



*Costituzionalismo.it*

Fascicolo 2 | 2017

MEDIAZIONE POLITICA E COMPROMESSO PARLAMENTARE

## Le primarie e altri falsi antidoti alla crisi dei partiti in Italia

di ROBERTA CALVANO

**LE PRIMARIE  
E ALTRI FALSI ANTIDOTI  
ALLA CRISI DEI PARTITI IN ITALIA**

di *Roberta Calvano*  
*Professore ordinario di Diritto costituzionale*  
*Università degli studi di Roma Unitelma Sapienza*

**ABSTRACT**

**ITA**

L'articolo riguarda il tema delle elezioni primarie, la loro compatibilità con i principi della Costituzione italiana e la prassi circa la loro utilizzazione negli ultimi anni. Attraverso l'esame della dottrina e della prassi su questo tema, l'Autrice si concentra sul rischio coinvolto da un impiego delle primarie come strumento di possibile soluzione della crisi dei partiti e della rappresentanza.

**EN**

The article deals with the issue of primary elections, their compatibility with Italian Constitutional principles and their use in the last few years. Through the examination of literature and practice on this subject the Author focuses on the risk of considering primary elections as a solution to the crisis of political parties and representative democracy.

**LE PRIMARIE  
E ALTRI FALSI ANTIDOTI  
ALLA CRISI DEI PARTITI IN ITALIA**

di *Roberta Calvano*

SOMMARIO: 1. *La regolazione della democrazia interna e il ruolo delle elezioni primarie;* 2. *L'inquadramento costituzionale del problema delle primarie;* 3. *Le primarie e la prassi;* 4. *Un obiter dictum: la materia elettorale nella dimensione sovranazionale;* 5. *Primarie e trasformazioni del sistema politico italiano.*

*«È finita e non c'è più nulla da fare, e questa è già una consolazione, come dicono in Turchia quando tagliano la testa dell'uomo sbagliato».*

CHARLES DICKENS, *Il circolo Pickwick* (1837)<sup>1</sup>

**1. La regolazione della democrazia interna e il ruolo delle elezioni primarie**

È possibile parlare di “attuazione” per una norma costituzionale come l’art. 49? Non ci si riferisce tanto al dato della difficoltà di innestare nella vita dei partiti quel metodo democratico che spesso si è fermato alla soglia degli stessi, quanto alla inevitabile obiezione circa l’inutilizzabilità del termine “attuazione” in relazione ad una disposizione che non richiede un intervento legislativo in questo senso, e che addirittura in passato si era ritenuto quasi lo escludesse, a tutela dell’autonomia dei partiti da un possibile ed invadente intervento occhiuto da parte dello Stato. Come per altre disposizioni costituzionali che non richiedono un’attuazione legislativa, ma che sono rimaste o sono apparse più di recente dimenticate alla luce della prassi, si pone il quesito se una disciplina legislativa che ne costituisca lo svolgimento, predisponendo strumenti e meccanismi che ne perseguano gli o-

---

<sup>1</sup> E. GALEANO, *Los emigrantes, ahora*, in *Bocas del tiempo*, Pehuén, Santiago, 2005, p. 207.

biettivi, possa rappresentare un'occasione di inveroamento della disciplina dell'art. 49, sempre che si rispetti l'autonomia dei partiti quali soggetti tramite cui viene a realizzarsi la principale opportunità dei cittadini di concorrere a determinare la politica nazionale. Un dato questo, che, mai come oggi, appare ampiamente ignorato da un elettorato sempre più distante dalla partecipazione e dagli strumenti della rappresentanza e che sembrerebbe concorrere ad indicare la possibile utilità di un intervento legislativo in materia<sup>2</sup>.

Tuttavia, tanto più sembra urgente la necessità, altrettanto inequivocabilmente pare allontanarsi la possibilità di una implementazione di quella democrazia interna che da lungo tempo è al centro delle riflessioni dei costituzionalisti<sup>3</sup>.

Oltre alla imponente letteratura costituzionalistica e politologica sul tema, a tale cruciale questione si è tentato di dare una risposta anche in sede politica, senza giungere ad alcun esito. Già negli anni '80 la Commissione Bozzi aveva proposto come possibile oggetto di una revisione l'art. 49 Cost. e, in particolare, l'inserimento nello stesso del seguente comma «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*».

Su questo grande tema della regolazione della democrazia interna dei partiti (che comprende in sé naturalmente quello di cui ci si vuole qui occupare) si apre la fondamentale alternativa tra auto o eteroregolazione<sup>4</sup>. A fronte di questa dicotomia si può ritenere – senza tema

---

<sup>2</sup> Anche su questa rivista si è provato a riflettere di recente sul problema del “diritto dei partiti”, v. anche per i più ampi riferimenti bibliografici, R. CALVANO, *Dalla crisi dei partiti alla loro riforma, senza fermarsi ...voyage au bout de la nuit?*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2015, parte II, pp.169 ss.

<sup>3</sup> G. AZZARITI, *La crisi dei partiti come crisi della loro capacità rappresentativa*, in *Scritti in onore di L. Carlassare. Il diritto costituzionale come regola e limite del potere*, Vol. V, Sez. I, *Della democrazia e delle sue dinamiche*, a cura di G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI, Napoli, 2009, 1788; F. LANCHESTER, *I partiti politici tra comunità politica e istituzioni: la crisi di regime ed il riallineamento incompiuto*, in *Studi in onore di G. Ferrara*, II, Torino 2005, p. 481; C. PINELLI, *Discipline e controlli sulla 'Democrazia interna' dei partiti*, Padova, 1984; P. RIDOLA, *Partiti politici*, in *Enc. dir.*, XXXII, Milano 1982; G. RIZZONI, *sub art. 49*, in (a cura di) R. BIFULCO, A. CELOTTO E M. OLIVETTI, *Commentario alla Costituzione*, I, Torino 2006, 987 s.

<sup>4</sup> A. RUGGERI, *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti politici*, in *Rivista Aic*, 2010, p. 6, «coltivare la speranza che le regole giuridiche e le regolarità della politica possano alimentarsi a vicenda, immettendosi in un circolo virtuoso in cui si ricarichino

di smentite – che oggi, nella prassi, l’asse sia tutto spostato sull’autonomia e dunque sulla “sregolatezza” della politica. Tuttavia, è bene avvertire, improvvise virate verso una etero-regolazione legislativa, magari frutto di un improvviso *coup de théâtre* parlamentare, non paiono completamente estranee all’orizzonte del plausibile, come sembrano confermare alcuni disegni di legge presentati nel corso della legislatura, nei quali si prospettano interventi che dovrebbero favorire la trasparenza e la democrazia interna, o con cui si disciplina il fenomeno delle primarie<sup>5</sup>.

Premesso ciò, il tema delle primarie offre sicuramente elementi utili ad una riflessione sullo stato della mediazione politica in relazione al compromesso parlamentare oggetto del seminario organizzato da questa rivista e del presente fascicolo. Il ricorso sempre più frequente a consultazioni variamente ricollegabili al concetto di “elezioni primarie” da parte di alcuni tra i principali partiti italiani nell’ultimo quindicennio ha lasciato emergere una prassi nella quale, da un lato esse sembrano costituire, come si vedrà, una sorta di *escamotage* che produce una anticipazione ed esternalizzazione della mediazione politico parlamentare rispetto alle sedi istituzionali rappresentative. Inoltre, con esse sono venute a palesarsi alcune torsioni rispetto all’obiettivo apparente dell’istituto. Parallelamente al loro impiego, si è assistito poi ad una riduzione della partecipazione diffusa, quotidiana alla vita

---

senza sosta a vicenda. Le une possono infatti dare la spinta alle altre, quella spinta di cui queste ultime mostrano ad oggi di avere un disperato bisogno, una spinta che esse poi possono restituire concorrendo a rifare il tessuto normativo e perciò ad accorciare la distanza ad oggi esistente tra l’enunciazione astratta del valore democratico e la sua opportuna specificazione positiva. La messa in moto dei processi giuridici di produzione normativa può dunque, per la sua parte, offrire un sostanziale apporto alla rigenerazione della politica, sul doppio fronte delle dinamiche interne e di quelle esterne, al piano cioè sia dell’organizzazione che dell’attività dei partiti», p. 7.

<sup>5</sup> Tra i diversi ddl depositati nel corso della legislatura, si veda in particolare AS. 2349, recante *Disposizioni in materia di partiti politici. Norme per favorire la trasparenza e la partecipazione democratica*, primo firmatario l’on. Marco Meloni (PD). Sulle primarie v. anche il ddl recante *Disposizioni per l’attuazione dell’articolo 49 della Costituzione in materia di democrazia interna dei partiti. Delega al Governo per l’adozione di un testo unico delle norme riguardanti la disciplina dei partiti*, AS. 1938, a firma Zanda, Finocchiaro e altri, presentato il 26 maggio 2015. Sembrerebbe più che discutibile peraltro che una simile materia possa essere oggetto di delegazione al Governo, tra le altre ragioni per il suo intrinseco legame con quelle indicate all’art. 72 ultimo comma Cost. (elettorale e costituzionale) che pone una riserva di assemblea.

dei partiti, o di quel che ne è rimasto, da parte degli iscritti, concentrandosi l'attenzione sul solo momento della scelta dei "notabili".

Uno sguardo disincantato nei confronti dell'enfaticizzazione del ruolo delle primarie nella fase più recente, può aiutare a sottolineare come l'unico scopo costituzionalmente compatibile dello strumento, lo si anticipa sin da ora, si possa individuare, alla luce dell'art. 49, nell'obiettivo di favorire la partecipazione e il coinvolgimento di iscritti e simpatizzanti alla selezione delle candidature, con una sottolineatura quindi del metodo democratico<sup>6</sup>.

In relazione a tale dato, che si esaminerà nelle pagine seguenti, sembra evidenziarsi anche in questo caso la condizione del sistema politico italiano come grande malato, perpetuamente agonizzante, il cui morbo dilaga parimenti tra i partiti eredi della tradizione politica novecentesca, come tra le nuove formazioni politiche *millennials*.

Nella piena consapevolezza che nessun rimedio giuridico costituzionale è utile a risuscitare i morti, e tanto meno a sanare i moribondi che si accaniscono a non voler lasciare questa terra, le riflessioni che seguono saranno dedicate al tentativo di inquadrare da un punto di vista costituzionalistico lo strumento delle primarie e del loro possibile impatto sulla mediazione politico parlamentare.

Provando a riflettere sul tema, emerge innanzitutto la diversificazione circa la possibile valenza dello strumento nei suoi vari impieghi, sia per la politica nazionale che a livello territoriale. Così, da un lato, andrebbe valutato l'eventuale impatto che un maggiore decentramento nell'organizzazione interna dei partiti, anche tramite un impiego corretto dello strumento delle primarie, è potenzialmente suscettibile di produrre sul radicamento territoriale della rappresentanza. Dall'altro, tale dato andrebbe messo a confronto con una analisi circa il possibile effetto combinato tra primarie e legislazione elettorale, in forza magari di una disciplina sui partiti che regoli anche questo fenomeno<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Sul tema v. magistralmente L. ELIA, *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, 2009, in particolare pp. 120 ss.

<sup>7</sup> La legge n. 13 del 2014, di conversione del decreto legge n. 149 del 2013 si è limitata a prevedere che gli statuti dei partiti debbano indicare "le modalità di selezione delle candidature per le elezioni dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia, del Parlamento nazionale, dei consigli delle regioni e delle province autonome di Trento e di Bolzano e dei consigli comunali, nonché per le cariche di sindaco e di presidente di regione e di provincia autonoma".

## **2. L'inquadramento costituzionale del problema delle primarie**

Il filo del discorso che dalla democrazia interna ai partiti arriva alle primarie, si dipana necessariamente anche attraverso il tema del sistema elettorale, passaggio imprescindibile quanto problematico per collocare l'impiego dello strumento delle primarie per la selezione delle candidature presentate dai partiti alle cariche pubbliche. La chiara interdipendenza tra le due questioni tuttavia fa sì che, restando necessariamente sospesa, nel momento in cui si scrive, la prima – nodo che si scioglierà al momento della individuazione del sistema elettorale –, è necessario ora soffermarsi sul secondo aspetto, provando a riflettere sul suo possibile innesto nel sistema costituzionale italiano, riservandosi ulteriori più compiute valutazioni una volta che si giungerà, finalmente, alla approvazione ed entrata in vigore di una nuova disciplina per l'elezione di Camera e Senato.

Un inquadramento costituzionale del tema delle primarie, seppure molto sintetico, non può che prendere avvio dal concetto di rappresentanza politica sotteso alla Costituzione repubblicana, e da una riflessione sulla compatibilità di tale strumento con il pieno soddisfacimento delle prestazioni richieste dalla Costituzione agli strumenti finalizzati alla rappresentanza<sup>8</sup>. Il circuito della rappresentanza disegnato nel 1947 prende l'avvio infatti dal ruolo dei partiti quale veicolo tramite cui i cittadini concorrono a determinare la politica nazionale, passa dalla centralità del Parlamento, si avvale del ruolo degli enti territoriali e delle loro assemblee rappresentative, significativamente accresciuto a partire dal 2001, ed è temperato dall'innesto degli strumenti della democrazia diretta nel quadro della democrazia rappresentativa, oltre che dal rilievo attribuito alle formazioni sociali. Elementi ulteriormente utili a tale costruzione sarebbero poi i regolamenti parlamentari e gli statuti dei partiti, da costruire sulla base di un modello che favorisca la partecipazione e tenga conto del pluralismo. A questi fotogrammi non può che aggiungersi almeno la considerazione della cen-

---

<sup>8</sup> Nell'ambito di una letteratura sterminata, v. tra gli altri almeno D. NOCILLA, L. CIAURRO, *Rappresentanza politica*, in *Enc. Dir.*, vol. XXXVIII, Milano, 1987, p. 556; di recente C. DE FIORES, *Rappresentanza politica e sistema dei partiti in Italia*, in ID. (a cura di), *Rappresentanza politica e legge elettorale*, Torino, 2007, p. 19; nonché, da ultimo, il fascicolo n. 3/2015 di questa *Rivista*.

tralità del corretto funzionamento dei meccanismi della responsabilità politica, per il dispiegarsi dell'idea di rappresentanza.

La rappresentanza politica identifica quindi, oltre che un principio, un complesso macchinario fatto di ingranaggi ed istituti che si influenzano tutti reciprocamente come si vede, e che non potrebbe considerarsi funzionare efficacemente qualora, in ogni caso in cui si ha esercizio del potere pubblico, non potesse seguire responsabilità per il suo utilizzo. Proprio quest'ultimo elemento della responsabilità politica pare ad un tempo irrinunciabile, ma largamente ineffettivo nel nostro paese. Purtroppo venendo meno proprio il tassello destinato a costituire il lubrificante del macchinario, per proseguire nella metafora, è difficile contrastare il corto circuito di una rappresentanza che diventa autoreferenziale, perdendo il contatto con il rappresentato, facendosi insomma sorda e cieca alle istanze sociali.

Unitamente a ciò, l'articolazione del pluralismo sociale, politico e territoriale italiano, chiaramente presupposta e fotografata in modo lungimirante nelle norme costituzionali contribuisce a costruire il quadro di riferimento da cui ricavare i principi costituzionali che dovrebbero porsi come ispiratori della legislazione elettorale. Il legislatore infatti, nel disciplinare la materia (non casualmente riunita a quella costituzionale nell'art. 72 Cost. ultimo comma) ai vari livelli dell'ordinamento si rifarà a tali principi, pur tenendo conto delle specifiche peculiarità degli organi rappresentativi territoriali, politici nazionali o sovranazionali cui si riferiscono i diversi sistemi elettorali. Essi, infatti, dovrebbero innanzitutto rispondere armonicamente (e magari anche stabilmente) tutti a una stessa idea complessiva, oltre che alla funzione, della rappresentanza, scongiurando interventi legislativi occasionali. Si eviterebbe così che possa anche solo lontanamente appalesarsi un sospetto che la maggioranza di turno approvi un sistema che la favorisca, sia che possano prevalere obiettivi di rilievo costituzionale sì, ma secondari (come quello ad es. della governabilità<sup>9</sup>), rispetto a quelli primari della rappresentanza e genuinità della traduzione in seggi del voto popolare, che solo tornando prevalenti possono contribuire a rilegittimare le istituzioni rappresentative.

---

<sup>9</sup> Così ora, se si intende correttamente, la Corte costituzionale nella sentenza n. 35 del 2017. Sul tema, già prima della sentenza della Corte il dibattito era molto ampio. Tra gli altri v. E. OLIVITO, *Le inesauste ragioni e gli stridenti paradossi della governabilità*, in [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it), 3/2015, parte I, pp. 39 ss.

Da questo punto di vista, come già si diceva, stante la chiara individuazione dei principi incompressibili da parte di un sistema elettorale in un quadro di democrazia pluralista, ribaditi a più riprese, nel travagliato quadro della legislazione elettorale italiana da parte della Corte costituzionale, si può ritenere che l'abbandono del voto di preferenza e, soprattutto, la profonda crisi di legittimazione dei partiti, con la conseguente diffusa disaffezione dalla politica e dal voto dei cittadini, siano gli elementi alla base dell'esigenza che ha indotto i partiti in questi ultimi anni a ricorrere allo strumento delle primarie<sup>10</sup>.

Dopo aver assistito al loro utilizzo frequente in questi anni, si deve ora tentare di dare una risposta al difficile quesito se consultazioni di questo tipo possano incidere sul delicato ordito della rappresentanza, introducendo meccanismi che precedano o anticipino la mediazione politica ad un momento pre-elettorale, pre-parlamentare (o assembleare, a livello di enti territoriali), senza rischiare in questo modo di produrre artificiose riduzioni di una complessità e di un conflitto che solo nelle forme e nei limiti della Costituzione deve potersi rappresentare e tramite quelle forme e quei limiti essere ricomposto.

Questa riflessione, che dovrebbe riguardare *in primis* i meccanismi dei sistemi elettorali volti a comprimere in modo irragionevole la rappresentazione del quadro pluralistico di forze presenti nella società a favore della cosiddetta democrazia decidente, e cioè di una governabilità assurta per alcuni a principio fondamentale, in questa sede va indirizzata tuttavia prevalentemente sulla "anticipazione a monte" della mediazione politica che riguarda gli strumenti di selezione delle candidature tramite procedure variamente riconducibili al concetto di primarie in senso ampio. La tendenziale trasformazione dei partiti in grandi contenitori nei quali sono riunite sensibilità ed orientamenti politici diversi segnala la delicatezza della questione circa l'introduzione di strumenti finalizzati alla riduzione di questo variegato panorama interno ad unità, alla luce della loro rispondenza al metodo democratico prefigurato come limite generale per l'attività dei partiti in Costituzione.

---

<sup>10</sup> Anche se si deve far risalire l'inizio della crisi che porta al declino dei partiti della Costituente ad epoca precedente, in relazione alle dinamiche della politica internazionale; sul punto l'ampia analisi di C. DE FIORES, *Rappresentanza politica*, cit., in particolare par. 12.

Un primo allarme deriva dagli studi che sono stati dedicati negli ultimi anni<sup>11</sup> al tema delle primarie, nei quali si è messo in luce come, di frequente, esse si palesino come meccanismi di legittimazione plebiscitaria di una *leadership*, magari inquinate dalla partecipazione dei simpatizzanti dell'altro campo politico, o si trasfigurino quali votazioni gestite in modo opaco su piattaforme *online*.

Una seconda tappa, o forse un ostacolo che andrebbe poi superato nell'inquadramento costituzionalistico dello strumento delle primarie è quello della tutela del libero mandato parlamentare. Sarebbe cioè necessario chiedersi se l'eletto che risulti "nominato" in base al sistema elettorale<sup>12</sup>, come tale fortemente vincolato dalla segreteria cui deve elezione e rielezione, possa in qualche misura essere affrancato tramite lo strumento delle primarie, o se si debba ritenere che tale strumento nasconda in sé ulteriori insidie, ad esempio per la creazione di un vincolo che, magari con il televoto, si crea con la *constituency* che ne legittima la candidatura. Si veda da ultimo, qualche episodio in cui si è fatto ricorso al voto via *web* della base del M5S per decidere come orientare il voto parlamentare, come in occasione del voto sul sistema elettorale di ispirazione tedesca che ha preceduto il voto dei parlamentari sul ddl alla Camera.<sup>13</sup>

Si potrebbe poi riflettere se il momento delle primarie, che potenzialmente favorisce il concorso dei cittadini a determinare la politica nazionale di cui all'art. 49, è coerente con l'idea dei partiti presente nella Costituzione, quali strumenti proiettati verso lo Stato, ma con le gambe ben salde nella società, con cui dovrebbero essere profondamente in contatto, svolgendo un ruolo di analisi, rielaborazione e pro-

---

<sup>11</sup> Tra gli altri v. A. BARBERA, *La democrazia "dei" e "nei" partiti, tra rappresentanza e governabilità*, in *Forumcostituzionale.it*; A. COSSIRI, *Il «territorio» nell'autoregolamentazione dei partiti politici. Un'analisi in prospettiva costituzionalistica*, in *Le Regioni*, 2014, 362; S. GAMBINO, *Elezioni primarie e rappresentanza politica: alcune osservazioni introduttive*, in AA.VV., *Elezioni primarie e rappresentanza politica. Il dibattito in Italia e l'esperienza degli Stati Uniti*, a cura dello stesso, Soveria Mannelli, 1995, 25 ss.; E. ROSSI, L. GORI, *Le "primarie" in Italia: dalla prassi alle regole*, in *Quaderni costituzionali*, 2009, 619 ss.

<sup>12</sup> Come avviene nel Parlamento italiano già a partire dalle elezioni politiche dell'aprile 2006, e poi ha continuato a ripetersi nel 2008 e nel 2013, e rischia di tornare a ripetersi qualora vengano approvati sistemi elettorali che prevedono il meccanismo delle liste bloccate. Quanto questo elemento abbia contribuito ad incidere negativamente sul ruolo dell'istituzione parlamentare, oltre che sullo scadimento della qualità e quantità della legislazione parlamentare è ormai oggetto di decine di studi.

<sup>13</sup> *Legge elettorale, Grillo mette ai voti sistema tedesco: «Siete favorevoli?»* di F. STEFANONI, in *Corriere della sera*, 26 maggio 2017.

gettazione, fungendo poi, all'esito di questo processo, da tramite delle istanze, organizzando il circuito che produce la rappresentanza. Una partecipazione democratica nei partiti non dovrebbe ridursi dunque alla sola operazione della selezione delle candidature e della *leadership*, limitando quindi la funzione dei partiti al mero ruolo di canale (per di più esclusivo) di accesso alle istituzioni rappresentative. Un accesso che, verrebbe da dire, anche tramite le primarie, finirebbe con l'essere "normalizzato" (in termini matematici oggi molto in voga).

La lettura della compatibilità costituzionale dello strumento delle elezioni primarie andrebbe poi declinata in relazione al carattere delle elezioni cui si riferiscono, e alla struttura più o meno decentrata sul territorio dei partiti. Questo itinerario è quello che forse può portare più lontano ed aiutare a mettere in luce la più rilevante valenza positiva potenzialmente insita nello strumento, soprattutto se si ragiona in un sistema caratterizzato da partiti fortemente accentrati e in cui si palesa una sofferenza nella distanza tra centro e periferie, sia in termini di disaffezione dalla politica partitica, che nella debolezza della classe politica di livello locale, denunciata dai numerosi episodi di cronaca. Le primarie non sarebbero certo da sole sufficienti a rianimare partiti trasformati in collettori di consenso, che hanno smarrito la funzione stabile di strumenti di partecipazione e di formazione, a partire dalla necessaria presenza effettiva sul territorio<sup>14</sup>. Tuttavia le primarie, qualora correttamente gestite, si potrebbero forse ritenere suscettibili di offrire un apporto positivo, se la prassi non dimostrasse, come si vedrà di seguito, quanto sia frequente il fenomeno di brogli ed episodi corruttivi ad esse legati.

Infine, ma non da ultimo, la "tollerabilità" costituzionale dello strumento delle primarie, come già implicitamente si suggeriva in apertura, sarebbe misurabile in relazione alla compatibilità del sistema elettorale vigente in combinato disposto con una lettura dell'art. 48 forse *intransigente*, ma sempre più necessaria. Si potrebbe ritenere, cioè, che laddove non venga pienamente garantito un voto "libero", poiché la scelta dell'elettore è limitata a monte da liste bloccate, pluricandidature o altri strumenti di "razionalizzazione" miranti alla governabilità, la previa selezione delle candidature con strumenti che offrano effettive garanzie democratiche potrebbe compensare, da un lato,

---

<sup>14</sup> Così M. LUCIANI, *Partiti e Stato: una crisi comune?*, in *LoStatopresente*, 4.

l'impoverimento del potere di scelta degli elettori derivante dal sistema elettorale e, ad un tempo, mitigare almeno in parte la valenza altrimenti criticabile delle primarie come strumento che anticipa e devia dalle sedi parlamentari (o assembleari ai vari livelli) la mediazione politica.

Alla luce di tutto ciò emerge la difficoltà di una valutazione secca “primarie sì” o “primarie no”, e la varietà di opzioni possibili in relazione ai tanti fattori coinvolti. Dal punto di vista della politica del diritto poi, l'eventuale scelta di disciplinare le primarie, non rendendole obbligatorie tramite una previsione di livello costituzionale, come aveva pensato di fare la Commissione Bozzi, ma incentivandole a livello legislativo, potrebbe in alcuni casi evidenziarne la potenzialità di strumento utile, anche se non certamente da solo idoneo a produrre la soluzione di quello che io definirei il problema dei problemi costituzionali, il paradosso dei riformatori non riformati<sup>15</sup>.

Assumendo per un attimo di dare risposta positiva su entrambe le questioni (primarie sì e regolate legislativamente), si aprirebero subito altri versanti di riflessione critica: il rapporto con l'art. 49 e con gli altri principi costituzionali coinvolti, la questione del rispetto dell'autonomia dei soggetti politici, partiti e movimenti, così come quella della tutela della riservatezza degli iscritti e/o dei votanti alle primarie, a causa del ruolo di vigilanza che, in una disciplina legislativa delle primarie, verrebbe ad essere attribuito a qualche organismo di carattere pubblicistico, magari tramite la tenuta dei registri di tali votazioni<sup>16</sup>. Emergerebbe poi subito il dilemma tra le primarie aperte o chiuse, riservate agli iscritti; libere, come si immaginava, sebbene incentivate tramite meccanismi premiali, o invece obbligatorie (come sarebbe forse più discutibile in ragione di una compressione eccessiva della libertà di cui all'art. 49); necessarie a tutti i livelli o solo per una

---

<sup>15</sup> Il riferimento è naturalmente a G. ZAGREBELSKY, *I paradossi della riforma costituzionale*, in (a cura di) G. ZAGREBELSKY, P. PORTINARO, J. LUTHER, *Il futuro della Costituzione*, Torino, 1996, p. 302.

<sup>16</sup> Problema che si è verificato nella prima applicazione della legge regionale Toscana di disciplina delle primarie di partito su base territoriale. Segnalano questo profilo problematico con riferimento all'esperienza della Regione Toscana, E. ROSSI, L. GORI, *Le “primarie” in Italia: dalla prassi alle regole*, op. cit., p. 627.

certa soglia dimensionale di votazioni; escludenti ogni altro canale di scelta dei candidati o come strumento per individuarne una quota<sup>17</sup>.

Ognuna di queste opzioni si scontrerebbe con la difficoltà fondamentale che si intravede sullo sfondo, di bilanciare l'autonomia di determinazione dei soggetti politici di organizzarsi liberamente al loro interno, dettando la disciplina statutaria più consona alle peculiarità del singolo partito o movimento politico, con la confliggente finalità di indirizzare tale strumento verso una democrazia interna definita una volta per tutte dal legislatore come limite all'agire politico dei partiti.

### **3. Le primarie e la prassi**

Abbandonando per un attimo il piano teorico, e tentando di analizzare, alla luce della prassi, il fenomeno delle primarie si deve constatare come l'utilizzo dello strumento da parte dei partiti e movimenti italiani abbia palesato ad oggi, almeno per il suo impiego nella fase storico-politica a noi più vicina, una certa tendenza a torsioni poco soddisfacenti perlomeno se si ragiona in relazione a quello che, come si diceva, dovrebbe esserne l'obiettivo primario, ovvero la finalizzazione al metodo democratico.

Il nodo che qui interessa mettere in luce è quello per cui, evidenziato l'obiettivo primario che sembrerebbe legittimarne l'impiego (a fronte, come si è visto, in alcuni casi, di una almeno parziale compressione dei principi costituzionali rilevanti), le primarie rischiano tuttavia di non poter essere in definitiva definite come procedure di selezione democratica per le candidature alle cariche pubbliche in presenza di una serie di circostanze. Ciò avviene alla prova dei fatti, in tutti quei casi in cui le primarie suscitano perplessità per le modalità non trasparenti di selezione dei candidati operata a monte; per l'accesso al voto esteso indiscriminatamente al di fuori della cerchia degli iscritti; per la mancanza di garanzie di genuinità dell'espressione del voto anche se (o forse soprattutto) via *web*; per l'impiego delle primarie solo per una quota di candidature di una lista, o in modo derogabile a se-

---

<sup>17</sup> Come avvenuto per le primarie della coalizione di centrosinistra "Italia bene comune" nel dicembre 2012, in vista delle elezioni politiche del 2013, su cui v. F. R. DE MARTINO, *La selezione delle candidature attraverso il metodo delle primarie. Partecipazione politica e rappresentatività dei partiti*, in *Rivista aic*, 3/2013, p. 7.

conda della valutazione “sovrana” dei gruppi dirigenti di partito<sup>18</sup>. Sembra insomma di poter concludere che la cifra distintiva che esse in tutti questi casi vengono ad assumere è piuttosto quella di meccanismi connotati fondamentalmente per la funzione di legittimazione in chiave plebiscitaria e populistica della *leadership*<sup>19</sup>, se non di formale convalida di decisioni assunte altrove<sup>20</sup>.

È necessario sottoporre tale tesi alla verifica della diversificazione tra i diversi tipi di elezioni primarie che emerge dalla prassi richiamata. Si assiste infatti all’organizzazione di primarie per la candidatura a componenti di assemblee legislative di enti territoriali o di enti locali, primarie per la selezione di cariche pubbliche monocratiche, elettive e non elettive, ed infine per le cariche di partito.

La risposta che si può tentare di dare circa la compatibilità coi principi costituzionali dell’impiego delle elezioni primarie per le cariche monocratiche non elettive, come quella di Presidente del Consiglio, appare agevole ed immediata, almeno per il costituzionalista. Sebbene possa apparire ridondante, va sempre ricordato, in proposito, come sia il Presidente della Repubblica, svolte le consultazioni, a dover individuare e poi nominare, sulla base dell’indicazione proveniente dagli eletti in Parlamento, come sembrano indicare inequivocabilmente le consuetudini costituzionali, oltre all’art. 92 Cost, il Presidente del Consiglio<sup>21</sup>. Se già la disciplina di tale potere è stata messa alla prova dalla previsione di una sorta di automatismo nelle leggi elettorali vigenti in Italia a partire dal 2005<sup>22</sup> che ha prodotto una compressione del potere di scelta del Presidente della Repubblica derivante dalla configurazione dell’indicazione del *leader* come elemento costitutivo e non ignorabile del risultato elettorale, tale compressione, e gli equi-

<sup>18</sup> V. *infra*, nt. 25.

<sup>19</sup> P. MARSOCCI, *Le primarie: i partiti italiani alle prese con il metodo democratico*, in *Rivista aic*, 2/2011.

<sup>20</sup> Sottolinea come le primarie «possano al tempo stesso rappresentare un’opportunità e una trappola, un’occasione per un rinnovamento politico e organizzativo della forma-partito, diversamente difficile da realizzare, ma anche uno strumento per cortocircuitare le forme della rappresentanza all’interno di cerchie relativamente chiuse e stabilmente controllate da chi già esercita il potere nei partiti», L. FASANO, *Il Pd alle primarie, tra rinnovamento e conservazione*, in *Il Mulino*, 2013, p. 21.

<sup>21</sup> Sul tema v. F. R. DE MARTINO, *La selezione delle candidature attraverso il metodo delle primarie. Partecipazione politica e rappresentatività dei partiti*, *cit.*, p. 6.

<sup>22</sup> Sull’indicazione del “capo” nel *porcellum* e nell’*italicum* si veda M. DOGLIANI, *Costituzione e antipolitica. Il Parlamento alla prova delle riforme*, Roma, 2016.

voci da essa indotti nell'immaginario collettivo (circa la supposta elettività delle cariche di governo), si sono scontrati con la difficoltà delle crisi di governo in corso di legislatura di questi anni. Nel corso delle stesse infatti è stato riportato alla luce dagli eventi l'originario e incompressibile ruolo arbitrale del Capo dello Stato. Tale potere va pertanto immaginato e preservato in vista di fasi patologiche, oltre che di quelle fisiologiche, nonché, ora, alla probabile futura prova di nuovi scenari in cui sistemi proporzionali e necessità di governi di coalizione consentirebbero una più chiara riespansione del ruolo presidenziale. La figura del Capo dello Stato come fattore centrale di soluzione delle situazioni di crisi, pure attestatasi ancora una volta come centrale nel decennio della crisi, aspirerebbe a riaffermarsi e ad un tempo ricomporsi in una chiave più consona al dettato costituzionale.

Queste riflessioni sembrano mettere in luce la difficoltà di un inquadramento compatibile col dettato costituzionale della scelta del candidato *premier* tramite elezioni primarie. Oltre al piano costituzionale ci sarebbe poi quello solo apparentemente di confine per noi costituzionalisti, che parrebbe legato a una necessità di maturazione della cultura politica. Alla luce delle problematiche derivanti dalla personalizzazione eccessiva della politica italiana, che ha portato sempre più alla scelta di candidati non per la loro competenza o capacità di raccogliere intorno a sé il consenso delle forze politiche, ma per abilità in ambito mediatico o capacità di avvalersi dei mezzi di informazione per i più diversi motivi, si potrebbe ritenere che la scelta del candidato presidente del consiglio tramite primarie non sia auspicabile. Tale scelta in realtà coinvolge temi squisitamente costituzionalistici perché influenza integralmente le dinamiche della forma di governo. Una legittimazione plebiscitaria di un candidato *premier* sembra infatti suscettibile di anticipare a monte una scelta che dovrebbe essere invece il frutto di quella mediazione politico parlamentare di cui sono espressione i governi di coalizione<sup>23</sup>.

Se poi l'elezione tramite primarie del candidato ad una carica monocratica riguarda invece cariche di partito, ci troviamo al di fuori del quadro della struttura (avvicinandoci a quello del funzionamento) del-

---

<sup>23</sup> E. ROSSI, L. GORI, *Le "primarie" in Italia: dalla prassi alle regole*, in *Quaderni costituzionali*, 2009, pp. 630 ss., le considerano in questo caso incostituzionali (tanto più se vincolanti).

la forma di governo<sup>24</sup>, ma, ciononostante, si tocca ancora un tema e un momento in cui il quadro dei principi costituzionali della materia già richiamati non è indifferente a queste scelte. È vero che i partiti si muovono nella dimensione tutta privatistica delle associazioni non riconosciute e possono, nel rispetto degli statuti e alla luce dell'autonomia lasciata agli stessi, disciplinare come ritengono, pure se nel formale ossequio al metodo democratico, la selezione delle candidature alle proprie cariche. Andrebbe allora in primo luogo rilevato però che non si tratterebbe di elezioni primarie vere e proprie, ma di strumenti diversi.

Volendo sorvolare per un attimo su questa distinzione, non irrilevante, si dovrebbe poi porsi una serie di domande. Se un partito organizza votazioni primarie (rispetto alle votazioni congressuali) facendo votare i non iscritti<sup>25</sup>, o non garantendo libertà e segretezza del voto, se un partito consente una torsione plebiscitaria e populistica dello strumento, facendo votare per il *leader* già conclamato che ha accesso indiscriminato ai mezzi di informazione, mentre tale accesso non è garantito agli altri, e se in particolare tale partito individua una associazione necessaria tra *leadership* e *premiership*<sup>26</sup>, si può ritenere che tale strumento sia in qualche misura ancora fedele allo scopo per cui esso è creato e compatibile con i principi costituzionali?<sup>27</sup>

Diverso potrebbe essere il discorso per quanto concerne le primarie per la selezione delle candidature nelle assemblee elettive, soprattutto per quanto concerne quelle territoriali.

«Se il miglioramento della qualità della rappresentanza politica non può che passare da meccanismi selettivi di tipo *bottom-up* e dalla territorializzazione delle candidature e delle competizioni elettorali, certamente riducendo l'ampiezza delle circoscrizioni proporzionali o reintroducendo collegi uninominali, una riforma elettorale avrebbe il pregio di migliorare la situazione che si è consolidata dal 2005 in a-

<sup>24</sup> Seguendo la chiara distinzione di M. LUCIANI, *Governo (forme di)*, in *Enc. Dir., Anali III*, Milano, 2010, p. 538.

<sup>25</sup> Lamenta tale scelta compiuta nello statuto del Partito democratico all'art. 1, M. Luciani, *Sul partito, in Democrazia e diritto*, 3/4, 2010, p. 166.

<sup>26</sup> Pur se derogabile tramite la sospensione temporanea di una norma dello statuto (come avvenuto ad esempio nel 2013 per l'art. 18 comma 8 dello statuto del partito democratico), come sottolinea A. COSSIRI, *op. cit.*, pp 404 ss.

<sup>27</sup> Sul punto v. A. COSSIRI, *Il «territorio» nell'autoregolamentazione dei partiti politici. Un'analisi in prospettiva costituzionalistica*, in *Le Regioni*, 3/2014, 362.

vanti. Ma la modifica del sistema elettorale da sola non potrebbe garantire il conseguimento dell'obiettivo, se l'individuazione dei candidati alle cariche elettive restasse accentrata nelle mani di pochi capi-partito»<sup>28</sup>.

Tuttavia, nonostante il potenziale intravisto da chi esamina lo strumento da un punto di vista teorico, come spesso succede la realtà politica italiana mette alla prova anche la logica più ferrea. Da questo punto di vista la prassi mostra un rendimento delle primarie di livello locale svolte sin qui che scoraggia dal concedersi anche solo qualche minuto di ottimismo. Tra gli scandali che hanno riguardato le primarie del Pd, il partito che più di ogni altro in Italia si è avvalso in questi anni dello strumento, si ricorda in particolare il caso delle primarie per la scelta del presidente della Regione Liguria nel 2015<sup>29</sup>, quello relativo alla scelta del candidato sindaco della città di Napoli nel 2011 e nel 2016<sup>30</sup>, quelle per il sindaco di Palermo nel 2012. Tutte queste vicende si sono concluse tra reclami e contestazioni, mentre da ultimo nell'aprile 2017 le primarie per le candidature alle elezioni amministrative nel comune di Nardò in Puglia sono state sospese dalla Commissione nazionale per il congresso, risultando che il seggio era presidiato da esponenti del centrodestra locale. Analogamente negativa pare l'esperienza delle primarie per la scelta del segretario del partito democratico a maggio 2017 nei seggi siciliani, quando, a fronte di un significativo incremento del numero delle tessere nelle settimane precedenti, si riscontrava una bassissima partecipazione alle primarie degli iscritti rispetto ai numerosi non iscritti<sup>31</sup>. Il fenomeno si sta via via espandendo, e da ultimo anche le primarie del M5S svolte *online* ini-

---

<sup>28</sup> Ancora A. COSSIRI, *op. cit.*, p. 415. Sul tema v. più in generale tutto il fascicolo monografico di *le Regioni* 2014.

<sup>29</sup> L'allora candidato alle primarie PD Sergio Cofferati presentò reclamo a causa di irregolarità, lamentando peraltro l'inquinamento del voto tramite la partecipazione del centrodestra. Vedi L. SAPPINO *Pd, Liguria e non solo. La crisi delle primarie*, in *L'Espresso*, 12 gennaio 2015.

<sup>30</sup> Quando il reclamo del candidato PD alle primarie Bassolino è stato respinto dalla Commissione di garanzia per motivi formali (come riportato in *Primarie Pd Napoli, bocciato il ricorso di Bassolino: "Fuori tempo massimo". L'ex sindaco: "Farò appello"*, in *Il Fatto quotidiano.it*, 9 marzo 2016) con ciò determinandosi la vittoria alle elezioni per il sindaco De Magistris.

<sup>31</sup> E. LAURIA, *Pd, primarie per pochi: il giallo delle tessere fantasma*, in *Repubblica.it*, 6 maggio 2017.

ziano a mostrare una significativa e preoccupante casistica, culminata nella decisione con cui la V sezione del Tribunale civile di Palermo ha di recente sospeso la validità e gli effetti delle cosiddette “regionarie” siciliane, dopo che già a marzo il leader del Movimento aveva annullato le primarie online per il comune di Genova.<sup>32</sup>

#### **4. Un *obiter dictum*: la materia elettorale nella dimensione sovranazionale**

I significativi problemi di legalità che si sono palesati nella prassi delle primarie si sommano a quelli non meno gravi che riguardano il piano più squisitamente politico e sociale. Si è già accennato al problema per cui l’atomizzazione del conflitto sociale derivante dalla crescente complessità delle società contemporanee nelle quali le linee di frattura tradizionali si sono trasformate e moltiplicate, rendendo sicuramente insufficiente la dicotomia maggioranza opposizione come strumento su cui misurare il funzionamento della mediazione politica e del compromesso parlamentare, ha costretto a focalizzare l’attenzione sul trasferimento all’interno dei partiti del conflitto sociale. Ciò infligge alla già critica situazione della rappresentanza politica un compito ancora più arduo se non impossibile, e rende le primarie oggi uno strumento tanto strategico quanto manipolabile, e a cui sembra ancor più necessario guardare con grandissima cautela.

Il nesso tra il tema delle primarie e la scelta del sistema elettorale, ancora da operare, induce a riflettere sulle ispirazioni “tedesche” della più recente stagione, in cui il legislatore italiano è sembrato orientato ad introdurre un sistema con listini bloccati di candidati all’assegnazione di seggi con metodo proporzionale (nel ddl di riforma del TU del 1957 sul sistema elettorale di Camera e Senato, giunto alla discussione dell’aula della Camera e poi repentinamente riportato in Commissione nel giugno 2017<sup>33</sup>).

Questo progetto ha fornito, per un breve istante, l’occasione per dare uno sguardo fuori confine, mostrando come un sistema politico più

---

<sup>32</sup> *Sicilia: tribunale sospende validità regionarie M5S*, Ansa.it, 12 settembre 2017. Sul caso di Genova v. *Caos M5S a Genova*, *Grillo annulla le comunitarie: «La candidata scelta dalla base non va bene»*, in *Ilmessaggero.it*, 8 marzo 2017.

<sup>33</sup> A.C.2352, frutto di un’iniziativa del Partito democratico.

sano possa ricomporre rappresentanza e meccanismi elettorali di irreggimentazione del voto (listini bloccati proporzionali) grazie ad una regolazione di fonte statale dello strumento delle elezioni primarie che garantisce ai cittadini un potere di scelta dei candidati tramite la partecipazione nelle assemblee di partito. Ma la suggestione pare già svanita nel momento in cui si scrive, restando aperto però il problema del sistema elettorale per Camera e Senato, nonché quello, ad esso connesso, delle primarie e della loro compatibilità coi principi della Costituzione italiana. Tuttavia, uno sguardo oltre confine sulla più complessiva tematica della materia elettorale può non essere irrilevante per trarre qualche indicazione prima di procedere nel ragionamento, ed in attesa di tornare a fare i conti con un futuro sistema elettorale.

Forse un po' inaspettatamente, anche in un ambito così squisitamente legato alle più gelose determinazioni degli Stati in merito alla politica nazionale, le indicazioni provenienti negli ultimi anni dalla dimensione giuridica sovranazionale in relazione alla materia elettorale sono non poche e di un certo interesse, nonostante vada subito precisato come il valore che esse sono suscettibili di assumere debba essere correttamente inquadrato come quello di orientamenti non vincolanti, validi appunto come "indicazioni", in grado di produrre una "influenza" insomma che può essere tanto più incisiva quanto più è autorevole il soggetto da cui proviene, o forse quanto meno lo è quello che la riceve.

Il riferimento principale è rappresentato dalla disciplina del diritto a libere elezioni formulato dall'art. 3, protocollo I, allegato alla CEDU<sup>34</sup>. Tale disposizione, alla luce della lettura datane dalla Corte di Strasburgo, contempla un diritto di partecipazione politica, che si scompone nel diritto soggettivo all'elettorato attivo e passivo, ma rappresenta anche il paradigma della "regolarità del voto" e della legalità della procedura elettorale. In proposito, sebbene la giurisprudenza della Corte, nel contenzioso sul richiamato art. 3, abbia riconosciuto agli Stati un «margine di apprezzamento nella definizione degli elementi tecnici dei sistemi elettorali», elemento che l'ha portata a respingere, tra gli altri, il ricorso contro l'Italia, in relazione alla legge elettorale

---

<sup>34</sup> «Diritto a libere elezioni. Le Alte Parti contraenti si impegnano a organizzare, a intervalli ragionevoli, libere elezioni a scrutinio segreto, in condizioni tali da assicurare la libera espressione dell'opinione del popolo sulla scelta del corpo legislativo».

approvata nel 2005 (n. 270, il cd *Porcellum*)<sup>35</sup>, essa ha tuttavia offerto indicazioni via via più stringenti, cui dovrebbe guardare con attenzione, se non con cautela anche il legislatore italiano.

Tra le altre indicazioni provenienti dalla giurisprudenza sull'art. 3, rilevanti ai fini delle riflessioni che seguiranno sul quadro normativo italiano, sembra meriti di essere menzionata quella relativa alla individuazione della soglia di sbarramento del 10% in un sistema elettorale. A seguito di un ricorso relativo alla disciplina elettorale turca, tale soglia è stata ritenuta eccessiva in quanto capace di comprimere impropriamente l'accesso alla rappresentanza dei partiti minori. La doglianza tuttavia è stata rigettata solo in considerazione di una ampia ricostruzione della peculiare situazione politica e sociale del paese<sup>36</sup>. Altre indicazioni importanti provenienti dalla Corte Edu sono poi quelle contenenti richiami al codice delle buone pratiche in materia elettorale della Commissione di Venezia, uno strumento di *soft law* tramite il quale si intende favorire il raggiungimento progressivo di standard più elevati in termini di tutela dei diritti politici dei cittadini e legalità del procedimento elettorale<sup>37</sup>. Tra i profili più significativi, individuati in base alle problematiche che affliggono la legislazione italiana, si possono ricordare, in questo quadro, la censura circa l'assenza di rimedi giurisdizionali in materia elettorale<sup>38</sup>, la preclusione rispetto alle modifiche del sistema elettorale entro l'anno dalle votazioni<sup>39</sup>, la previsione di stringenti limiti all'impiego del voto per corrispondenza.

---

<sup>35</sup> Nel caso *Saccomanno c. Italia*, Corte EDU, sent. 13 marzo 2012, su cui v. L. TRUCO, *Sistema di elezione e di giustizia elettorale (italiani): anche per Strasburgo, tutte le strade portano al legislatore (italiano)*, in *Forumcostituzionale.it*.

<sup>36</sup> Corte Edu, caso *Yumak e Sadak c. Turchia*, sentenza 8 luglio 2008; sul tema delle soglie di sbarramento si vedano anche le sentenze del BV, secondo Senato, del 9 novembre 2011 (BVerfG, 2 BvC 4/101) sulla soglia del 5% per le elezioni europee, mentre nella successiva sentenza del 26 febbraio 2014 si scendeva a censurare la soglia del 3%; ritiene che sarebbe saggio considerare il 5% «asticella massima per l'accesso al riparto dei seggi», parlando del sistema italiano, M. LUCIANI, *Bis in idem: la nuova sentenza della Corte costituzionale sulla legge elettorale politica*, in *Italiadecide.it*.

<sup>37</sup> Sul punto v. C. FASONE, G. PICCIRILLI, *Towards a Ius Commune on Elections in Europe? The Role of the Code of Good Practice in Electoral Matters in "Harmonizing" Electoral Rights*, in *Election Law Journal*, 2017.

<sup>38</sup> Corte Edu, caso *Georgian Labour Party c. Georgia*, sentenza dell'8 luglio 2008, con cui è stato accolto il ricorso contro uno strumento assimilabile alla verifica dei poteri parlamentari.

<sup>39</sup> *Caso Ekoglasnost c. Bulgaria*, No. 30386/05, ECtHR 2012.

Questi brevi riferimenti non valgono certo ad indicare la via della soluzione giudiziaria sovranazionale a fronte di questioni sommamente politiche. Una via, quella giudiziaria, che peraltro ha mostrato tutta la sua inadeguatezza, evidenziando una volta di più in questa materia come le Corti – nonostante l'apprezzabile senso di responsabilità che le induce ad accettare gravosi ruoli di supplenza – anche se del livello più elevato, non possono essere chiamate utilmente a farsi supplenti di una politica malata, come si è visto avvenire nella sfera interna.

Il riferimento inevitabile è naturalmente ai due interventi della Corte costituzionale del 2014 e del 2017<sup>40</sup> che hanno tentato di sciogliere i nodi del sistema elettorale di Camera e Senato; nodi, questi, che i partiti in Parlamento non erano stati in grado di affrontare pur nella loro macroscopica evidenza.

L'imbarazzo e la cautela avvertibile da parte della Corte costituzionale, soprattutto nella seconda pronuncia, potrebbero essere ritenuti direttamente proporzionali a quel significativo allargamento delle maglie dell'ammissibilità del giudizio di costituzionalità che ha portato ad instaurarne ben due a partire da quelle che potevano essere definite *lites fictae*. Eppure, al netto di tutte le analisi che le due sentenze hanno suscitato sui profili processuali, come su quelli di merito, il dato più rilevante, ai fini di queste riflessioni, sembra essere quello per cui il giudice costituzionale, che aveva a disposizione diversi elementi per una agevole pronuncia di inammissibilità, ha accettato invece di pronunciarsi nel merito, e lo ha fatto per due volte. Nonostante ciò denunciassero già di per sé la gravità della situazione, si deve tuttavia constatare come il problema della legge elettorale sia ancora aperto, e nessun seguito sembrano aver ottenuto le apprezzabili osservazioni del giudice costituzionale circa la centralità del canone della rappresentatività, rispetto alla pur considerata esigenza di governabilità, così come, in relazione al tema dell'uguaglianza in uscita del voto<sup>41</sup>.

---

<sup>40</sup> Rispettivamente sentenze n. 1 del 2014 e n. 35 del 2017.

<sup>41</sup> Il dibattito su entrambe le sentenze è stato amplissimo ed è qui impossibile darne conto. Uno dei punti salienti della sentenza n. 1 del 2014 ai fini di queste riflessioni è nel richiamo all'orientamento del BVG (2012) con cui si è segnalato che «qualora il legislatore adotti il sistema proporzionale, anche solo in modo parziale, esso genera nell'elettore la legittima aspettativa che non si determini uno squilibrio sugli effetti del voto, e cioè una diseguale valutazione del "peso" del voto "in uscita", ai fini dell'attribuzione dei seggi, che non sia necessaria ad evitare un pregiudizio per la funzionalità dell'organo parlamentare».

Nel mentre, la riflessione sulle primarie, non può che restare sospesa. Da un lato in ragione del più volte segnalato legame inestricabile con i caratteri del sistema elettorale che influenzano la valenza, la compatibilità costituzionale e finanche l'utilità dello strumento delle primarie. Si aggiunge poi il dato per cui, sul piano concreto, ancora manca una disciplina per l'elezione di Camera e Senato che aspiri almeno a porsi come stabile nel tempo, alla luce delle prevedibili difficoltà che possono sorgere a seguito dell'applicazione delle due discipline "di risulta", dopo le sentenze 1 del 2014 e 35 del 2017 disomogenee.

Solo un pieno recupero del ruolo del legislatore, ad oggi una chimera, potrebbe aiutare a sciogliere i tanti nodi qui ricordati. Ma si dovrebbe trattare di un intervento legislativo che non solo risolvesse l'annosa questione elettorale, ma che, collocandosi nel solco di una tendenza che riguarda ormai in maniera generalizzata la legislazione europea in materia di partiti<sup>42</sup>, creasse un legame virtuoso tra democrazia interna e finanziamento pubblico, laddove la recente disciplina, introdotta con decreto-legge n. 149 del 2013, sembra avere smantellato il secondo, nel mentre costruiva i meccanismi volti a promuovere la prima<sup>43</sup>.

## 5. Primarie e trasformazioni del sistema politico italiano

Nei mutati e sempre sorprendenti scenari del sistema politico italiano, non sembra allora sufficiente aderire alla pur interessante riflessione per cui le primarie sarebbero suscettibili di costituire la nuova

---

<sup>42</sup> Il più recente esame sul tema è nel ricco volume F. BIONDI, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Il finanziamento della politica*, Napoli, 2016.

<sup>43</sup> Nel descrivere tale assetto normativo pare contraddittoria da questo punto di vista la posizione di chi ad un tempo afferma recisamente che il finanziamento pubblico allontanerebbe i partiti dalla società, asserendo che la prevalenza del finanziamento statale «ha sicuramente favorito l'allontanamento dei partiti dalla società civile e, di converso, una loro dipendenza dallo Stato» (51) mentre allo stesso tempo valorizza la funzione positiva del finanziamento pubblico in relazione all'incentivazione della trasparenza e democrazia interna (71). Così, mi sembra, F. BIONDI, *Finanziamento pubblico e regolazione giuridica dei partiti dopo il decreto-legge n. 149 del 2013*, in *Il finanziamento della politica*, cit., 51-70. Sulla disciplina del finanziamento v. anche R. CALVANO, *La disciplina del finanziamento dei partiti, caso straordinario di necessità e urgenza?*, in R. CALVANO (a cura di), *La "legislazione d'urgenza" tra XVI e XVII legislatura. Un bilancio*, Napoli 2015, pp. 43 ss.

«forma indiretta di iscrizione ai partiti» tali da esprimere «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»<sup>44</sup>.

La crescita nell'impiego di autentici strumenti di partecipazione politica insomma pare un frutto più faticoso da conseguire per i partiti, rispetto a quanto sin qui conseguito, anche se naturalmente vanno salutati con favore i meritori tentativi di chi almeno si pone il problema di una selezione più allargata e trasparente delle candidature. Ma la strada da percorrere da questo punto di vista appare ancora lunga.

Insieme a questa riflessione torna quella, ad essa collegata all'inizio, della necessaria valutazione dello strumento delle primarie alla luce delle scelte che verranno operate in merito al sistema elettorale. Un passo avanti nella riflessione sulla possibile rivitalizzazione della partecipazione dei cittadini alla vita politica è immaginabile solo alla luce di questi due elementi. Ad essi andrebbero poi collegati gli elementi che potrebbero derivare dalla disciplina degli statuti dei partiti, che la legge sul finanziamento ora prescrive debbano avere un contenuto minimo, oltre ad una disciplina dei gruppi parlamentari che disincentivi il trasformismo, e ad una eventuale disciplina legislativa<sup>45</sup> elettorale di contorno. Con essa, garantendo un'effettiva parità di accesso ai mezzi di informazione per la propaganda elettorale, si potrebbero predisporre le condizioni per agevolare circuiti virtuosi di promozione del metodo democratico.

Anche alla luce di tutti questi fattori, e delle attuali carenze in ognuno di essi, sembrano da evitare le previsioni su quale possa essere il futuro dei partiti italiani, anche perché probabilmente non sarebbero incoraggianti. Ad oggi, al netto degli altri elementi, l'esperienza matu-

---

<sup>44</sup> E. ROSSI, L. GORI, *op. cit.*, p. 648.

<sup>45</sup> La possibile approvazione di una legge ricalcata su quella tedesca aveva portato chi scrive ad immaginare per un attimo una soluzione simile a quella tedesca anche per quanto riguarda la disciplina delle primarie, nella quale i candidati proposti nei collegi elettorali devono essere eletti in assemblea del partito a livello comunale, con voto segreto. Le direzioni di partito non hanno alcuna possibilità di interferire in queste scelte, le cui modalità di svolgimento sono definite da una legge federale e controllate da un organismo indipendente. Lo stesso vale per le candidature nelle *Landeslisten* (liste regionali bloccate proporzionali) e per l'ordine in cui i candidati appaiono nelle liste, definito in votazioni con voto segreto, disciplinate dalla legge. Si vedano sul punto l'art. 17 dell'*Act on Political Parties (Political Parties Act) (Parteiengesetz – PartG)* del 24 luglio 1967, e gli art. 20 e 21 del *Bundeswahlgesetz, BWG, Federal Electoral Law*, 7 maggio 1956 (Federal Law Gazette I, p. 383).

rata in materia di primarie, dovuta solo in parte alla debole articolazione territoriale dei partiti tradizionali, come a quella fortemente accentrata di quelli di più recente o di nuova formazione, sembrano indicare l'insufficienza dell'introduzione di uno, o anche di tutti gli strumenti citati, a fungere come adeguato antidoto ad una situazione fortemente compromessa.

Il problema non è però marginale. La trasformazione e forse la degenerazione dei partiti in “*catch all parties*” ha portato il conflitto dentro i partiti, lo si è detto già<sup>46</sup>. La conseguenza non sono solo i programmi fluidi e sempre più simili tra loro, ma il sovraccaricarsi sul momento della selezione delle candidature di una sorta di *surplus* da “resa dei conti” o di retribuzione per un mandato parlamentare sempre meno libero. L'utilizzazione impropria delle primarie rischia allora di diventare, in questo quadro, ulteriore strumento di una deriva populistica che alimenta miti e personalizzazione carismatica, non riuscendo a supplire ai limiti di rappresentatività dei sistemi elettorali. Rispetto al tema delle primarie, insomma, sarebbe fondamentale che i partiti che le utilizzano, oltre ad evitare fenomeni corruttivi e scandali (che continuano ad alimentare la delegittimazione del sistema politico che è la prima fonte della disaffezione dalla partecipazione) riescano a dominarle anche da un punto di vista culturale, onde evitare che esse si risolvano unicamente in un ennesimo *escamotage* di una politica in cerca di una legittimazione populistica. Una politica che evita il confronto e la mediazione parlamentare e politica, preferendole artificiose semplificazioni di breve respiro<sup>47</sup>.

Ancora più dubbio pare poi, pensando all'attualità, che le primarie possano essere in grado di produrre unità laddove vi è frammentazione, o addirittura favorire la nascita di nuovi partiti, laddove vi è una pluralità di soggettività ormai consolidate. La scelta di affidarsi alla

---

<sup>46</sup> Lo dice molto bene G. RIZZONI, *Opposizione parlamentare e democrazia deliberativa. Ordinamenti europei a confronto*, Bologna 2012, p. 346. Sintetizza tale degenerazione ormai risalente C. PINELLI, *Populismo e democrazia rappresentativa*, in *Democrazia e diritto*, 3/4, 2010, pp. 35 ss.

<sup>47</sup> L'ultimo riferimento alla prassi non può che essere quello alle primarie per la scelta del segretario del Partito democratico svolte il 30 aprile 2017, nella certezza unanime da parte dei media, della classe politica e del corpo elettorale circa quello che sarebbe stato il loro esito, ovvero la conferma del segretario uscente. Non è un caso che esse non siano bastate ad arrestare la resa dei conti in atto all'interno del partito, che ha portato ad una scissione prima e poi alla diaspora di alcune decine di dirigenti verso un soggetto di nuova formazione.

competizione delle primarie, insomma, anche qualora condotte in modo trasparente, va valutata con grande attenzione, oltre che per gli altri motivi già ricordati, anche per il forte rischio che essa possa finire col diventare una prova di forza distruttiva più che un fattore di unificazione. Perché finché non si ha una visione comune e molto nitida degli obiettivi che ci si pone nel “concorrere a determinare la politica nazionale”, competere significa rischiare di produrre nuovamente frammentazione e paralisi, in una sorta di circolo vizioso senza fine in cui non vorremmo più trovarci.





# *Costituzionalismo.it*

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

## Direzione

*Direttore* Gaetano **AZZARITI**

*Vicedirettore* Francesco **BILANCIA**

Giuditta **BRUNELLI**

Paolo **CARETTI**

Lorenza **CARLASSARE**

Elisabetta **CATELANI**

Pietro **CIARLO**

Claudio **DE FIORES**

Alfonso **DI GIOVINE**

Mario **DOGLIANI**

Marco **RUOTOLO**

Aldo **SANDULLI**

Dian **SCHEFOLD**

Massimo **VILLONE**

Mauro **VOLPI**

## Comitato scientifico di Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca

**BASCHERINI**, Marco **BETZU**,

Gaetano **BUCCI**, Roberto

**CHERCHI**, Giovanni **COINU**,

Andrea **DEFFENU**, Carlo

**FERRAJOLI**, Marco

**GIAMPIERETTI**, Antonio

**IANNUZZI**, Valeria **MARCENO'**,

Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA**

**PINTO**, Elisa **OLIVITO**, Laura

**RONCHETTI**, Ilenia

**RUGGIU**, Sara **SPUNTARELLI**,

Chiara **TRIPODINA**

## Redazione

Elisa **OLIVITO**, Giuliano **SERGES**,

Caterina **AMOROSI**, Alessandra

**CERRUTI**, Andrea **VERNATA**

Email: [info@costituzionalismo.it](mailto:info@costituzionalismo.it)

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it) (Roma)