaria «aperta», è la posizione del singolo rispetto al partito politico o, in questo caso, alla coalizione: infatti, configurando in capo ad un singolo cittadino un diritto soggettivo di partecipazione politica *ex art. 49 Cost.*, risulterebbe possibile adire il giudice per vedere tutelato il proprio diritto di concorrere, con metodo democratico, a determinare la politica nazionale, con tutte le conseguenze facilmente immaginabili³².

La disciplina della campagna elettorale ha previsto un tetto di spesa pari a 300.000 euro ed il divieto, per ogni candidato, di «ogni azione che danneggi l'immagine degli altri candidati e dell'Unione». Un profilo molto interessante attinente alla propaganda è quello dell'utilizzo, da parte dei promotori, di dati personali. Nel settembre 2005, infatti, il Garante per la Privacy³³ ha fissato

³² Si veda, per una ricostruzione teorica di questa specifica questione, A.M. Urciuoli, *La tutela del singolo nei partiti politici*, Napoli, 1990, in particolare 76 ss.; cfr., anche, per una ricostruzione della posizione del singolo in termini di interesse e non di diritto, sottoposto al potere discrezionale del partito, L. Bigliazzi Geri, *Contributo ad una teoria dell'interesse legittimo nel diritto privato*, Milano, 1967.

³³ Provvedimento *Propaganda elettorale: il decalogo del Garante*, pubblicato in *G.U.* del 12 settembre 2005 n. 212.

alcuni paletti molto chiari. È necessario il consenso dell'interessato per le comunicazioni elettroniche come SMS, MMS, telefonate; inoltre, esso è previsto anche per i dati relativi a simpatizzanti o ad altre persone già contattate per singole iniziative o che vi hanno partecipato occasionalmente – non invece per gli iscritti e gli aderenti ai partiti politici – e per i dati acquisiti da terzi soggetti. Possono essere liberamente utilizzati, invece, gli elenchi pubblici in materia di elettorato attivo e passivo, così come le altre fonti formate da soggetti pubblici.

Con questo apparato poderoso di norme, l'Unione affrontava la prova delle primarie il 16 ottobre 2005. Il numero di elettori partecipante è stato elevatissimo (4.311.149) e la vittoria del candidato principale, Romano Prodi, è stata schiacciante col 74,1% dei voti, seguito dal candidato della sinistra radicale, Fausto Bertinotti, fermo al 14,75%, e da Clemente Mastella, leader di un piccolo partito di centro, l'UDEUR, fortemente radicato nel Mezzogiorno (4,6%).

La vera incognita alla vigilia del voto, non è stata tuttavia la vittoria di Romano Prodi, il quale contava sull'appoggio di tutte le principali forze della coalizione, quanto il numero dei partecipanti e la percentuale raccolta dal vincitore. Infatti, da un lato, una bassa partecipazione avrebbe denunciato una scarsa fiducia dell'elettorato, specialmente non militante, nei confronti del soggetto politico Unione: i non iscritti ed i non attivisti necessitano, infatti, «di un *surplus* di motivazione per sostenere i costi di una doppia partecipazione (alle primarie ed alle elezioni formali)»³⁴; dall'altro, anche se la vittoria di Prodi è apparsa da subito scontata, la sua *leadership* di mediazione ha rischiato di incorrere nel voto di «dissenso» che ne avrebbe di fatto indebolito la posizione politica di guida riconosciuta ed incontestata della coalizione, riaprendo spaccature nel centrosinistra³⁵: ben quattro segretari di partiti correvano come «avversari» di Prodi, lasciando la sensazione di divergenze programmatiche striscianti, non sopite dall'esito plebiscitario e solo rinviate alla fase di redazione del programma e all'esperienza, eventuale, di governo³⁶. Alcune interessanti rilevazioni hanno preso in considerazione il risultato prodiano alla luce del rapporto fra elettorato potenzialmente mobilitabile e quello effettivamente mobilitato da ciascun candidato: emerge che «Prodi ha

³⁴ V. Cuturi, S. Gozzo, R. Sampugnaro, V. Tomaselli, *Partecipazione alle primarie dell'Unione: non sono attivisti di partiti*, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale-Regione Toscana*, 2006, 55, 164.

³⁵ S. Bolgherini, F. Musella, *Le primarie in Italia: ancora e soltanto personalizzazione della politica?*, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale-Regione Toscana*, 2006, 55, 232.

³⁶ Per alcune osservazioni critiche sul rapporto fra primarie e programma politico, S. Cassese, *La debolezza delle primarie*, in *Corriere della Sera*, 5 settembre 2005; S. Bolgherini, F. Musella, *Le primarie in Italia*, cit., 232.

avuto un buon successo, ma meglio nel loro piccolo hanno fatto nell'ordine, Mastella e Bertinotti»³⁷.

L'esito delle elezioni politiche del 2006 è noto e l'esperienza di governo si è conclusa appena due anni dopo, confermando i timori antecedenti alla primaria sulla non sufficiente coesione della coalizione intorno ad un programma. Ciò dovrebbe indurre a riflettere su come lo strumento delle primarie sia, almeno nel contesto delle coalizioni, una forma di selezione di una *leadership* rispetto ad una piattaforma programmatica condivisa, che costituisce un *prius*. Contrariamente, si ha il rischio della creazione di alleanze indefinite nel programma che «esplodono» davanti all'irrigidimento di una parte della coalizione su un determinato aspetto programmatico.

Successivamente alle grandi primarie del 2005, altre ancora se ne sono svolte a livello locale: per la carica di Presidente della Regione Sicilia per l'Unione, Rita Borsellino ha superato col 67% circa dei voti un candidato centrista, nonostante a livello centrale si rimarcasse l'esigenza che fosse rappresentata la componente moderata della coalizione che non quella più spostata a sinistra (e, infatti, le elezioni successive hanno visto la sconfitta del centrosinistra in favore del Presidente uscente, Cuffaro, esponente del centro-destra, confermato col 53,8% dei voti). Altre rilevanti consultazioni si sono tenute a Milano (29 gennaio 2006) ed a Palermo e Genova (4 febbraio 2006) per la designazione del candidato del centrosinistra alla carica di Sindaco³⁸.

Nell'ottobre del 2007, infine, si sono tenute le c.d. «primarie» organizzate dal Partito Democratico. A nostro avviso, però, non può propriamente parlarsi di primarie: l'intendimento era quello di selezionare la *leadership* del partito (alleato, in quella fase politica, con altre formazioni) e non di una candidatura ad una carica istituzionale. Si è trattato, ad ogni buon conto, di una innovativa forma di esercizio della democrazia all'interno di un partito politico che, superando il meccanismo delle deleghe e dei congressi, ha operato una significativa evoluzione nella conduzione della vita interna. Probabilmente, si è voluto utilizzare quel *nomen* per rievocare le positive esperienze, in termini di partecipazione, che tanto pare aver colpito l'opinione pubblica.

Preme rammentare, tuttavia, alcuni problemi inerenti la compatibilità di alcuni candidati con il programma del partito. L'organo che ha gestito provvisoriamente la fase elettorale, il c.d. *Comitato promotore della costituente del PD*, ha approvato un *Regolamento quadro per l'elezione dell'assemblea*³⁹, il quale, all'art. 7, escludeva «la candidatura di persone notoriamente appartenenti a forze politiche o ad ispirazioni ideali non riconducibili al progetto

³⁷ Così G. Pasquino, *Democrazia, partiti, primarie*, cit., 34. Lo studio è stato realizzato da D. Giannetti, *Primarie 2005: chi ha veramente avuto successo?*, in www.lavoce.online.it, 5 dicembre 2005.

³⁸ Altre primarie si sono tenute a Como, Carrara, La Spezia, Reggio Calabria, Lucca, LAquila.

³⁹ Reperibile sul sito <http://www.partitodemocratico.it>.

dell'Ulivo-Partito Democratico». Sulla base di questa disposizione veniva dichiarata inammissibile la candidatura di Marco Pannella sul presupposto che il raggio di azione della disposizione fosse così ampio da comprendere non solo una astratta compatibilità in termini di valori e di progetti politici ma proprio l'aver contribuito, in maniera sostanziale, alla fase della formazione del nuovo soggetto politico. I Garanti del PD hanno rilevato che il leader radicale non aveva proceduto a sciogliere il partito di appartenenza e, anzi, non faceva mistero di correre da *outsider*. Il Tribunale civile di Roma, adito da Pannella in via cautelare, ha respinto il ricorso poiché le decisioni del comitato risponderrebbero «a finalità squisitamente politiche di selezione ideologica» e, dunque, costituiscono espressione dell'autonomia dell'ente associativo che impedirebbe un sindacato di merito del giudice sulla conformità della decisione al parametro statutario in relazione all'ampiezza della formula regolamentare. Il problema giuridico, di tenore evidentemente costituzionale, rimane però aperto.

5. IL METODO DELLE PRIMARIE: PROBLEMI DI COSTITUZIONALITÀ ED I RIFLESSI SULLA LEGISLAZIONE DI CONTORNO. A) PER QUALE TIPO DI ELEZIONI POSSONO UTILIZZARSI LE PRIMARIE?

La realizzazione di «elezioni primarie» (continuando ad utilizzare questo termine in relazione alle diverse esperienze di cui si è detto)⁴⁰ impone di riflettere, giunti a questo punto, sui profili di costituzionalità legati ad esse: profili che, come potrà notarsi, sono tutt'altro che semplici e facilmente risolvibili in modo certo.

In primo luogo, per la scelta di quali candidati sono legittime elezioni primarie?

L'esperienza italiana ha dimostrato che esse possono utilizzarsi per la scelta di candidati a cariche monocratiche (Presidente del Consiglio, Presidente della Regione, Sindaco, ecc.) ovvero di candidati inseriti all'interno di una lista. Per quanto riguarda la prima ipotesi, è opportuno ulteriormente distinguere: vi sono cariche monocratiche di tipo elettivo (da parte dell'elettorato popolare, si intende), e vi sono cariche monocratiche la cui scelta è demandata ad altri soggetti istituzionali (ad esempio, Presidente del Consiglio, la cui individuazione spetta al Presidente della Repubblica ai sensi dell'art. 92 della Costituzione). Nella prima sub-ipotesi elezioni di tipo primario sono possibili, in termini generali (salvo quanto si dirà); nella seconda, invece, occorre precisare. Se con elezioni primarie si intende una forma di attività avente un rilievo *giuridico*, è evidente che ciò non è ammissibile, perché altrimenti si realizzerebbe una menomazione delle competenze costituzionalmente attribuite

⁴⁰ Per una definizione di «primarie» C. Fusaro, *Elezioni primarie: prime esperienze*, cit., 43.

ad organi costituzionali⁴¹. Se invece essa rientrasse nell'ambito delle attività rilevanti sul piano meramente politico, come forme cioè di coinvolgimento, di propaganda, di legittimazione, ecc. mi pare che i dubbi possano ridursi purché sia chiaro a tutti, a partire dagli elettori partecipanti, che quella cui stanno partecipando ha le caratteristiche dette, e che pertanto dal suo esito non deriva alcun vincolo giuridico. Di conseguenza, tale tipo di primaria potrà essere realizzata su iniziativa dei singoli partiti o delle coalizioni, ma in nessun modo incentivata né tantomeno imposta da istituzioni pubbliche⁴².

A diversa conclusione deve giungersi nell'ipotesi di candidature a cariche monocratiche conseguenti ad elezioni popolari. In tal caso la primaria ha lo scopo di selezionare il candidato da presentare agli elettori, e dovrebbe logicamente realizzarsi all'interno della coalizione che intenda presentarsi unita con un unico candidato: non ci pare possano sussistere dubbi, in tal caso, che essa sia *possibile*, mentre sarà valutato successivamente se essa possa essere prevista (o meno) in via *obbligatoria*.

Quanto alla seconda ipotesi generale, ovvero elezioni primarie per la scelta dei candidati da inserire in liste da sottoporre al voto degli elettori, la distinzione ulteriore da operare è tra liste «aperte» (ovvero per le quali sia possibile il voto di preferenza) e liste «chiuse» (dove invece non sia possibile esprimere alcuna preferenza da parte degli elettori). Nel secondo caso la possibilità di svolgere elezioni primarie deve essere riconosciuta (salvo quanto si dirà, ancora una volta, in ordine alla possibilità di prevederle in via obbligatoria, nonché alle conseguenze che possano derivare dal loro esito)⁴³: ed anzi essa viene giustificata, nel dibattito politico-istituzionale, proprio in ragione della mancata possibilità successiva per gli elettori di incidere sulla composizione e sull'ordine della lista che viene presentata. In sostanza, in quest'ultimo caso, la previsione di elezioni primarie viene giustificata con lo scopo di alimentare il dibattito e le contrapposizioni interne al partito in una fase precedente le elezioni, così da consentire poi al partito stesso di

⁴¹ Come sostiene, C. Fusaro, *Elezioni primarie: prime esperienze*, cit., 55, per il quale «non è immaginabile istituire elezioni primarie pubbliche per cariche elettive nell'ordinamento inesistente».

⁴² Si veda, però, la ricostruzione della sentenza n. 496/2000 della Corte costituzionale che, intervenendo su una legge regionale che prevedeva un referendum consultivo in merito alla presentazione di proposta di legge costituzionale per l'attribuzione alla Regione Veneto di forme e condizioni particolari di autonomia, sottolineava come «sarebbe invero riduttivo esaminare la vicenda della legge regionale in questione soltanto nell'ottica dell'efficacia formale del *referendum consultivo*» e che, pertanto «l'iniziativa revisionale della Regione, pur formalmente ascrivibile al Consiglio regionale, appaia nella sostanza poco più che un involucro nel quale la volontà del corpo elettorale viene raccolta e orientata contro la Costituzione vigente, ponendone in discussione le stesse basi di consenso. Ed è appunto ciò che non può essere permesso al corpo elettorale regionale».

⁴³ Diversa può ovviamente essere la valutazione in termini di opportunità, cui sembrano riferite le posizioni critiche espresse da S. Ceccanti, *Intervento, Convegno Società italiana studi elettorali*, 2 dicembre 2005, allorché tale A. ritiene che esse mal si conciliano con l'esigenza di favorire liste di coalizione ovvero con liste che garantiscano un adeguato livello di «pubblica rappresentatività».

presentarsi unito e compatto al momento elettorale vero e proprio⁴⁴. Tanto è vero che sia in sede di discussione della proposta di legge toscana n. 70/2004, sia nei lavori parlamentari relativi all'approvazione della legge nazionale n. 270/2005 questo collegamento è stato più volte esplicitato⁴⁵. Visto sotto l'angolo visuale del cittadino-elettore, la ragione consiste nel garantire ad esso la possibilità di incidere sulla rappresentanza interna del partito che intende votare, essendogli preclusa la possibilità di farlo nel momento elettorale. Un problema può tuttavia essere costituito dalla presenza di vincoli legislativi (ovvero addirittura costituzionali) alla confezione delle liste stesse, come nel caso – ad esempio – di criteri in ordine alla rappresentanza di genere: in tal caso tuttavia si tratta di problemi che potrebbero tuttavia risolversi mediante l'individuazione di criteri di svolgimento delle primarie o di recepimento dei suoi risultati nella formazione delle liste.

Nel caso invece di liste aperte la situazione è più complessa. Da un lato vi è chi sostiene che esse siano poco ragionevoli, specie nel caso di primarie pubbliche, perché l'elettore ha comunque la possibilità di scegliere al momento del voto vero e proprio⁴⁶: ciò non esclude tuttavia che esse siano intanto ammissibili come scelta autonoma del partito. E neppure sembra possibile escludere la possibilità di una previsione obbligatoria, specie nel caso in cui la lista debba essere molto corta e/o i candidati che potrebbero venire eletti siano numerosi. In tale ipotesi è evidente che la scelta dell'elettore può risultare assai ridotta, e potrebbe pertanto risultare non irragionevole un coinvolgimento popolare anche nella fase della predisposizione della lista.

Più in generale, però, sembra doversi osservare che comunque le due fasi dell'operazione (elezioni primarie, elezioni vere e proprie) non solo rispondono a criteri diversi, ma hanno anche come protagonisti soggetti diversi (gli iscritti al partito ovvero chi vuole liberamente partecipare – a seconda di come sono le primarie, come si dirà – nel primo caso; tutti gli elettori che si recano alle urne nel secondo), e che quindi non vi è una sovrapposizione logica tra i due momenti: al più, potranno aversi situazioni di «conflitto» politico – che però non interessano in questa sede – allorché i risultati della primaria non siano confermati dal voto di preferenza, che può sovvertire l'ordine degli eletti. Tale «compatibilità» fra i due strumenti impone però di

⁴⁴ In tal senso, e per rilievi critici sul punto, cfr. G. Tarli Barbieri, *Le riforme elettorali della Regione Toscana (I)*, cit., 208 ss.

⁴⁵ Cfr., tra gli altri, l'intervento del sen. Boco (in *Resoconto stenografico della seduta del 24 novembre 2005, n. 906*, in www.senato.it). Analogamente, in dottrina, S. Prisco, *La nuova legge elettorale per le Camere tra profili di incostituzionalità e prospettive di rimodellamento del sistema politico*, in C. De Fiore (a cura di), *Rappresentanza politica*, cit., 359. Sui lavori preparatori della legge del 2005 e per un'analisi critica della stessa cfr. M. Cermel, *Dalle primarie alle liste bloccate*, cit., 99 ss., A. D'Aloia, *Una riforma da riformare: la legge elettorale 270/2005*, in C. De Fiore (a cura di), *Rappresentanza politica*, cit., 61 ss.

⁴⁶ Così C. Fusaro, *Elezioni primarie: prime esperienze*, cit., 55.

rivedere criticamente le tesi, ampiamente sostenute come si è veduto poco sopra, sulla «fungibilità» fra i due strumenti⁴⁷.

6. SEGUE. B) CON QUALE STRUMENTO GIURIDICO POSSONO ESSERE PREVISTE ELEZIONI PRIMARIE?

Venendo al secondo gruppo di questioni, occorre domandarsi mediante quale strumento sia possibile prevedere elezioni primarie nel nostro ordinamento costituzionale. La scelta di fondo, al riguardo, è tra strumenti di natura privatistica (statuti di partiti, altri atti interni di partito o di coalizione, ecc.) ovvero tra strumenti di carattere pubblicistico. Per semplicità si parla al riguardo di primarie «private» o «di partito» nel primo caso e di primarie «pubbliche» nel secondo⁴⁸.

Anche alla luce di quanto si è detto, e più in generale in forza della libertà di organizzazione che ha da sempre contraddistinto la libertà associativa in generale e quella del partito in particolare, ci pare che non vi siano problemi particolari a riconoscere la possibilità per i partiti di prevedere nelle loro fonti interne forme di partecipazione degli elettori o degli iscritti al momento della selezione delle candidature. Anche in questo caso, forse, si potrebbe distinguere tra primarie aperte o chiuse: nel caso di primarie chiuse non mi pare sussista il minimo dubbio sulla possibilità del partito di prevederle (nessuno potrebbe essere leso in alcuno dei propri diritti), mentre nel caso di primarie aperte potrebbe rinvenirsi una possibile violazione dei diritti degli iscritti, cui verrebbe sottratta una prerogativa non irrilevante dei propri poteri, salvo che la previsione delle primarie aperte non sia contenuta nello statuto del partito. Diversa potrebbe essere l'ipotesi di una decisione del partito di organizzare primarie senza che questa possibilità sia prevista nello statuto: qui un problema potrebbe effettivamente porsi, ma dovrebbe essere valutato alla luce di cosa effettivamente sia stabilito nello statuto e quali diritti siano riconosciuti agli iscritti. In ogni caso il problema riguarderebbe la legittimità della decisione assunta dal partito (di procedere a elezioni primarie) alla luce dello statuto: un problema quindi diverso dai profili di costituzionalità di cui stiamo ragionando, e del quale potrebbe – eventualmente – essere chiamata a giudicare la magistratura ordinaria.

Se dunque non si ravvisano ostacoli, nei termini indicati, alla possibilità di primarie liberamente istituite ed organizzate dai singoli partiti o dalle coalizioni, tuttavia è indubbio anche «che senza regole chiare ed eguali per

⁴⁷ Cfr. G. Tarli Barbieri, *Le riforme elettorali della Regione Toscana (II)*, cit., 208. Contrario a previsioni di elezioni primarie «pubbliche» in ogni caso di formule elettorali basate su liste (con voto di preferenza o fisse) è C. Fusaro, *Elezioni primarie, problemi di una disciplina pubblicistica*, in *Quad. cost.*, 2005, 1, 143.

⁴⁸ Così C. Fusaro, *Elezioni primarie*, cit., 44.

tutti la partecipazione spontanea dei cittadini alla selezione dei candidati non gode delle garanzie di corretta applicazione che derivano dalla disciplina legislativa»⁴⁹, a partire, ad esempio, dalla garanzia dell'unicità del voto⁵⁰.

Tale disciplina legislativa, tuttavia, presenta non pochi aspetti problematici in ordine ad eventuali profili di illegittimità costituzionale: anche in questo caso, però, occorre distinguere. Una cosa infatti è l'ipotesi in cui la legge preveda elezioni primarie alla stregua di una possibilità per i partiti (o i movimenti, le associazioni, le coalizioni, ecc.), mettendo a disposizione degli stessi alcuni servizi; altra sarebbe l'ipotesi di una normativa di tipo premiale per chi le fa; altra infine potrebbe essere l'ipotesi di una previsione in via obbligatoria accompagnata da relative sanzioni. In verità la seconda e la terza ipotesi potrebbero venire quasi a coincidere e addirittura a rovesciarsi, trattandosi nel caso di valutare il peso e l'importanza dei «premi» e delle «sanzioni» eventualmente previsti.

In generale il problema, a livello costituzionale, andrebbe risolto avendo riguardo al diritto di associazione riconosciuto e garantito dall'art. 18 Cost., e più specificamente alla previsione contenuta nell'art. 49 Cost. Senza entrare nello specifico delle possibili interpretazioni di tale ultima previsione, ed in particolare del «metodo democratico» in esso stabilito, si potrebbe ritenere che la previsione di vincoli all'azione del partito politico, in un ambito così delicato ed importante come la selezione delle candidature, possa configurarsi come una violazione della libertà di organizzazione e di azione del partito stesso, tale da limitare la garanzia posta dalla richiamata disposizione costituzionale. Detti problemi si inscrivono nel più ampio contesto della libertà di organizzazione delle formazioni sociali, interpretata fino al punto di ritenere riconosciuta alle stesse la possibilità di organizzarsi anche in forme non democratiche. Sebbene, com'è evidente, tali problemi richiederebbero attenta analisi⁵¹, tuttavia il dubbio potrebbe essere risolto, a nostro modo di vedere, sulla base di almeno due considerazioni. La prima è che sebbene il partito sia organizzazione privata (costituita nella forma di associazione non

⁴⁹ M. Cermel, *Dalle primarie alle liste bloccate*, cit., 117.

⁵⁰ In tal senso A. Floridia, *Le primarie in Toscana*, cit., 108, il quale osserva, in relazione alla legge della Regione Toscana, come mediante il ricorso alla garanzia offerta dalle liste elettorali ufficiali predisposte dai Comuni sia stato risolto alla radice, in Toscana, il problema dell'unicità del voto.

⁵¹ Su questi problemi peraltro la letteratura è assai ampia. Tra i molti lavori possono segnalarsi: E. Cheli, *Intorno alla regolazione dei partiti politici*, in *Studi senesi*, 1958, 242 ss.; P. Ridola, voce *Partiti politici*, cit.; C. Pinelli, *Disciplina e controllo sulla democrazia interna dei partiti*, Padova, 1984; E. Bettinelli, *Alla ricerca del diritto dei partiti politici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1985, 1002 ss.; G. Brunelli, *Struttura e limiti del diritto di associazione politica*, Milano, 1991; S. Bartole, *Partiti politici*, in *Dig. Disc. pubbl.*, X, Torino, 1995, 705 ss.; Id., *Partiti politici*, in *Dig. Disc. pubbl.*, Aggiornamento, V, Torino, 2000, 398 ss. e, da ultimo, G. Rizzoni, *Commento*, cit., 981 ss.

riconosciuta), tuttavia esso svolge indiscutibilmente funzioni «pubbliche»⁵², e tra queste la selezione delle candidature è certamente una delle più rilevanti⁵³. Pertanto potrebbe essere considerato punto di ragionevole bilanciamento un intervento legislativo che, ferme restando le modalità di organizzazione ed azione del partito politico, ne limiti l'ambito di esercizio con la previsione di procedure da seguire nella fase di selezione delle candidature. Ciò potrebbe trovare motivo di ulteriore sostegno nella considerazione che l'art. 49 della Costituzione riconosce, ancora prima del diritto dei partiti di liberamente organizzarsi, il diritto dei cittadini di concorrere, mediante i partiti, alla determinazione della politica nazionale⁵⁴. In sostanza la Costituzione accentua e privilegia il diritto individuale (dei cittadini) rispetto al diritto dell'organizzazione: e indubbiamente la previsione di elezioni primarie va nella direzione di un ampliamento della tutela dei cittadini e dei loro diritti di partecipazione.

Detto questo, in via generale, non ci pare che vi siano ostacoli di ordine costituzionale alla possibilità di una legge di tipo premiale o incentivante delle elezioni primarie, e neppure ad una legge che ne preveda l'obbligatoria effettuazione. Tuttavia il problema si pone con riguardo alle concrete previsioni che una legge in tale ambito potrebbe introdurre, vale a dire alle conseguenze che potrebbero essere previste nel caso di mancato adeguamento da parte dei partiti. Sempre mantenendoci a livello di esempi, è all'evidenza diverso il caso in cui la legge preveda come sanzione l'esclusione del partito dalla possibilità di presentare la lista (in ipotesi, costituita senza ricorso alle primarie)⁵⁵

⁵² Tanto è vero che, come noto, fin dai primi anni di esperienza repubblicana sono state avanzate teorie in grado di coniugare, ferma restando la forma giuridica assunta, la natura privatistica del partito alla sostanza della funzione «pubblica» assoluta: si è così avanzata l'ipotesi di considerare i partiti quali organi o poteri dello Stato-apparato (Giuseppe Domenico Ferri, Pietro Virga), ovvero come organi predisposti alla creazione di altri organi dello Stato, ovvero ancora quali «enti ausiliari» di quest'ultimo (Santi Romano), in ragione delle funzioni da essi concretamente svolte; ovvero ancora come soggetti privati esercenti funzioni pubbliche (Costantino Mortati).

⁵³ Sebbene infatti, come affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 79/2006, il fatto che ai partiti politici siano attribuite funzioni in materia elettorale (quali la «presentazione di alternative elettorali» e la «selezione dei candidati alle cariche elettive pubbliche») non consente «di desumere l'esistenza di attribuzioni costituzionali», tuttavia, come si dirà, l'esercizio di dette funzioni può essere assoggettato al rispetto di regole procedurali senza con questo far venir meno la libertà garantita ai partiti. Che l'individuazione delle candidature, coinvolgendo rilevanti interessi pubblici, possa giustificare un intervento di «ingerenza democratica» della legge nella vita interna dei partiti è sostenuto anche da A. Manzella, *Delle primarie troppo... secondarie*, in *Micromega*, 1999, III. Va peraltro ricordato come già C. Mortati, *Istituzioni di diritto pubblico*, I, Padova, 1991, 443 rilevasse come «lo stato non può disinteressarsi del modo di esercizio di un potere che limita il diritto dei cittadini alla scelta dei propri rappresentanti».

⁵⁴ Analogamente, da ultimo, A. Barbera, *La democrazia «dei» e «nei» partiti, tra rappresentanza e governabilità*, in www.forumcostituzionale.it, per il quale «una corretta vita interna dei partiti non la richiedono solo il diritto costituzionale e quello parlamentare, ma anche lo stesso diritto privato: non riguarda solo il buon funzionamento dei circuiti della democrazia ma anche i diritti degli iscritti».

⁵⁵ Come proponeva di fare il Progetto Mortati, da questi predisposto in vista delle elezioni per l'Assemblea costituente (e che può leggersi in *Appendice* a S. Gambino (a cura di), *Elezioni primarie*,

rispetto ad ipotesi meno «forti» (quali una sanzione pecuniaria, ovvero la non partecipazione al finanziamento pubblico, ovvero ancora minori possibilità di accesso ai mezzi di informazione, e così via). Nel primo caso infatti, al di là dei problemi pratici che verrebbero inevitabilmente a porsi⁵⁶, si potrebbe ritenere che detta previsione possa costituire una lesione di un diritto fondamentale (del partito e, di riflesso, dei cittadini): in sostanza, la libertà di organizzarsi liberamente dei partiti ed in generale delle formazioni sociali potrebbe venire pericolosamente limitata dall'imposizione di regole di comportamento stabilite dal legislatore.

Tale posizione viene spesso sostenuta assumendo come argomentazione quanto affermato dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 203/1975, che tuttavia non costituisce, a nostro avviso, precedente ostativo. In tale sentenza si legge, infatti, che la disposizione cui si riferiva la decisione⁵⁷ era espressione della volontà del legislatore ordinario di dare all'art. 49 della Costituzione

un contenuto concreto e specifico coll'attribuire alle formazioni politiche un ruolo autonomo in materia di elezioni determinando uno stretto rapporto tra partiti ed elettori. Tale ruolo trova il suo logico e naturale sviluppo nel potere riconosciuto a dette formazioni di designare propri candidati al fine di meglio garantire la realizzazione di quelle linee programmatiche che esse sottopongono alla scelta del corpo elettorale.

Tuttavia, come è stato giustamente sottolineato, la Corte ha giustificato in quel caso la legittimità dell'intervento del legislatore («una volta riconosciuta legittima, in linea di principio, la scelta operata dal legislatore di concedere alle formazioni politiche la facoltà di presentare proprie liste di candidati, nessuna rilevanza costituzionale può assumere la circostanza che lo stesso legislatore le ha lasciate libere di indicare l'ordine di presentazione delle candidature»): ma non ne ha fatto derivare alcuna valutazione in termini di obbligatorietà⁵⁸. Tanto è vero che quella sentenza fa esplicito riferimento al diritto, riconosciuto dalla stessa legge che si stava scrutinando, di esprimere preferenze: e se si adottasse l'interpretazione opposta dovrebbe ritenersi costituzionalmente obbligatorio anche il voto di preferenza.

A ciò si aggiunga la considerazione che altre previsioni legislative impongono regole e procedure da seguire per la presentazione delle liste (ad esempio il numero minimo di sottoscrizioni, e così via), e che analogamente

cit., 183 ss.), il quale stabiliva che «l'inosservanza di qualcuna delle modalità prescritte fa decadere dal diritto di partecipare con proprie liste alla scelta dei candidati».

⁵⁶ Si pensi ad esempio ai possibili ricorsi giurisdizionali che potrebbero essere intentati dai partiti esclusi, con possibili decisioni a ridosso delle elezioni e rischi sul loro corretto svolgimento.

⁵⁷ Vale a dire l'art. 32, comma settimo, del testo unico per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali (d.P.R. n. 570, 16 maggio 1960).

⁵⁸ C. Fusaro, *Elezioni primarie: prime esperienze*, cit., 51.

possono costituire un limite alla libertà del partito e ai diritti degli elettori: la Corte costituzionale, nella sentenza n. 83/1992, ha osservato come nel nostro ordinamento sia ormai un principio generalizzato che «in ogni tipo di elezione diretta le candidature debbano essere munite di una sorta di dimostrazione di seria consistenza e di un minimo di consenso attestata dalla sottoscrizione di un determinato numero di elettori», a dimostrazione che in presenza di un ragionevole motivo il legislatore può porre limiti alla libertà del partito di definire in modo autonomo le modalità di selezione delle candidature da presentare agli elettori.

7. SEGUE. C) CON QUALI MODALITÀ ESSERE POSSONO ESSERE REALIZZATE LE ELEZIONI PRIMARIE?

Ciò apre dunque al terzo interrogativo di fondo che si è posto, e che attiene alle modalità di realizzazione delle primarie.

Un primo aspetto generale riguarda il «tipo» di primaria che si potrebbe prevedere: in sostanza, una primaria «chiusa» (ovvero, come si è detto, limitata ai soli iscritti al partito) o «aperta». In questo secondo caso si aprono varie possibilità: limitare l'elettorato attivo a coloro aventi diritto al voto nell'elezione cui si riferisce la primaria o estenderlo anche ad altri (ad esempio anche a chi non abbia i requisiti di età o di cittadinanza richiesti ma soddisfi altre condizioni definite: i sedicenni, gli stranieri regolarmente residenti, e così via)⁵⁹; prevedere una qualche forma di selezione degli elettori partecipanti (ad esempio richiedendo un'iscrizione preliminare, anche ad evitare possibili votazioni doppie o alterazioni del voto, ovvero una quota di partecipazione, ecc.), in tal modo operando una suddivisione preventiva del corpo elettorale (nel caso si parla per lo più di «primarie semi-aperte»).

In ciascuno di questi casi si pongono rilevanti problemi. Il caso più semplice, da un punto di vista giuridico, è senz'altro costituito dalla previsione di primarie chiuse, perché in tal caso l'elettorato sarebbe predeterminato e non vi sarebbero rilevanti problemi in ordine alla segretezza degli elenchi e ad altri profili connessi. Tuttavia tale soluzione, pur essendo la più semplice, rischia di essere anche quella che meno incentiva la partecipazione, anche se, alla luce dell'esperienza di questi anni, sarebbe già un passo in avanti notevole⁶⁰. Un problema che tuttavia si porrebbe riguarda la individuazione degli

⁵⁹ Ipotesi che sembra esclusa da C. Fusaro, *Elezioni primarie, problemi di una disciplina pubblicistica*, cit., 142.

⁶⁰ Si ricordi che la Commissione bicamerale istituita dal Parlamento agli inizi degli anni '80 (nota come «Commissione Bozzi») aveva proposto una revisione dell'art. 49 Cost. con l'inserimento di un comma così formulato: «La legge detta altresì disposizioni dirette a garantire la partecipazione degli iscritti a tutte le fasi di formazione della volontà politica dei partiti, compresa la designazione dei candidati alle elezioni», in tal modo prevedendo l'obbligo per la legge di istituire primarie cui far partecipare (almeno) gli iscritti al partito. Il problema, peraltro, non è nuovo, se già veniva denunciato da P.

iscritti al partito, giacché non tutti i partiti prevedono forme di adesione e di iscrizione definite.

Al contrario, la primaria «aperta» o «semi-aperta» tende a garantire una partecipazione più ampia, e tuttavia si scontra con alcuni problemi, non soltanto di ordine pratico. In primo luogo in relazione a come si definisce l'ambito dell'elettorato attivo: la tendenza che si è verificata in ordine ad una estensione di esso rispetto a quello previsto per le elezioni vere e proprie va nella direzione di un allargamento della partecipazione e del coinvolgimento, tuttavia rischia di «inquinare» il risultato in relazione alle finalità che esso si propone. In questo caso sembra potersi dire che se la scelta di effettuare la primaria è una scelta autonoma del partito o della coalizione, questi possono fare quel che vogliono⁶¹; mentre se si trattasse di una previsione legislativa, difficilmente ci si potrebbe distaccare dall'elettorato previsto per quel tipo di elezione cui le primarie si riferiscono.

L'altro problema riguarda la possibilità di delimitare, secondo criteri diversi, l'elettorato attivo. Una differenziazione da fare al riguardo concerne il caso in cui le primarie siano stabilite in via generale per tutti i partiti o gli schieramenti che intendono presentarsi alle elezioni rispetto all'ipotesi in cui siano soltanto alcuni di essi a intraprendere quella strada. Nel primo caso, infatti, è più semplice garantire l'unicità del voto evitando la possibilità che alcuni elettori vadano a votare per le primarie del partito «avverso» per inquinare i risultati, a meno di non rinunciare a votare per il proprio: occorrerà, a tal fine, definire delle regole certe perché ciò possa essere impedito (ovvero che nessuno possa votare due volte per due partiti diversi)⁶², ma la previsione di primarie per tutti è certamente un disincentivo in tale direzione.

E così pure tale situazione potrebbe diminuire (sebbene non eliminare) i problemi di cui si dirà relativi alla tutela della privacy: pensiamo ad esempio ad un'ipotesi di realizzazione concreta in cui le primarie siano organizzate unitariamente per tutti i partiti nello stesso luogo (magari negli stessi seggi dove poi si voterà), con la possibilità garantita all'elettore di votare per il proprio partito ma mantenendo il segreto su quale questo sia⁶³.

Virga, *Il partito nell'ordinamento giuridico*, Milano, 1948, 237-238. Con riferimento alle ultime elezioni politiche si è sostenuto che «mai i partiti italiani hanno avuto tanto potere nella scelta dei candidati», e che «la politica è stata sradicata dal territorio e ha costretto gli elettori a trovarsi solo nella condizione di spettatori delle prestazioni televisive dei propri leader»: così A. Barbera, *La democrazia*, cit.

⁶¹ In fondo è interesse del partito stesso di selezionare le candidature che possono ottenere più voti alle elezioni: se essi scelgono soluzioni sbagliate ne pagheranno le conseguenze sul piano politico.

⁶² Ad esempio prevedendo il rilascio di una sorta di pre-certificato elettorale a tutti gli elettori, utilizzabile in una sola elezione primaria, come suggerito da G. Moschella, *Elezioni primarie e redistribuzione delle funzioni di rappresentanza politica*, in S. Gambino (a cura di), *Elezioni primarie*, cit., 43.

⁶³ In Toscana si è optato, dopo i rilievi dell'Autorità Garante per la Privacy, per l'unicità della scheda elettorale. Sugli inconvenienti di questa soluzione, si rinvia al paragrafo 5.

Più difficilmente tali problemi possono risolversi nell'ipotesi in cui le primarie siano effettuate soltanto da alcuni partiti e non da altri: in tal caso potrebbe realizzarsi sia un voto espresso da chi poi non voterà quel partito (e che ha già deciso di farlo, indipendentemente dall'esito delle primarie) sia potrebbero aversi riflessi sulla tutela della privacy.

Affrontiamo prima quest'ultimo punto, che ha valenza generale⁶⁴. Si è sostenuto talvolta che la partecipazione all'elezione primaria può violare il principio costituzionale del voto segreto sancito dall'art. 48 Cost. Occorre dire al riguardo che si tratta di una posizione priva di fondamento giuridico: la segretezza del voto riguarda il diritto-dovere del cittadino di non far conoscere all'esterno ciò che ha effettivamente votato nel segreto dell'urna, non può certo impedirgli di esprimere pubblicamente le sue intenzioni di voto. Pertanto, come un elettore può dire a chi vuole come intende votare, così potrà farlo recandosi a votare per questo o quel partito nel caso di elezioni primarie (come può iscriversi al partito o partecipare alle sue attività, senza che questo costituisca violazione della segretezza del voto). Si potrebbe porre un problema di opportunità in relazione alla partecipazione alle primarie nel caso in cui queste comportino un'identificazione dell'intenzione del voto da parte di chi vi si rechi (come nel caso di una primaria fatta da alcuni partiti soltanto, o in caso di primarie svolte dai vari partiti in sedi e momenti differenti): ma ciò attiene all'efficacia delle stesse (potendosi presumere che alcuni elettori non vi partecipino per non «rivelarsi» pubblicamente), e non alla loro legittimità. Per ovviare a tale problema, tuttavia, la soluzione più efficace sembra essere quella indicata relativa all'effettuazione delle primarie per tutti nello stesso luogo e nello stesso momento.

Ulteriore aspetto problematico può essere costituito dall'ipotesi in cui per la partecipazione al voto delle primarie sia necessario versare un contributo economico: anche in questo caso *nulla quaestio* (giuridicamente parlando) se si tratti di primarie di partito o di coalizione deliberate e organizzate in modo autonomo; diversa l'ipotesi nel caso di primarie imposte o incentivate. In quest'ultimo caso, infatti, si potrebbe configurare un limite alla partecipazione politica costituito da ragioni di carattere economico: limite forse superabile qualora detto contributo fosse di lieve entità o ad offerta libera, più problematico in caso diverso.

Una diversa questione, sempre connessa alla tutela della riservatezza, potrebbe invece riguardare la tenuta e l'utilizzazione degli elenchi dei partecipanti alle primarie qualora esse siano svolte separatamente dai diversi partiti: in tale ipotesi, infatti, ogni partito potrebbe disporre di un elenco di persone, contenente un dato sensibile come l'orientamento politico, utilizza-

⁶⁴ Su cui v. A. Gratteri, *Elezioni primarie e segretezza del voto: elementi pubblicistici ed associazionismo privato*, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale-Regione Toscana*, 2006, 55, 243 ss.

bile in momenti successivi a fini di propaganda o per altri scopi. In tal caso si dovrebbe applicare la disciplina prevista dalla legislazione vigente in materia di protezione dei dati.

Un altro aspetto che merita considerare, infine, concerne la possibilità di prevedere una soglia minima di partecipanti (un *quorum*) per la validità delle primarie. Detto problema non riguarda, all'evidenza, le primarie che siano organizzate e gestite un' autonomia dalle forze politiche: in tal caso, infatti, valgono le considerazioni sopra svolte in ordine alle previsioni statutarie relative alla formazione delle candidature. Il problema potrebbe porsi invece nel caso di una disciplina pubblicistica che renda le primarie obbligatorie o perlomeno incentivate: la previsione di un *quorum* potrebbe rispondere all'esigenza di garantire al risultato ottenuto un minimo riscontro di condivisione. Peraltro potrebbe dirsi che una volta garantita la libertà di partecipazione non si debbano penalizzare coloro che vi partecipino a vantaggio di chi decida di non farlo: pertanto non si ravvedono motivi sufficienti per limitare la validità delle primarie, una volta che queste siano previste, al raggiungimento di una soglia minima di partecipanti.

Ai profili relativi all'elettorato attivo fanno riscontro quelli connessi all'elettorato passivo. Sebbene tali aspetti siano da riconnettere più alla dimensione dell'efficacia delle elezioni primarie che a profili di costituzionalità, tuttavia va segnalato che molti degli elementi che sono richiesti per un corretto svolgimento delle elezioni devono ritenersi necessari, *mutatis mutandis*, anche per le primarie⁶⁵.

8. I RIFLESSI DELLE PRIMARIE SUL PARTITO: RAFFORZAMENTO O DEFINITIVO TRAMONTO? IL PARADOSSO ITALIANO

L'applicazione del metodo delle primarie nell'ordinamento italiano ha portato alla luce un ampio spettro di problemi di natura costituzionale che – come si è veduto – aspettano ancora una soluzione, da cui dipende molto della futura applicazione di questa tecnica di selezione delle candidature. Sotto il profilo dei concreti effetti espliciti, ci pare possibile formulare alcune considerazioni.

Anzitutto – come si è già rilevato – l'applicazione del metodo delle primarie è sin qui avvenuta in Italia, salvo il caso rammentato delle primarie romane di Alleanza Nazionale, esclusivamente nell'ambito del centrosinistra. Le primarie «di coalizione» sono state imposte dalla natura composita di quella

⁶⁵ Si veda, per i criteri ritenuti «necessari» per delle primarie organizzate «bene», G. Pasquino, *Democrazia, partiti, primarie*, cit., 32; per il caso delle primarie «di coalizione» vanno poi previste idonee garanzie atte a garantire tutte le componenti della coalizione, riducendo la possibile influenza dei gruppi più forti ed organizzati (aspetti sui quali insistono S. Gambino, *Elezioni primarie*, cit., 26; G. Moschella, *Elezioni primarie*, cit., 45 ss.).

alleanza, costituita da partiti di diversa provenienza ideologica, culturale e collocazione europea: esse sono servite a cementare la coalizione intorno ad una *leadership*, con esiti non sempre positivi. Se nelle elezioni amministrative, complice anche il sistema elettorale, le primarie hanno fatto sì che emergessero candidature ampiamente condivise, anche sul piano programmatico, nelle quali tutta l'alleanza non ha mancato di riconoscersi, a livello nazionale, invece, la primaria con cui è stato designato Romano Prodi non è riuscita a reggere sul lungo periodo.

Più in generale, nelle primarie per l'individuazione di candidature a cariche monocratiche ci pare si possano registrare due diverse situazioni che si sono determinate nella prassi. Nella maggior parte dei casi, il risultato è stato «predeterminato» dalle Segreterie di partito e con le primarie si è sottoposto a ratifica popolare l'accordo raggiunto. Un siffatto utilizzo delle primarie rappresenta un allontanamento dal modello tradizionale e si presenta in maniera molto ambigua. Da un lato, infatti, si rischia di avere delle primarie che solo apparentemente favoriscono la partecipazione civica alle scelte dei partiti ma che, in verità, non fanno che confermare l'unicità del potere di scelta dei partiti politici, non offrendo una reale alternativa. Dall'altro, invece, si hanno casi in cui le candidature alle primarie vengono rivolte proprio «contro» – l'espressione è forte ma rende bene l'idea – i partiti. Il caso è quello della primaria del 2005, in cui Romano Prodi, grande favorito, intendeva ottenere una forte investitura popolare.

Perplessità sorgono pure in relazione a quelle primarie che sono state realmente competitive, come quelle pugliesi e siciliane del 2005. Infatti, in quelle occasioni, si sono affermate candidature di *rottura*, non appoggiate dalla dirigenza dei partiti maggiori, i quali, in vistosa difficoltà, hanno optato per le primarie pur di uscire dall'*empasse*. In questo contesto, la vittoria di quei candidati non solo ha segnato la sconfitta delle strutture partitiche più grandi ma ha prodotto, nei primi commentatori, un orientamento di profonda sfiducia nei confronti delle primarie, ritenute come strumenti inadatti a selezionare i migliori ma i più «radicali», supportati da un elettorato «estremo», e dunque inadatti a vincere⁶⁶.

Le primarie per la formazione di liste per l'elezione di organi collegiali, sperimentate in Toscana, hanno riproposto, in generale, le stesse dinamiche che si sarebbero prodotte nel caso della previsione di preferenze: si è avuta, infatti, una competizione interna al partito dei DS non già fra persone o programmi alternativi ma rivolta piuttosto alla conferma di una posizione all'in-

⁶⁶ Cfr., per saggiare l'interpretazione del metodo delle primarie, all'indomani dei fatti pugliesi, fra i molti: G. Sartori, *La democrazia dei militanti*, in *Corriere della Sera*, 19 gennaio 2005; G. Sabbatucci, *Costa caro copiare gli americani*, in *Il Messaggero*, 18 gennaio 2005; molto critico il giudizio di E. Balboni, *Come le primarie si trasformano in una prova di democrazia «bulgara»*, in *L'opinione*; affronta il tema con precisione, I. Diamanti, *Vademecum per le primarie*, in *la Repubblica*, 20 gennaio 2005.

terno del partito. In questo modo «le primarie diventano un surrogato del voto di preferenza, perché si basano su un tipo di gestione del consenso molto radicato territorialmente e su una strategia elettorale incentrata sul contatto con la base»⁶⁷. Anzi, a nostro avviso, come già ricordato, rappresentano una *deminutio* rispetto alle preferenze, poiché l'esito delle primarie risulta essere non vincolante e limitato, nella partecipazione, dalla necessità, ad esempio, di sottoscrivere un programma o di pubblicizzare il proprio orientamento politico⁶⁸.

Dunque, non si ritiene possibile affermare che, in questo momento, le primarie stiano rafforzando (o portando ad una ristrutturazione) i partiti. In molti casi, esse superano i partiti e le dirigenze partitiche mirando ad instaurare un legame diretto fra leader e corpo elettorale di tipo plebiscitario⁶⁹. Ma anche questa lettura deve essere meglio precisata ed assume contorni paradossali: se la «personalizzazione» della primaria indebolisce l'intermediazione partitica e crea legami diretti fra elettori e leader, le oligarchie partitiche controllano pur sempre quel risultato e, in qualche misura, lo predeterminano. Così, quella particolare valenza che le elezioni primarie possono avere come momento bidirezionale di apprendimento ed informazione non viene sfruttata: infatti, «primarie fatte bene servono non soltanto ad informare gli elettori» ma «servono anche ai candidati per raccogliere informazioni sugli elettori»⁷⁰. Ciò sicuramente non avviene nelle «primarie-ratifica» che operano come approvazione *ex post* di accordi già raggiunti dalle segreterie politiche.

Eppure, per un altro paradosso, la via delle primarie non pare, ad oggi, reversibile: esse hanno raccolto una sollecitazione proveniente dalla società e l'hanno alimentata. L'ampia partecipazione che si è avuta pur in assenza, generalmente, di una reale competizione fra i candidati consente di affermare che le primarie costituiscono la nuova «forma indiretta di iscrizione ai partiti» che esprime «una riaffermazione della volontà di partecipare, sottolineata dalla disponibilità a schierarsi ed a farsi identificare come parte di uno schieramento, al di là del contributo dato alla selezione del candidato»⁷¹. Da qui, dunque, l'urgenza di una riflessione costituzionale che sia consapevole dei limiti che le vicende attuali ci dimostrano.

⁶⁷ S. Bolgherini, F. Musella, *Le primarie in Italia*, cit., 237.

⁶⁸ Per una disamina del rapporto fra primarie e voto di preferenza, G. Tarli Barbieri, *Le riforme elettorali della Regione Toscana (I)*, cit., 208.

⁶⁹ S. Bolgherini, F. Musella, *Le primarie in Italia*, cit., 232-333 e 236.

⁷⁰ G. Pasquino, *Democrazia, partiti, primarie*, cit., 32 che sottolinea come «il flusso di informazioni a doppio senso può rivitalizzare la politica».

⁷¹ V. Cuturi, S. Gozzo, R. Sampugnaro, V. Tomaselli, *Partecipazione alle primarie*, cit., 163.

9. CONCLUSIONI: BILANCIO DI UNA ESPERIENZA E PROSPETTIVE PER L'ORDINAMENTO ITALIANO

Nel corso dell'esame che si è cercato sin qui di condurre sono stati anticipati i numerosi profili di problematicità, sia sul piano propriamente giuridico che su quello politico-istituzionale, del ricorso allo strumento delle elezioni primarie e della possibilità di un suo riconoscimento a livello normativo.

In questa sede basti ritornare al punto di partenza, vale a dire alle ragioni che in questi ultimi anni, dopo sessant'anni di democrazia parlamentare, hanno indotto la riflessione scientifica ma soprattutto il dibattito politico a riconsiderare con forza la possibilità – ovvero l'esigenza – di prevedere forme di partecipazione popolare alla selezione della candidature⁷².

Sebbene sia ancora attuale la felice espressione con cui il grande storico da non molto scomparso Pietro Scoppola ha descritto la vicenda della Repubblica italiana («La Repubblica dei partiti») è anche vero, come si è detto, che quel sistema ha conosciuto e continua a conoscere una profonda crisi di passaggio: da un modello (ed un sistema) di partito che si era affermato e che ha – più o meno felicemente – retto le istituzioni per più di quarant'anni ad un sistema che ancora è difficile delineare nella sue reali fattezze. In più, lo sviluppo dei mezzi di informazione e comunicazione porta i cittadini ad essere maggiormente consapevoli di come le istituzioni operano, anche in forza delle esigenze di trasparenza che accompagnano in misura sempre più marcata (sebbene con risultati ancora lontani dall'essere soddisfacenti) l'azione dei pubblici poteri. In tale quadro aumenta l'esigenza di partecipazione alla vita politica *oltre* il momento elettorale, il quale non sempre (anche a causa di sistemi elettorali che poco aiutano su questo fronte) è ritenuto sufficiente a garantire il diritto alla partecipazione politica e alla realizzazione di un effettivo metodo democratico.

In tale contesto le primarie sono vissute, con tutte le ambiguità ed i limiti che si sono descritti, come uno strumento per far convivere esigenze di ristrutturazione del sistema politico-partitico e volontà di (maggiore) partecipazione dei cittadini, in una coniugazione dunque non nuova tra diritto del singolo ed esigenza dei poteri pubblici. È quello delle primarie uno strumento idoneo allo scopo? La risposta non può che essere dubitativa: dipende, sia da come le primarie sono organizzate e realizzate, sia da come il sistema politico è capace di assumerne il valore evitando di depotenziarne la carica, magari al fine di

⁷² Tra le diverse finalità che le elezioni primarie tendono a soddisfare (e che sono ben sintetizzate, tra gli altri, da E. Marra, *Primarie: come si vota?*, in S. Gambino (a cura di), *Elezioni primarie*, cit., 87 ss.), quelle che più sembrano avere mosso l'opinione pubblica in Italia, come si è visto, sono connesse alla capacità di mobilitazione del consenso degli elettori, a ridurre l'influenza degli apparati di partito e a stimolare la partecipazione di soggetti esterni al partito stesso (o ai partiti che formano la coalizione), mentre sembrano meno avvertite (o comunque realizzate) la finalità di eleggere il candidato migliore e di favorire l'eguaglianza dei punti di partenza dei candidati.

evitare di dover rinunciare a privilegi consolidati nelle oligarchie interne⁷³. E dipende altresì da come il più complessivo sistema sociale e informativo sia in grado di evitare o perlomeno temperare i fenomeni di personalizzazione nell'ambito dello scontro politico che il sistema delle primarie inevitabilmente comporta, come l'esperienza statunitense inequivocabilmente dimostra⁷⁴.

Ma soprattutto occorre con chiarezza evitare di cadere nell'equivoco di ritenere che le primarie siano l'unica risposta possibile alle due esigenze da ultimo indicate: occorre percorrere (anche) altre strade per aumentare la partecipazione dei cittadini alla vita politica, così come occorrono tante altre cose per consentire al sistema dei partiti di riguadagnare la loro legittimazione e di far sì che essi siano effettivamente funzionali ad una democrazia efficiente e partecipata. Per questo motivo, fermarsi alle primarie potrebbe essere un pericolo insidioso.

⁷³ In tal senso G. Tarli Barbieri, *Le riforme elettorali della Regione Toscana (II)*, cit., 198-199; M. Cermel, *La democrazia nei partiti. II. Dal fallimento della «legge truffa» alla democrazia dell'alternanza (1995-2003)*, Padova, 2003, 270.

⁷⁴ Cfr., a tale riguardo, l'analisi di G. D'Ignazio, *Elezioni primarie e riforma dei partiti negli Stati Uniti d'America*, in S. Gambino (a cura di), *Elezioni primarie*, cit., 55 ss.