

LE “PRIMARIE”: I PARTITI ITALIANI ALLE PRESE CON IL METODO DEMOCRATICO

1. *Primarie rispetto a quali scelte?*

Riguardo al tema che va sotto il nome generale di “primarie”, la dottrina costituzionalistica italiana è oggi accumulata, sia da un interesse crescente sia da un atteggiamento prevalentemente dubbioso circa le “proprietà” di questo metodo selettivo.

Selezionare l'élite politica significa dar corso alla previsione costituzionale che indica la funzione fondamentale dei partiti politici, ossia “la determinazione della politica nazionale”. Era stata l'esperienza storica precedente alla fase costituente a palesare questa possibile forma peculiare di espressione della partecipazione politica dei singoli e la Carta ha proposto come il modello dei come identità permanenti, motivo questo per cui risiede anche – e per certi versi soprattutto – proprio nelle loro mani la possibilità di selezionare le persone che andranno a ricoprire cariche politiche e incarichi istituzionali. E' possibile, in questa sede, solo accennare alla questione della definizione dei “movimenti”, come identità politiche collettive che non abbracciano la forma nominale e la sostanza tradizionale del partito; con tale espressione si autodefiniscono sia alcune formazioni politiche, che effettivamente hanno i caratteri sopra indicati di stabile organizzazione e che partecipano attraverso propri rappresentanti alla vita delle istituzioni (è il caso della attuale “Lega nord” e di “Forza Italia”, poi sciolto in partito con la nuova denominazione PDL, del più recente “5 Stelle” e di “Sinistra ecologia e libertà” che si definisce solo “organizzazione politica”, dei “Verdi” e della “Federazione della Sinistra” che si definiscono “federazioni di soggetti politici”), sia le formazioni che aggregano gruppi di persone intorno ad uno o più tematiche politiche definite, in alcuni casi anche presenti nel lungo periodo, ma non dotate di una forma organizzativa persistente e definita (si pensi al movimento femminista, al movimento studentesco nelle sue varie stagioni o ai movimenti a sostegno alle campagne referendarie)¹.

Il “metodo democratico” prescritto dall'art. 49 Cost. richiede che tale selezione avvenga tramite candidature, ossia proposte di alcuni soggetti ad altri soggetti, mai coincidenti, a cui è richiesto di valutarle e approvarle. In altre parole, è assai importante distinguere la selezione dei candidabili, dalla scelta dei candidati e, soprattutto dal loro incardinamento nella carica (elezione o nomina). Definire dunque *elezioni* le cd. primarie non appare corretto. I soggetti (elettori, cittadini o anche stranieri) chiamati a questo genere di consultazione dentro ai partiti e dentro le coalizioni si esprimono sulla selezione dei candidabili, dunque, non eleggono. La loro decisione non ha l'effetto di determinare il contenuto della scelta, ossia di preporre a cariche (interne come esterne al partito) il o i soggetti votati, ma solo di sollecitarne, quasi di raccomandarne, la candidatura e di auspicarne l'elezione a coloro che ne hanno rispettivamente il potere, formale o sostanziale. Si tratterà di un potere di “proposta” più incisivo, se espressamente richiesto dalle norme interne al partito come obbligatorio e vincolante rispetto al potere di determinare i candidati, potere che comunque è sempre stato di competenza dei vertici dei partiti.

Le primarie sono piuttosto espressione di partecipazione solidaristica alla vita politica in democrazia, non foss'altro che per il motivo di permettere l'espressione di un voto individuale da contare insieme ad altri voti; ma – solo in apparenza paradossalmente – esse non sono espressione di democrazia diretta, perché non

¹ Sulla distinzione tra associazione politica e partiti, si rinvia almeno ai contributi fondamentali di C. Esposito, *I partiti nella Costituzione italiana*, in Id., *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954, spec. 220 s. e V. Crisafulli, *I partiti nella Costituzione*, in *Studi per il XX anniversario della Assemblea costituente*, Il, Vallecchi, Firenze, 1969.

modificano immediatamente la realtà giuridica neanche precostituendo il contenuto delle scelte che l'ordinamento affida (ad oggi) comunque alla competenza di altri soggetti, e – solo molto indirettamente – lo sono di democrazia rappresentativa, perché nessuno sarà eletto in base a quei voti. Tali consultazioni sono tese, insomma, a sondare la preferenza – e la sua percentuale in termini numerici di gradimento – che il gruppo di votanti esprime verso un candidato.

E' necessario poi distinguere le procedure che mirano ad individuare coloro che si proporranno all'elezione da parte del corpo elettorale (ipotesi A) o all'organo costituzionale investito del potere di nomina (ipotesi B), dalle procedure adottate per determinare gli incarichi di responsabilità dentro le formazioni politiche (singoli partiti o movimenti o loro coalizioni) (ipotesi C).

Solo nel momento in cui, dunque, l'ordinamento giuridico includa espressamente le primarie nel iter elettorale – come accade per le leggi regionali vigenti in Toscana e in Calabria (delle due vicende si parlerà diffusamente oltre) – tali consultazioni assumono un rilievo come atto di un più generale procedimento pubblico, il che peraltro giustifica l'introduzione da parte del legislatore di speciali limiti all'autonomia privata delle formazioni politiche, che per l'ordinamento giuridico italiano sono notoriamente associazioni private. In altre parole, l'"intrusione" della legge sulle forme concrete di espressione del metodo democratico interno ai partiti sarebbe giustificata dall'intenzione di questi soggetti collettivi di presentarsi alle elezioni e la sua finalità generale potrebbe essere rinvenuta nella necessità di tutelare i diritti politici di ciascun cittadino, in ogni momento del procedimento elettorale, anche definendo le modalità irrinunciabili di espressione di quelle scelte che rilevano in fasi prodromiche rispetto al voto elettorale.

Questo però è possibile, appunto, solo per l'ipotesi A (elezione diretta di sindaci, presidenti di Regione e di Provincia) e con chiari limiti di costituzionalità, nel caso in cui sia prevista l'obbligatorietà dell' svolgimento di primarie. Non così per l'ipotesi B, nel caso cioè in cui si svolgano primarie per esprimere consenso alla nomina di cariche monocratiche, non di tipo elettivo, ma la cui designazione è demandata ad altri soggetti istituzionali (è il caso della nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri da parte del Presidente della Repubblica). Così anche per l'ipotesi C (candidature per gli incarichi interni), resta il fatto che il potere normativo e organizzativo interno ai partiti è espressione – chiaramente di rilievo giuridico – di autonomia privata².

2. Disciplinare le consultazioni primarie? Le esperienze in atto, dentro e fuori i partiti

E' possibile esaminare come il diritto positivo accolga oggi la possibilità di tenere consultazioni primarie.

In Toscana, con la l.r. n. 25 del 2004 "Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale", il sistema elettorale ha assunto una forte connotazione in senso maggioritario ed ha abolito il sistema delle preferenze. A seguito di tale importante modifica, è entrata in vigore la disciplina che detta le modalità di partecipazione degli elettori alla selezione dei candidati alla carica di Presidente della Giunta e di Consigliere regionale (l.r. n. 70 del 2004 e sue modifiche introdotte con la l.r. n. 16 del 2005) e che, in particolare, introduce il sistema delle primarie, pur non in forma obbligatoria³.

² Con la conseguenza che una decisione in ordine alla presentazione di una lista assunta in violazione delle previsioni statutarie o regolamentari potrebbe essere sindacata dal giudice ordinario in sede di impugnazione della delibera dell'associazione, irregolarmente adottata, da parte del singolo iscritto. Sulla sindacabilità delle candidature dei partiti, la Corte cost. si è espressa da ultimo nella sentenza n. 256/2010, negando di intervenire, con sentenza manipolativa additiva, attraverso la previsione di una "competenza degli uffici elettorali, relativa alla verifica del rispetto, da parte dei presentatori delle liste, delle normative, di tipo statutario o legislativo (queste ultime, peraltro, neppure indicate), nella fase, politicamente molto delicata, nella quale si individuano i soggetti da candidare e si delineano gli aspetti salienti della stessa partecipazione del partito politico alla competizione elettorale", soprattutto in assenza di norme volte alla "preventiva determinazione di criteri oggettivi per tale valutazione; ciò che rientra indiscutibilmente nella discrezionalità del legislatore". La Corte, inoltre, non ravvisa "nella specie, una soluzione costituzionalmente obbligata sia per quanto attiene al tipo di tutela che dovrebbe essere introdotta a favore dei soggetti interessati, sia per quanto concerne i criteri in base ai quali gli uffici elettorali medesimi dovrebbero decidere le relative controversie interne alle organizzazioni di ciascun partito politico – le cui normative, ove esistenti, potrebbero presentare profili del tutto specifici in relazione alle rispettive loro organizzazioni – sia, infine, quanto al relativo procedimento. Elementi, questi, in ordine ai quali deve potersi esplicitare pienamente la discrezionalità politica del legislatore, data la pluralità delle possibili soluzioni concretamente adottabili – nel quadro di una più ampia valutazione attinente all'attuazione di quanto previsto dall'art. 49 Cost. – quanto al diritto dei cittadini di associarsi liberamente in partiti politici, per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale".

³ Nella presente consiliatura è stato presentato un progetto di legge teso ad abrogare la normativa in oggetto (Gruppo misto, n. 66 del 2/3/2011). Sul sistema elettorale della Toscana, cfr. G. Tarli Barbieri, *Le riforme elettorali della Regione Toscana (I)*, in *Democrazia e Diritto*, n. 4/2004, 207 ss. e *Id (II)*, in *Democrazia e Diritto*, n. 1/2005, 210 ss., Cfr. sulla legge della Regione Toscana, E. Rossi, L. Gori, *Le elezioni primarie come forma di partecipazione alla vita politica italiana: un primo bilancio dopo dieci anni di «esperimenti»*, in

La possibilità di concorrere ad eleggere, attraverso le preferenze, i candidati sembra sia stata sostituita, a mo' di contropartita o quasi di "indennizzo", con la possibilità di concorrere a indicare i candidabili ai soggetti effettivamente legittimati a definire le liste elettorali. Le primarie diventano parte integrante delle procedure elettorali, sono indette con decreto del Presidente della Giunta regionale e devono svolgersi non oltre la decima domenica antecedente al compimento del quinquennio dalle elezioni del Consiglio regionale in carica. Se svolte, devono tenersi, di norma, in ciascun comune e presso apposite sezioni elettorali e danno titolo ad ottenere rimborsi per le spese sostenute. Tra le garanzie apprestate per la composizione delle liste utili alle selezioni primarie, si segnala la previsione dell' "ordine alternato di genere".

La legge, poi, si spinge a introdurre l'obbligo per le "forze politiche" interessate di approvare un regolamento di autodisciplina, da allegare all'atto della presentazione delle liste, ne indica anche i contenuti minimi. In particolare, essi riguardano la coerenza dei risultati delle primarie, le eventuali deroghe e la possibilità che i soggetti che intendano svolgere la selezione dei propri candidati limitino l'elettorato attivo; in questo caso, i soggetti stessi predispongono un "albo degli elettori" nonché il relativo regolamento per l'espletamento della selezione. Deve comunque essere garantita l'espressione del voto agli aventi diritto, in modo personale, uguale, libero e segreto ed è disposto il versamento di una cauzione che sarà restituita una volta verificato il rispetto degli impegni assunti.

La prima applicazione di questa forma di "primaria pubblica" è avvenuta con l'indizione delle consultazioni (decreto del Presidente della Giunta regionale 30 ottobre 2009, n. 179) del 13 dicembre 2009, alle quali hanno partecipato due formazioni politiche, il Partito Democratico (PD) e Sinistra, Ecologia e Libertà (SEL)⁴, con un grado di partecipazione fortemente diversificato da circoscrizione a circoscrizione. L'evento ha avuto un riscontro sui mass media comunque piuttosto limitato rispetto al dibattito politico generale durante la campagna elettorale.

Il caso della regione Calabria riguarda invece il tentativo fallito di introdurre consultazioni primarie "pubbliche" per la sola candidatura a Presidente della Regione, in via obbligatoria e con voto aperto anche ai non iscritti ai partiti⁵. La legge n. 25 del 6 agosto 2009, impugnata dal governo, è stata poi modificata con la legge regionale 17 agosto 2009, n. 25 e con la Legge regionale 3 dicembre 2009, n. 44, nella sostanza accogliendo i motivi di impugnazione⁶. Nella nuova versione le "primarie" sono facoltative per partiti e gruppi politici e sono eliminati sia l'obbligo di versare una cauzione sia l'obbligo, in capo ai soli comuni, di predisporre le urne per la conservazione delle schede. Cancellati anche quegli aspetti legati alla potenziale violazione della segretezza del voto. Sempre tra le modifiche più rilevanti, si segnala quella che consente il rimborso delle spese sostenute dai comuni entro 90 giorni dallo svolgimento delle "primarie" a seguito di rendiconto.

Venendo poi alla regolamentazione interna alle associazioni politiche, nella prospettiva del passato recente delle formazioni politiche appartenenti all'area del centrosinistra si può osservare che solo l'attuale Partito Democratico ha introdotto disposizioni nel proprio statuto esplicitamente dedicate alle primarie,

Revista catalana de dret públic, n. 37/2008, 92 ss. ora anche in <http://vlex.com/vid/elezioni-primarie-bilancio-dieci-esperimenti-61667500#secc12>.

⁴ Le spese sostenute dalla Regione per lo svolgimento delle elezioni primarie calcolate a luglio 2010 sono state pari ad € 1.200.966,37. I dati sulle candidature ed i tassi di partecipazione al voto sono consultabili in Consiglio Regionale della Toscana, *L'attuazione della l.r. 70/2004: le "primarie" del dicembre 2009*, in *Quaderni di ricerca* n. 5, a cura del Settore Analisi della normazione. Biblioteca del Consiglio regionale, luglio 2010, dove tra l'altro si osserva che "di fronte a dati numerici sostanzialmente interlocutori, il successo (o l'insuccesso) delle primarie appare da valutare più che sul piano quantitativo su considerazioni di ordine qualitativo, quali la consapevolezza della scelta dell'elettore e le possibili interferenze tra competizione interna ai partiti e competizione fra partiti. Al riguardo occorre tenere presente che le primarie non servono solo ad individuare i candidati da inserire nella lista ma anche l'ordine con il quale essi saranno presenti nella lista stessa: da ciò discende l'importanza del risultato delle primarie anche in presenza di un solo candidato da escludere, in quanto l'ordine di presenza in lista sarà determinante, stante il risultato conseguito dalla lista stessa, per stabilire gli eletti".

⁵ Cfr. il commento su questo percorso e le osservazioni puntuali anche critiche sul testo della legge di A. Spadaro, *Elezioni primarie in Calabria*, cit., e L. Gori, *Tre questioni di costituzionalità sulle elezioni primarie regionali: la legge calabrese n. 25 del 2009 davanti alla Corte costituzionale*, in www.forumcostituzionale.it, 2010. In Sardegna la legge n. 37 del 1995, sovvenzionava economicamente i gruppi consiliari i cui partiti di riferimento rechinò nella propria disciplina interna la designazione di candidati attraverso primarie.

⁶ Con ricorso di legittimità costituzionale, in via principale, promosso dal Presidente del Consiglio dei ministri con ricorso notificato il 27 ottobre 2009. La Corte costituzionale si è pronunciata con l'ordinanza n. 148 del 2010 che dichiara l'estinzione del processo a seguito della rinuncia notificata alla Regione Calabria il 12 febbraio 2010. Il governo aveva sostenuto, in primo luogo, che la legge regionale violerebbe gli artt. 49, 51, primo comma, e 122, primo comma, Cost., non essendo la Regione competente a disciplinare il sistema di selezione dei candidati dei partiti politici alle elezioni, vincolando, l'art. 2, la formazione delle liste elettorali ai risultati delle elezioni primarie, e irrogando, i successivi artt. 13, comma 3, lettera b), e 15, comma 3, sanzioni pecuniarie derivanti dal mancato rispetto dell'obbligo di candidare alla carica di presidente della giunta regionale il vincitore delle elezioni primarie; in secondo luogo, che l'art. 9, commi 1 e 4, della legge regionale, consentendo di desumere la manifestazione di voto e ledendo il diritto alla riservatezza dell'elettore, contrasterebbe con gli artt. 48, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera l), Cost.

mentre altre – come Sinistra Ecologia e Libertà, l'Italia dei Valori, Federazione della sinistra, Verdi – hanno svolto al loro interno o aderito a consultazioni di coalizione facendo proprio un regolamento comune, ma riferendosi alle disposizioni generali sulle candidature e sulla composizione delle liste presenti nei loro statuti o regolamenti.

Dalla lettura dello statuto del PD (da ultimo modificato a maggio 2010) e dei diversi regolamenti dedicati alla questione⁷, appare chiaro che nonostante sia nella piena disponibilità dell'associazione politica stabilire non solo i criteri più idonei a raggiungere gli obiettivi politici prefissati, ma anche gli strumenti operativi concretamente valutati come più efficaci allo scopo, lo svolgimento delle primarie non è indicato mai come obbligatorio e, se il ricorso a generici diversi metodi di selezione delle candidature è sempre ammesso, il vertice del partito custodisce il potere finale (anche di veto) sulle scelte operate dai livelli subnazionali, in base alla valutazione che il loro contenuto non rispecchi la linea generale del partito. Anche nel caso della selezione delle candidature per le assemblee rappresentative, lo statuto dispone, infatti, che essa “avviene ad ogni livello con il metodo delle primarie”, ma subito dopo apre, anche tenuto conto dei diversi sistemi elettorali, alla possibilità di usare altre “forme di ampia consultazione democratica”.

In particolare, lo statuto prescrive che tutti gli elettori (dunque non solo gli iscritti) “hanno diritto a partecipare alla scelta dell'indirizzo politico” e “partecipare alle elezioni primarie per la scelta dei candidati del partito alle principali cariche istituzionali” e nelle disposizioni espressamente dedicate alla Scelta delle candidature per le cariche istituzionali” e per le “elezioni primarie per le cariche monocratiche istituzionali è stabilito che i candidati alla carica di Sindaco, Presidente di Provincia e Presidente di Regione vengono scelti attraverso il ricorso alle primarie di coalizione, ma in caso di mancato accordo con le altre formazioni politiche, si procede con le primarie di partito. Non si prevede l'obbligatorietà dello svolgimento del voto, appunto perché è sempre ammessa la possibilità di un accordo per utilizzare un diverso metodo, concordato con la coalizione, oppure la facoltà per il partito di fare emergere una candidatura unica, nei tempi prescritti. Resta comunque nelle mani del segretario nazionale il potere di valutare nel merito la scelta operata a livello locale e di “rinviarla” per un riesame all'organo dirigente del livello territoriale competente, “qualora ravvisi elementi che pregiudichino l'indirizzo politico generale del partito”.

E' chiaro, dunque, che le primarie o le altre forme di consultazione servono ad individuare i candidabili, in quanto le candidature vere e proprie derivano dall'approvazione degli organi di vertice o rappresentativi, in base a quanto sarà stabilito dai regolamenti di attuazione dello Statuto che si ferma ad indicare i principi a garanzia della democraticità del metodo di selezione. Si tratta in particolare, dell'uguaglianza di tutti gli iscritti e di tutti gli elettori; della democrazia paritaria tra donne e uomini; del pluralismo politico nelle modalità riconosciute dallo Statuto; dell'ineleggibilità in caso di cumulo di diversi mandati elettivi; della rappresentatività sociale, politica e territoriale dei candidati; del principio del merito che assicuri la selezione di candidati competenti, anche in relazione ai diversi ambiti dell'attività parlamentare e alle precedenti esperienze svolte; della pubblicità della procedura di selezione; del rispetto del Codice etico. A dirimere le controversie è delegata una commissione elettorale di garanzia.

Per quanto riguarda l' “organizzazione politica” SEL, in apertura del suo statuto (2010) è indicato l'impegno “a rimuovere ogni ostacolo alla piena partecipazione politica delle donne nei suoi organismi dirigenti ed esecutivi, nella scelta delle candidature nelle assemblee elettive” e ad aderire al codice di autoregolamentazione per le candidature approvato dalla Commissione Antimafia. Nulla, come accennato, è esplicitato riguardo ad eventuali consultazioni primarie. Le candidature per la composizione delle liste sono di competenza delle Assemblee dei circoli “luogo primario intorno al quale le/gli iscritte/i partecipano alla vita di SEL”, con l'unico vincolo della non ricandidabilità alle assemblee pubbliche elettive nazionali regionali ed europee, dopo due mandati pieni consecutivi, salvo deroga motivata assunta a maggioranza assoluta. Obiettivo esplicitamente indicato dallo statuto per la composizione delle liste è quello di assicurare la presenza paritaria (comunque non inferiore al 40%) di genere, sia nelle liste per l'elezione degli esecutivi sia per quelle delle competizioni elettorali, in questo senso è prescritto il meccanismo dello “scorrimento”. In occasione del voto per la scelta del candidato presidente dell'Alleanza di Centrosinistra per le elezioni regionali in Puglia del 2010 è stato predisposto un regolamento comune per PD e SEL.

⁷ Devono essere contenuti nell'apposito regolamento (approvato dalla Direzione nazionale entro tre mesi dalla scadenza della presentazione delle liste o, in caso di scioglimento anticipato, entro tre giorni dalla pubblicazione del relativo decreto): l'individuazione degli organi responsabili per ricevere le proposte di candidatura e i criteri per selezionarle; la determinazione delle modalità con cui nomina una, i cui componenti non sono candidabili, che esamina i ricorsi relativi alle violazioni del Regolamento e che decide in modo tempestivo e inappellabile.

Nello statuto del partito IDV (2009) si legge che ad “approvare la designazione dei candidati per le elezioni nazionali ed europee” e “a ratificare quelle per le altre elezioni” è l’Ufficio di presidenza (composto da Segretario, portavoce, capigruppo, tesoriere e un rappresentante degli eletti nei consiglio o nei governi regionali), mentre nella disposizione che riguarda l’Assemblea nazionale si prescrivono due criteri (equilibrio tra i generi e radicamento territoriale dei candidati) da seguire nella “scelta” delle candidature e nella composizione delle liste, ma non si indica con chiarezza a chi e come è attribuita tale competenza.

Con il suo statuto, la FdS (2009) si impegna a decidere “democraticamente le proprie modalità di partecipazione alle competizioni elettorali ad ogni livello, il proprio programma, le alleanze e le eventuali partecipazioni agli esecutivi” e per quanto riguarda le cariche pubbliche ed elettive stabilisce che “la preparazione delle candidature per la formazione delle liste elettorali deve svolgersi secondo i principi della massima partecipazione degli iscritti e delle iscritte al processo deliberativo e si attiene al principio della parità di genere, alle indicazioni e ai principi del Codice etico, parte integrante dello Statuto” e della non rappresentanza tendenzialmente paritaria tra i generi. L’approvazione delle liste elettorali riguardanti Regioni, Province, Comuni capoluoghi di provincia spetta ai relativi consigli politici, mentre non è esplicitato che ad approvare quelle nazionali e europee sia il consiglio politico nazionale.

Lo Statuto dei Verdi, infine, dispone che sia il consiglio nazionale federale a stabilire “i criteri delle candidature dei Verdi nelle liste del Sole che ride o nelle coalizioni di cui i Verdi fanno parte”, così come le attribuzioni, le modalità di elezione e ogni altra regola o procedura che riguardano gli organi interni alla Federazione.

3. Ma quante primarie?

In Italia si è concretamente cominciato a parlare di “primarie” in coincidenza con l’avvio della transizione degli anni Novanta e delle modifiche di fatto apportate (alla forma di governo e alla “forma del Parlamento”) dalle leggi elettorali, a partire dalla istituzione dell’elezione diretta del sindaco e del presidente della provincia grazie alla legge 25 marzo 1993, n. 81⁸. Sono, da ultimo, le caratteristiche della legge elettorale vigente per le due Camere (eliminazione preferenze, liste bloccate, sbarramenti preclusivi all’accesso dei partiti minori non coalizzati) che hanno fatto da scenario, sia ad un aumento dei poteri dei vertici politici nella selezione delle candidature sia ad un aumento della richiesta di primarie, non sempre accompagnati dalla evidenza di dibattito interno agli stessi partiti.

L’ipotesi di lavoro è quella di ricostruire le diverse tipologie, in base alla cronaca della loro effettiva realizzazione. Di fronte alle ormai numerose votazioni primarie che si sono realizzate dal 1998 ad oggi, non sembra conveniente escludere dal ragionamento generale l’ipotesi di consultazioni che si svolgano all’interno dei partiti o delle coalizioni partitico-politiche al fine di individuare i candidati agli incarichi di direzione di tali organizzazioni. La dottrina utilizza a questo proposito l’espressione “primarie private”, in quanto stabilite, a volte disciplinate, come si è appena descritto, e organizzate da soggetti associativi, nel quadro del diritto civile. Anche queste consultazioni possono essere denominate primarie, ma in base agli effetti che vengono prodotti e alla funzione diversa che assolvono, vanno analizzate separatamente da quelle che incidono, come abbiamo detto comunque sempre in via indiretta, sulla vita delle istituzioni rappresentative (dal livello locale a quello sovranazionale).

Nei fatti, si sono tenute “primarie” che – nella sostanza, più o meno indirettamente – hanno inciso sulle vere e proprie procedure elettorali: per la selezione dei candidabili alle cariche monocratiche direttamente eleggibili; per la selezione dei candidabili nelle liste per elezione dei membri delle assemblee rappresentative; per l’indicazione del candidabile a leader della coalizione che indirettamente, tramite questa, potrà essere proposto alla nomina di Presidente del Consiglio. I casi sotto elencati hanno la caratteristica comune di essere (eccettuato il caso di Alleanza Nazionale del 1998 che è il primo in ordine temporale, ma sarà anche l’unico) tutti nell’ambito dei partiti della sinistra e delle coalizioni di centro-sinistra. In generale, la sperimentazione è partita a livello locale, a seguito delle riforme elettorali in quell’ambito, ed è stata ad oggi disciplinata – come si è detto – da fonti interne ai partiti, con l’unica eccezione del caso della toscana, disciplinato con legge regionale. Come vedremo, l’eccezione è però significativa, perché ha imposto nel dibattito la disamina degli eventuali profili di incostituzionalità di norme di legge tese ad attribuire

⁸ Come ricorda C. Fusaro, *Elezioni primarie: prime esperienze e profili costituzionali*, in *Quaderni dell’Osservatorio elettorale - Regione Toscana*, n. 55/2006.

un carattere vincolante allo svolgimento delle consultazioni primarie cd. pubbliche. Inoltre, il recente caso del fallito tentativo di imporre l'uso delle primarie nell'analoga disciplina in Calabria ha consentito che la questione fosse anche formalmente proposta al giudizio della Corte costituzionale.

Dal 2004 al 2009 sono state stimate 3 primarie nazionali; 2 primarie regionali; 27 primarie provinciali, 293 primarie comunali⁹. Nella recente tornata elettorale amministrativa 2011 (ho effettuato autonomamente la ricerca dei dati), delle 11 province in cui si è votato, soli in 2 sono state effettuate le primarie (tra la fine del 2010 e l'inizio del 2011). Tra gli oltre 1000 comuni, dei 31 capoluoghi di provincia interessati dalla elezione del sindaco e dei consigli comunali, in 14 sono state effettuate le primarie, di cui 6 capoluoghi di regione.

In particolare:

Candidato Presidente della Regione:

- Calabria, Coalizione L'Unione, 28 novembre 2004, vincitore Agazio Loiero;
- Puglia, Coalizione L'Unione, 16 gennaio 2005, vincitore Nichi Vendola;
- Toscana, Toscana futura, 20 febbraio 2005;
- Sicilia, coalizione L'Unione, 4 dicembre 2005, vincitore Rita Borsellino;
- Puglia, coalizione Centro-sinistra, 24 gennaio 2010, vincitore Nichi Vendola;
- Calabria, PD, 14 marzo 2010, vincitore Agazio Loiero.

Candidato Presidente di Provincia:

- La Spezia, Coalizione L'Unione, 4 febbraio 2007, vincitore Marino Fiasella;
- Ravenna, coalizione Centro-sinistra, 20 dicembre 2010, Claudio Casadio;
- Pavia, 20 marzo 2011, coalizione Centro-sinistra, Daniele Bosone.

Candidati consiglieri regionali:

- Toscana, DS, 20 febbraio 2005;

Candidati consiglieri provinciali:

- Roma, Alleanza Nazionale, 1998.

Candidato sindaco (comuni sopra i 15.000 abitanti):

- Bologna, coalizione L'Ulivo, 1998, vincitore Silvia Bartolini;
- Milano, coalizione L'Unione, 29 gennaio 2006, vincitore Bruno Ferrante;
- Palermo, coalizione L'Unione, 4 febbraio 2007, vincitore Leoluca Orlando;
- Genova, coalizione L'Unione, 4 febbraio 2007, vincitore Marta Vincenzi;
- Como, coalizione L'Unione, 4 febbraio 2007, vincitore Luca Gaffuri;
- Genova, coalizione L'Unione, 4 febbraio 2007, vincitrice Marta Vincenzi;
- Lucca, coalizione L'Unione, 4 febbraio 2007, vincitore Andrea Tagliasacchi;
- Carrara, coalizione L'Unione, 4 febbraio 2007, vincitore Angelo Zubbani;
- Palermo, coalizione L'Unione, 4 febbraio 2007, vincitore Leoluca Orlando;
- La Spezia, coalizione L'Unione, 4 febbraio 2007, vincitore Massimo Federici;
- Reggio Calabria, coalizione L'Unione, 4 febbraio 2007, vincitore Eduardo Lamberti Castronuovo;
- L'Aquila, coalizione L'Unione, 4 febbraio 2007, vincitore Massimo Cialente;
- Bologna, PD, 13 e 14 dicembre 2008, vincitore Flavio Del Bono;
- Firenze, DS, 15 febbraio 2009, vincitore Matteo Renzi;
- Macerata, coalizione Centro-sinistra, 17 gennaio 2010, vincitore Romano Carancini;
- Milano, coalizione Centro-sinistra, 14 novembre 2010, vincitore Giuliano Pisapia;
- Caserta, 5 dicembre 2010, coalizione Centro-sinistra, vincitore Carlo Marino;
- Trieste, coalizione Centro-sinistra; 12 dicembre 2010, vincitore Roberto Cosolini;
- Rimini, coalizione Centro-sinistra; 12 dicembre 2010, vincitore Andrea Gnassi;
- Latina, coalizione Centro-sinistra; 16 gennaio 2001, vincitore Moscardelli;
- Napoli, coalizione Centro-sinistra; 23 gennaio 2011, vincitore Andrea Cozzolino - poi candidato

Morccone;

- Carbonia, coalizione Centro-sinistra, 30 gennaio 2011, vincitore Giuseppe Casti;
- Cagliari, coalizione Centro-sinistra, 30 gennaio 2011, Vincitore massimo Zedda;
- Torino, coalizione Centro-sinistra, 27 febbraio 2011, vincitore Piero Fassino;

⁹ Dati elaborati da F. Venturino e consultabili su www.scpol.unige.it/.../VENTURINO%20-%20le%20elezioni%20primarie.ppt. Per molti di questi casi, approfondimenti si trovano in E. Rossi, L. GORI, *Le elezioni primarie*, cit.

- Bologna, 23 gennaio 2011, vincitore Virginio Merola;
- Ragusa, 6 febbraio 2011, coalizione Centro-sinistra, vincitore Sergio Guastalla;
- Novara, 6 febbraio 2011, coalizione Centro-sinistra, vincitore Andrea Ballarè;
- Barletta, coalizione Centro-sinistra, 20 febbraio 2011, vincitore Nicola Maffei;
- Iglesias, coalizione Centro-sinistra, 20 febbraio 2011, vincitore Marta Testa.

Si sono tenute “primarie” che allo stesso modo si può dire abbiano inciso sostanzialmente sulle vere e proprie procedure elettorali, ma ancor più indirettamente, in quanto tese a formalizzare l'intenzione politica dei partiti o meglio delle coalizioni a indicare il proprio leader come possibile nominato dal Presidente della Repubblica a formare il nuovo governo:

- Candidato leader di coalizione, L'Unione, 16 ottobre 2005, vincitore Romano Prodi¹⁰.

Infine, si sono tenute “primarie” degli iscritti (e non solo¹¹) per sollecitare i gruppi dirigenti di partito (nelle diverse composizioni previste dai rispettivi statuti) a selezionare la leadership a livello centrale o periferico.

Segretario Nazionale partito:

- DS, 14 ottobre 2007, vincitore Walter Veltroni;
- DS, 25 ottobre 2009, vincitore Pierluigi Bersani.

Segretari Regionali partito:

- DS, 14 ottobre 2007;
- DS, 25 ottobre 2009.

4. Il dibattito in atto e le prospettive future

Gli esempi sopra descritti di disciplina pubblica e di regolamentazione interna alle associazioni politiche di consultazioni primarie, nonché la valutazione delle esperienze concrete di voto, hanno permesso di prospettare criticamente diverse questioni di interesse costituzionale. I caratteri costituzionali del voto – eguaglianza, personalità, libertà e segretezza – devono essere rispettati anche per la manifestazione di questo voto che, abbiamo detto, non può essere considerato elettorale in senso proprio, né referendario in senso tecnico? Quali le differenze, in caso di svolgimento di consultazioni disciplinate da fonti del diritto pubblico, rispetto ai criteri a garanzia dei singoli che le associazioni politiche intendono applicare nella regolamentazione interna della loro organizzazione?

La tendenza che le concrete esperienze di voto realizzate portano alla luce, sia in occasione di primarie “pubbliche” sia di primarie “private”, è quella a riprodurre le procedure elettorali e dunque ad inserire le garanzie imposte dalla Carta. Difatti, coloro che hanno analizzato l'iter adottato dalle formazioni politiche per lo svolgimento delle avvenute consultazioni primarie hanno fatto osservazioni critiche, alle quali si rinvia per un approfondimento sul punto, sulle questioni della definizione dell'elettorato attivo e di quello passivo, delle modalità di espressione del voto a tutela del principio di personalità e segretezza, del sistema di copertura delle spese, dell'eventuale quorum di validità; della pubblicità e trasparenza delle relative norme ecc.

Se, poi, si vuole parlare di primarie come momento dell'articolata e complessa procedura elettorale, si deve partire dalla considerazione che sono poche le disposizioni che nel testo della Costituzione riguardano tale materia e che sono direttamente riferibili al tema della selezione delle candidature, solo quelle che prescrivono il limite di età per l'elettorato passivo (art. 56, terzo comma e art. 58, secondo comma) e, indirettamente, quelle che dispongono la riserva di legge per consentire l'accesso alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza (art. 51) e determinare i casi di ineleggibilità e incompatibilità (art. 65, per i membri del Parlamento e art. 122, per il Presidente ed i componenti della Giunta e del Consiglio regionale).

Non solo dunque è possibile, ma è necessario dare attuazione a tali prescrizioni costituzionali con precise scelte legislative, ma che le primarie siano la scelta migliore ed in quanto tale “raccomandata” dal legislatore

¹⁰ Cfr. E. Rossi, L. Gori, *op. ult. cit.*, 97; M. Rubechi, «Primaria 2005»: la struttura e le regole di svolgimento, in www.forumcostituzionale.it (15 settembre 2005); A. Gigliotti, *Le primarie dell'Unione*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it. Altri approfondimenti in M. R. Allegri, *Le primarie dell'Unione tra peculiarità italiane ed esperienze internazionali*, in R. Gritti, M. Morcellini (a cura di), *Elezioni senza precedenti: dalle primarie dell'Unione alle politiche e al referendum costituzionale del 2006: voto, sistemi elettorali e comunicazione*, Franco Angeli, Milano, 2007, 167 ss., Regione Toscana, *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, n. 55 del 2006 e in R. De Luca, F. Venturino, *Mobilizzazione e partecipazione elettorale. Un'analisi delle primarie per l'elezione del primo segretario del PD*, Aracne, Roma, 2010.

¹¹ Per questo genere di voti si usano generalmente le espressioni primarie “aperte” e “chiusi”; nel caso in cui si riconosca ai non iscritti partito la possibilità di votare, occorre valutare la possibilità che siano stati violati i diritti degli associati ai partiti, sul tema in generale.

come la più efficace per connotare di democrazia il metodo interno alla vita dei partiti è discutibile e, di fatto, recentemente molto discusso¹². Rimane in altre parole ferma la possibilità caldeggiata da Vezio Crisafulli di “introdurre per la scelta dei candidati alle cariche pubbliche un *sistema analogo* (corsivo mio) a quello delle primarie aperte americane”¹³. E non c'è chi – ieri come oggi – non auspichi che la soluzione da individuare vada nel senso di correggere la tendenza in atto a sostanziali deleghe in bianco ai vertici dei partiti.

Tuttavia, i criteri in tale modo introdotti riguarderebbero appunto una delle fasi delle procedure elettorali, quella preparatoria all'accesso e potrebbero vincolare (legittimamente, come si è cercato di argomentare) l'autonomia privata delle formazioni politico-partitiche nel fine da realizzare (ad esempio, si dovrebbe pensare alla composizione delle liste secondo criteri di non discriminazione in base al sesso; secondo criteri che garantiscano il rispetto delle altre norme sull'incompatibilità tra cariche; secondo criteri che rendano più stringente l'interpretazione dell'art. 54, secondo comma, o almeno non anacronistica la previsione che l'eventuale affidamento della funzione pubblica sia adempiuta con “disciplina e onore”), ma non, a mio avviso, nella scelta dello strumento con cui realizzarlo.

Le primarie sono utilizzate dai partiti anche negli altri contesti nazionali europei, ma (con alcune eccezioni che forse sono in aumento) a prevalere non è il modello del partito del leader alla ricerca di legittimazione personale continua e diretta dal basso, con un voto espresso da chiunque abbia la voglia di dimostrare la sua predilezione, anche momentanea. Anche in Europa, poi, il contesto generale comprende apparati burocratici dei partiti che hanno comunque subito “un notevole dimagrimento a livello centrale e periferico sia per motivi finanziari, che per ragioni “funzionali”.

Nello specifico contesto della rappresentanza politica nell'U.E. alcuni passi sono stati fatti per creare un comune contesto giuridico di riferimento che riguardi anche la loro disciplina interna. Ad iniziare con il Regolamento (CE) n. 2004/2003 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 novembre 2003, relativo allo statuto e al finanziamento dei partiti politici a livello europeo, fino alla Risoluzione del parlamento europeo del 23 febbraio 2006 che, da ultimo, include tra le regole da contemplare quelle sulle candidature. E, se oggi appare prematuro, in futuro si potrebbe aprire la prospettiva che si concretizzi l'ipotesi “di far eleggere una quota di membri del Parlamento europeo all'interno di una grande circoscrizione europea, nella quale la partita politica si giochi non più tra i singoli partiti nazionali, ma tra i partiti di livello europeo, in competizione per la conquista dei seggi”¹⁴.

A conclusione, si deve osservare che l'atteggiamento di molti politici resta invece a tratti entusiastico¹⁵ e che da ultimo, a seguito dell'esito sfavorevole delle elezioni amministrative, si registrano repentine aperture della coalizione di centrodestra attualmente al governo¹⁶. Un'idea del peso politico che lo strumento delle

¹² S. Merlini, *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Passigli, Firenze, 2009; E. Rossi, *La democrazia interna dei partiti politici*, in Rivista Aic, 1/2011; A. Gratteri, *Elezioni primarie e segretezza del voto: elementi pubblicistici ed associazionismo privato*, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale - Regione Toscana*, n. 55/2006. La prospettiva politologica in E. Melchionda, *Alle origini delle primarie*, Ediesse, Roma, 2005; G. Pasquino, *Democrazia, partiti, primarie*, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale - Regione Toscana*, n. 55/2006. O. Massari, *La parabola dei partiti in Italia: da costruttori a problema della democrazia*, in *Democrazia e Diritto*, n. 3-4/2009; A. Anastasi, *Elezioni primarie, per la selezione delle candidature alle cariche elettive, e dinamiche interne ai partiti e alle alleanze partitiche: ipotesi e riflessioni*, in: Società italiana di scienza politica, Paper presentato alla conferenza annuale della Società italiana di scienza politica (Roma, 17-19 settembre 2009), M. Prospero, *Elogio della mediazione*, in *Democrazia e Diritto*, n. 3-4/2009.

¹³ *La Costituzione della Repubblica italiana e il controllo democratico dei partiti*, in *Studi politici*, 1960, 276.

¹⁴ Sulla disciplina statutaria della selezione dei gruppi dirigenti dei partiti in altri Paesi europei, cfr. G. Grasso, *Democrazia interna e partiti politici a livello europeo: quale termine di raffronto per l'Italia?*, in *Politica del diritto*, n. 4/2010, 643.

¹⁵ Il recente seminario interno dal titolo “Il Pd e le trasformazioni del sistema democratico”, organizzato da questo partito a Roma il 1 e 2 aprile scorso si chiudeva questa annotazione del segretario Bersani: “le primarie sono assolutamente confermate come tratto distintivo del Pd, ma occorrerà ragionare su «idee e proposte per una manutenzione di questo strumento in modo da non deteriorarlo”. Al seminario è stato anche presentato un sondaggio Ipsos svolto tra iscritti ed elettori del Pd dal quale emerge che «il progetto è tuttora valido per quasi il 60 per cento mentre gli altri ritengono che non abbia ancora espresso tutte le sue potenzialità». Secondo la ricerca, inoltre, il principale «punto di debolezza» indicato è «l'eccesso di divisioni interne al partito». Secondo il 61 per cento degli iscritti e il 63 per cento degli elettori «rimane ancora molto da fare» sul tema del rinnovamento dei gruppi dirigenti. Infine, le primarie restano lo strumento privilegiato per la scelta sia dei candidati a sindaco o a governatore, ma anche per indicare i dirigenti di partito. Secondo il 30 per cento degli iscritti e il 49 per cento degli elettori bisognerebbe fare sempre le primarie aperte a tutti gli elettori; secondo il quasi 30 per cento bisognerebbe fare primarie con un albo a cui iscriversi prima; secondo il 42 per cento degli iscritti e il 23 per cento degli elettori bisognerebbe lasciare la scelta agli iscritti del partito. La base del Pd chiede inoltre più autonomia alle realtà locali: secondo l'83 per cento degli intervistati andrebbero più ascoltati gli amministratori perché più vicini alla realtà dei cittadini. Cfr. i toni entusiastici del segretario di SEL, Vendola, del 19 maggio 2011, Le primarie “sono un metodo indispensabile per mettere l'anima nel corpo un po' smorto di questo centrosinistra”.

¹⁶ Con l'annuncio della presentazione, il 17 giugno 2011, di proposte di legge a Camera e Senato a firma Cicchitto e Quagliariello, nelle quali si prevede la facoltà per partiti e coalizioni di svolgere primarie per le cariche monocratiche direttamente eleggibili, senza prevedere meccanismi di incentivo-disincentivo economico a carico dello Stato.

primarie va oggi assumendo, ce la si può formare valutando le proposte della sua traduzione in testi di legge.

Tutte attualmente [giugno 2011] accorpate all'esame in prima lettura dalla Camera dei Deputati nella presente legislatura, le proposte in tema di attuazione dell'art. 49 Cost., sono finalizzate ad introdurre una disciplina organica dei partiti politici ed intervengono essenzialmente sul riconoscimento giuridico dei partiti e sulla regolamentazione della loro attività e funzionamento, recando anche disposizioni in materia di finanziamento dei partiti e, in un caso, prevedendo l'istituzione di fondazioni politico-culturali. Di tali proposte di legge tre, di iniziativa di deputati di diversi gruppi appartenenti a schieramenti anche distanti, prevedono il metodo delle primarie e comunque riferimenti espliciti al metodo di selezione dei candidati alle cariche pubbliche¹⁷.

Due delle p.d.l. presuppongono per i partiti la definizione di associazioni riconosciute, dotate di personalità giuridica (in base alla normativa oggi vigente, art. 1, DPR 361 del 2000, questa si acquista mediante il riconoscimento determinato dall'iscrizione nel registro delle persone giuridiche, istituito presso le prefetture) e declinano gli elementi che permettono di garantire adeguate forme di democrazia interna dei partiti. In particolare, l'A.C. 3809 indica tra i contenuti necessari degli statuti dei partiti: il diritto alla partecipazione alla determinazione della linea politica e alla sua attuazione ed il conferimento a tempo determinato di tutte le cariche interne.

Lo strumento delle "elezioni" primarie è indicato come obbligatorio (pena la decurtazione dei rimborsi elettorali) dai proponenti l'A.C. 3809, con rinvio agli statuti per la disciplina delle procedure di voto¹⁸. Diversamente le proposte A.C. 4170 e 4194 considerano facoltative le primarie (pur prevedendo anch'essa, come disincentivo, una decurtazione dei rimborsi elettorali), ma propongono che in caso di loro svolgimento la legge determini in parte direttamente la loro disciplina, rinviando per il resto all'autonoma regolamentazione dei partiti¹⁹.

¹⁷ Si tratta dell'A.C. 3809, Sposetti ed altri, Disciplina dei partiti politici, in attuazione dell'articolo 49 della Costituzione, e delle fondazioni politico-culturali. Delega al Governo per l'emanazione di un testo unico delle leggi sulla disciplina e sul finanziamento dei partiti politici, 25 ottobre 2010, dell' A.C. 4170 Lenzi ed altri, Disposizioni per lo svolgimento di elezioni primarie per la formazione delle liste per le elezioni della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica,

11 marzo 2011 e dell'A.C. 4194, Veltroni ed altri, Norme sulla disciplina interna dei partiti e sulla disciplina delle elezioni primarie, 18 marzo 2011. Le altre sono: A.C. 244, Turco ed altri, Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione in materia di democrazia interna dei partiti politici e norme in materia di finanziamenti pubblici e privati destinati ai medesimi soggetti. Delega al Governo per l'emanazione di un testo unico delle leggi concernenti l'organizzazione e il finanziamento dei partiti politici, presentato 29 aprile 2008; A.C. 506, Castagnetti ed altri, Disposizioni per l'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione in materia di democrazia interna dei partiti, 29 aprile 2008; A.C. 853, Pisicchio ed altri, Disciplina dell'attività dei partiti politici, 7 maggio 2008; A.C. 1722, Briguglio ed altri, Disposizioni di attuazione dell'articolo 49 della Costituzione in materia di partiti politici, 1° ottobre 2008. Cfr. l'analisi di E. Rossi, *La democrazia interna dei partiti politici*, cit., 17 s.

¹⁸ Art. 3, comma 2 "Lo statuto prevede che la scelta delle candidature alle cariche elettive pubbliche sia effettuata mediante elezioni primarie".

¹⁹ A.C. n. 4194, Art. 4. (*Elezioni primarie*). 1. Entro centoventi giorni dalla scadenza del termine per la loro presentazione, il legale rappresentante di un partito politico ovvero i legali rappresentanti di più partiti tra loro coalizzati possono richiedere all'ufficio elettorale competente di indire elezioni primarie per la selezione dei propri candidati a sindaco e a presidente di provincia, delle proposte di candidatura, nel rispetto dell'articolo 92 della Costituzione, alla carica di Presidente del consiglio dei ministri e per la selezione dei propri candidati alle assemblee rappresentative di livello comunale, provinciale, nazionale ed europeo per le quali sia prevista l'elezione nell'ambito di collegi uninominali con formula maggioritaria. Unitamente a tale richiesta i medesimi soggetti depositano un apposito regolamento e comunicano i nominativi dei componenti il collegio dei garanti di cui al comma 2. 2. In caso di indizione di elezioni primarie, è istituito un apposito collegio dei garanti che sovrintende alla regolarità delle elezioni, nomina gli scrutatori e i componenti delle commissioni elettorali, delibera in modo insindacabile su qualsiasi forma di ricorso e proclama il vincitore. 3. L'ufficio elettorale competente stabilisce la data e le sedi in cui si svolgono le elezioni primarie, sentiti il prefetto e i sindaci dei comuni in cui si svolgono le elezioni stesse. 4. L'ufficio elettorale competente provvede a dare comunicazione ai cittadini della data e delle modalità di svolgimento delle elezioni primarie mediante affissioni pubbliche. Le medesime comunicazioni sono altresì pubblicate nel sito *internet* del Ministero dell'interno e nel sito ufficiale del partito politico o della coalizione dei partiti che hanno deliberato l'indizione delle elezioni primarie. 5. Le elezioni primarie si svolgono in un solo giorno, anche non festivo, compreso tra il novantesimo e il sessantesimo giorno antecedente il termine per la presentazione delle candidature di cui al comma 1. Le elezioni primarie richieste da più partiti politici o dalla coalizione di partiti per la medesima carica si svolgono nello stesso giorno. 6. Il regolamento di cui al comma 1 stabilisce le condizioni per la presentazione delle candidature, assicura pari opportunità tra uomini e donne nell'accesso alle candidature e può prevedere che l'elettorato passivo sia riservato ai soli iscritti al partito politico o alla coalizione di partiti che promuovono le elezioni primarie. Esso può altresì prevedere che la prerogativa di sottoscrivere le candidature sia riservata ai soli iscritti o sia attribuita, in via comunque non esclusiva, a un numero qualificato di componenti degli organismi dirigenti. Qualora la prerogativa di sottoscrivere le candidature sia riservata ai soli iscritti, il numero massimo delle sottoscrizioni richieste non può essere superiore al 20 per cento degli aventi diritto. Qualora la prerogativa di sottoscrivere le candidature sia attribuita anche a un numero qualificato di componenti di un organo dirigente dei partiti politici o della coalizione di partiti che promuovono le elezioni primarie, il numero massimo delle sottoscrizioni non può essere superiore al 35 per cento dei componenti del medesimo organo. 7. Alle elezioni primarie si applicano le norme di legge limitative dell'esercizio dell'elettorato attivo e passivo previste per le corrispondenti consultazioni elettorali. Il regolamento di cui al

Nelle relazioni che accompagnano le due proposte si sottolinea che “la selezione delle candidature, tra le funzioni svolte dai partiti è certamente quella che maggiormente richiama il loro ruolo pubblico” e che il metodo delle primarie, da molto tempo utilizzato negli USA, è un metodo che si va affermando in ciascuno degli Stati dell’Unione europea “in tutto o in parte con legge, in modo da garantire la credibilità e la democraticità del procedimento”; le nuove norme poi, rendendo obbligatorio tale metodo, concorrerebbero *ab origine* a applicare le norme stringenti in materia di ineleggibilità incandidabilità, potenziando il controllo democratico sugli eletti (A.C. 4194). Si esplicita anche che “l’obiettivo di sottrarre una decisione fondamentale, quale la scelta dei candidati, alla ristretta cerchia dei dirigenti di partito” e che per perseguirlo efficacemente occorrono due condizioni “che le elezioni avvengano a scrutinio segreto e che sia garantita l’autenticità del voto anche nel caso di ricorso a procedure telematiche” (AC 3809).

Un quadro futuro di molte luci e poche ombre, per un metodo politico di autoregolamentazione che i presentatori “bipartisan” vorrebbero diventasse metodo giuridico.

comma 1 può prevedere ulteriori limitazioni nei confronti di soggetti che risultano condannati per reati di corruzione, concussione o appartenenza ad associazioni di stampo mafioso o comunque contro la pubblica amministrazione. 8. Qualora, nei tempi e nei modi prescritti dal regolamento di cui al comma 1, sia stata avanzata una sola candidatura, non si svolgono le ulteriori fasi del procedimento elettorale e il collegio dei garanti dichiara selezionata a tutti gli effetti la candidatura in oggetto. 9. Alle elezioni primarie si applica la legislazione vigente sulla propaganda politica e sulle spese elettorali. Le spese dei candidati alle elezioni primarie non possono superare un quinto delle spese previste per la partecipazione alle elezioni stesse. 10. Hanno diritto di partecipare alla votazione nelle elezioni primarie i cittadini iscritti alle liste elettorali che al momento del voto dichiarano di essere elettori del partito politico o della coalizione di partiti che ha promosso la consultazione per la carica a cui la consultazione si riferisce. Il regolamento di cui al comma 1 può prevedere l'estensione del diritto di elettorato attivo anche ad altri soggetti, ovvero agli stranieri residenti, a persone di età inferiore a diciotto anni, a lavoratori e a studenti fuori sede. Il collegio dei garanti, entro sette giorni dallo svolgimento delle elezioni primarie, rende pubblico l'elenco degli elettori che vi hanno preso parte. 11. Qualora nello stesso giorno si tengano più elezioni primarie per la medesima carica, ciascun cittadino può partecipare ad una sola di esse. 12. Il voto è espresso a scrutinio segreto. Ciascun elettore ha il diritto di votare per un solo candidato per ogni consultazione elettorale. È selezionato l'aspirante candidato che ottiene il numero più alto di voti. 13. In caso di rinuncia, di impedimento o di morte dell'aspirante selezionato subentra l'aspirante candidato che ha ottenuto il numero più alto di voti tra gli altri candidati alla medesima elezione).