

ARTICOLI

Cinque pezzi (per niente) facili in tema di competenza delle Regioni a disciplinare l'organizzazione interna dei partiti politici

di STEFANIA PARISI

Sommario: 1. Introduzione. - 2. Il *se* e il *perché* di una disciplina dei partiti politici da parte delle Regioni. - 3. *Cosa* e *dove*. L'individuazione dell'oggetto, dei titoli di intervento e delle fonti per una disciplina dell'organizzazione interna. - 4. *Come* (e *come non*) disciplinare l'organizzazione interna? - 5. Il fascino discreto dell'anomia. Per concludere.

1. *Introduzione*

Il tema della competenza delle Regioni a disciplinare l'organizzazione interna dei partiti politici – che qui ci si propone di analizzare – è di quelli inesplorati dalla dottrina costituzionalistica e la ragione del disinteresse scientifico è facilmente intuibile. Essa si condensa in un unico, cruciale interrogativo: se non si è riusciti finora a normare in modo omogeneo l'organizzazione interna dei partiti politici a livello nazionale, come è possibile che ci riescano le Regioni, stante anche la nota riottosità dei partiti a *subire* una disciplina legislativa¹? Ossia, come è possibile che un livello istituzionale che ha

¹ Sulla sostanziale inattuazione dell'art. 49 Cost. e sul «metodo democratico» la letteratura è vastissima. Ci si limita, qui, a indicare solo E. CHELI, *Intorno alla regolazione dei partiti politici*, in *Studi senesi* 1958, 242 ss.; AA.VV., *Dibattito sulla disciplina legislativa del partito politico*, in *Rassegna parlamentare* 1962, 889 ss.; V. CRISAFULLI, *La Costituzione della Repubblica italiana e il controllo democratico dei partiti*, in *Studi politici* 1967, 265 ss.; C. ROSSANO, *Considerazioni sulla democrazia e sullo stato dei partiti*, in *Scritti degli allievi offerti a A. Tesauo*, Milano 1968, 637 ss.; P. RIDOLA, *Partiti politici* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXII, Milano 1982, 66 ss.; C. PINELLI, *Discipline e controllo sulla democrazia interna dei partiti*, Padova 1984; G. PASQUINO, *Sub Art. 49*, in *Commentario della Costituzione* (curato da G. BRANCA e proseguito da A. PIZZORUSSO), Bologna-Roma 1992; S. BARTOLE, *Partiti politici* (voce), in *Digesto Discipline Pubblicistiche*, vol. X, Torino 1995, 705 ss.

mostrato sotto più aspetti la propria debolezza politica (per cause endogene, certo, ma anche, e soprattutto, sistemiche) riesca a piegare a regole «dure» un'organizzazione così fluida quale quella dei partiti? A voler essere radicali, si potrebbe anche dire che il tema non esiste, mancando l'oggetto: il partito, appunto; ma la critica è qualunque e ciò la squalifica istantaneamente, senza che la si possa considerare una obiezione in senso stretto.

Due parole, preliminarmente, vanno spese per la preferenza accordata al sintagma «organizzazione interna» rispetto a quello di «democrazia interna» in relazione alle Regioni, non trattandosi di un mero vezzo lessicale. Il problema non è tanto quello del profilo nominalistico: nel senso che pare ormai superato l'ostacolo rappresentato dalla formulazione dell'art. 49 Cost., che riferisce il metodo democratico alla politica *nazionale*, lasciando in ombra il profilo *regionale*. Valga, infatti, la considerazione per cui «sarebbe arbitrario trarre da questa formulazione una delegittimazione dei partiti che intendessero concorrere a determinare l'indirizzo politico solo in una Regione o che non avessero carattere nazionale, atteso che nessun intento esclusivo è desumibile dai lavori preparatori (...): così M. OLIVETTI, *Partiti e autonomie negli Stati composti – Una mappa dei problemi*, in www.federalismi.it, 9/2013, spec. 5; in generale, su questo profilo cfr. M. DOGLIANI, *La determinazione della politica nazionale*, in www.costituzionalismo.it, fasc. 2/2008. In realtà, la scelta per l'espressione «organizzazione interna» risale alla possibilità che la parola «democraticità» possa essere fuorviante, inducendo a credere che la sola predisposizione delle regole possa soddisfarla, laddove, si ritiene, non è sempre agevole misurare il tasso di democraticità di una struttura partitica: la democraticità attiene non solo a profili legati alle regole interne al partito medesimo ma anche al *contesto* entro il quale esso opera. Questo mi sembra ben dimostrato da alcuni fatti recenti occorsi nella politica nazionale italiana. Il PD – partito che, incontestabilmente, ha lo statuto meglio organizzato dal punto di vista delle regole per la selezione del segretario nazionale – ha scelto Pierluigi Bersani nelle consultazioni primarie del 2 dicembre 2012; all'indomani delle elezioni politiche del febbraio 2013, si accorge del fatto che non gode del sostegno necessario per assumere la carica di Presidente del consiglio dei ministri e formare un governo. Da questo momento, dunque, Bersani si dimette *anche* da segretario del partito nonostante sia stato eletto *democraticamente* dal popolo del PD e abbia ricevuto una maggioranza schiacciante sugli altri candidati: ciò avviene mentre, abbastanza pacificamente, sembra che il sistema costituzionale italiano viri, come gli altri sistemi maggioritari, verso l'identificazione tra *leadership* e *premiership* (cfr. R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino 2013, spec. 200). L'elezione a segretario *ad interim* di Guglielmo Epifani in attesa di «eleggere» (*i.e.*: ratificare una decisione silenziosa e maggioritaria) il segretario ormai *in pectore* Matteo Renzi viene presa a prescindere dalle regole scritte sull'organizzazione. La vicenda è l'esempio di ciò che si è detto: che per quanto vi possano essere, in un partito, delle regole *democratiche* e avanzate relativamente alla propria organizzazione interna queste devono combinarsi con un contesto agito da più variabili, non sempre controllabili e/o prevedibili. Per questo motivo, la democraticità è, sì, un *metodo* organizzativo (nel senso dell'art. 49) ma può essere un *risultato* e un giudizio di valore: poiché si vogliono evitare confusioni derivanti da questa seconda accezione, non sarà utilizzato in questo scritto.

Bisogna, ora, delimitare l'oggetto di questo saggio – sia individuando di cosa esso, in positivo, tratti e cosa, invece, è a esso estraneo –, l'obiettivo che si intende perseguire e le ragioni che militano per la scelta di un titolo così pessimista.

Come si è detto nell'*incipit*, ci si propone di sondare la possibilità per le Regioni di intervenire nell'organizzazione interna dei partiti politici attraverso una disciplina diretta (ad esempio: imponendo regole comuni per la celebrazione delle primarie) e/o indiretta (ad esempio, incidendo sul sistema di elezione) degli stessi. Dunque, la domanda posta in apertura rappresenta, ricorsivamente, il punto di approdo della riflessione e non solo lo spunto polemico. Si noti che il tema è specificamente quello del titolo di competenza vantato dalle Regioni nell'organizzazione interna dei partiti e non quello, più vasto e (poco) più esplorato, dell'organizzazione regionalizzata dei partiti politici²: è naturale che con quest'ultimo aspetto il tema qui esaminato possa condividere numerosi punti di contatto (e forse di corto circuito); ma non è comunque questo l'oggetto specifico del saggio.

² Si vedano sul punto almeno M. VILLONE, *Autonomia regionale e partiti politici: considerazioni a margine di una vicenda incompiuta*, in *Regioni e governo locale* 1987, 67 ss.; F. CAZZOLA, M. ILARDI, T. MARTINES, G. PRIULLA, S. SCARROCCIA, *Autonomia politica regionale e sistema dei partiti*, vol. I, *I partiti di fronte alle Regioni*, Milano 1988; M. FEDELE, *Autonomia politica regionale e sistema dei partiti*, vol. II, *Le forme politiche del regionalismo*, Milano 1988; E. D'ALBERGO, M. FEDELE, M. ILARDI, S. SCARROCCIA, C. TASSARA, *Autonomia politica regionale e sistema dei partiti*, vol. III, *Classe politica e modelli di organizzazione*, Milano 1988; R. BIFULCO, *Partiti politici e autonomie territoriali*, in AA.VV., *Partiti politici e società civile a sessant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione*, Atti del XXIII Convegno annuale, Alessandria, 17-18 ottobre 2009, Napoli 2009.

C'è però da segnalare la riflessione, sul tema dell'organizzazione regionalizzata dei partiti, da parte della scienza politica, in tempi recenti. Si vedano, ad esempio, M. MAZZOLENI, *Le regioni dei partiti – Competizione elettorale e decentramento regionale in Italia, Francia e Gran Bretagna*, Milano 2010, e P. IGNAZI, L. BARDI, O. MASSARI (a cura di), *Non solo Roma – Partiti e classi dirigenti nelle regioni italiane*, Milano 2013. In generale, l'attenzione al tema è stata dedicata soprattutto dalla dottrina politologica straniera; si veda J. HOPKIN, *Political Decentralization, Electoral Change and Party Organizational Adaptation*, in *European Urban and Regional Studies*, 10(3), 2003, 227 ss.; M. LAFFIN, E. SHAW, *British Devolution and the Labour Party: How a National Party Adapts to Devolution*, in *British Journal of Politics and International relations*, 9(1), 2007, 55 ss.; ma già N. KOGAN, *Impact of the New Italian Regional Governments on the Structure of Power within the Parties*, in *Comparative Politics*, 7(3), 1975, 383 ss.; L. GRAZIANO, F. GIROTTI, L. BONET, *Coalition Politics at the Regional Level and Center-Periphery Relationships*, in *International Political science review*, 5(4), 1984, 429 ss.

Lo scopo del saggio è capire se le Regioni siano in grado di fornire delle regole comuni ai partiti almeno per la competizione elettorale regionale: questo perché l'organizzazione del potere a livello regionale è più immediata rispetto al livello nazionale, soprattutto nei sistemi in cui si realizza l'elezione diretta del Presidente della Regione.

Ma, come si avrà modo di notare, il lavoro è ambizioso, sia per oggettiva carenza di studi sul tema che per apatia congenita delle istituzioni, rassegnate forse all'idea di un difetto consustanziale a qualunque legislazione che provi a incidere sui partiti politici e sulla loro struttura interna. Tuttavia, fornire una risposta alla domanda di apertura, in un'analisi costi-benefici, potrebbe giovare non solo in relazione alla dimensione regionale ma anche a quella nazionale, immaginando le Regioni come riproduzione in scala del livello statale di governo.

Da ultimo, sulla struttura del lavoro: essa si costruisce attorno a cinque domande che qualunque legislatore regionale dovrebbe prospettare nel momento in cui si accingesse a disciplinare una materia così sfuggente. Ma il nitore disarmante delle domande non mette certo al riparo dalla tortuosità delle risposte: è un rischio che va accettato.

2. *Il se e il perché di una disciplina dei partiti politici da parte delle Regioni*

Prima di capire come e in virtù di quale fonte sia possibile disciplinare i partiti (e quali elementi caratterizzanti l'organizzazione interna dei partiti), bisogna preliminarmente chiedersi se sia opportuna/necessaria una disciplina dei partiti politici nelle Regioni e perché: le domande sono inscindibilmente connesse, per cui è gioco-forza trattarle in modo congiunto.

Tuttavia, una rapida digressione sulla letteratura pregressa sembra indispensabile, almeno per capire in che termini è stata offerta, finora, materia di riflessione.

Si è avuto modo di notare, seppur *incidenter*, come gli studi condotti in passato si siano soffermati genericamente sull'organizzazione partitica negli Stati compositi, un tema diverso eppur connesso con quello che qui si esamina. In particolare, sono state indagate le interazioni e le sinergie sviluppatesi nel tempo tra forma di Stato e «forma partito» nella direzione reciproca e speculare: quanto una struttura costituzionale di tipo federale/autonomistica influenzi l'articolazione partitica e, di contro, in che modo i partiti si organizzino

(*rectius*: abbiano un interesse a organizzarsi) al proprio interno per interagire con una struttura *simil*federale.

Un poderoso studio in tre volumi, prodotto per l'Istituto di studi sulle Regioni e pubblicato sul finire degli anni '80, approdava a esiti che, in merito a questo legame di mutua dipendenza, sembrano tuttora condivisibili. Già nell'introduzione curata da Temistocle Martines si rimarcava l'originalità di questo percorso scientifico che sottendeva un dilemma sullo sfondo, riguardante la collocazione dell'ente Regione nella forma di Stato italiana; contestualmente, quasi ogni contributo presente all'interno dei tre volumi rilevava l'importanza del sistema dei partiti e, in particolare, si osservava come il multipartitismo esasperato, caratterizzante il sistema politico italiano almeno fino all'avvento del maggioritario nel 1993, avesse comportato una conseguenza naturale: «il partito si chiude in sé stesso, non è disponibile a cedere posizioni ed opzioni di indirizzo politico alle sue diramazioni regionali»³.

L'interesse *del partito*⁴ a disciplinare le proprie articolazioni regionali nasceva solo se vi fosse stata una ricaduta a livello centrale e nazionale, pur nella consapevolezza dell'«indebolirsi della funzione di raccordo tra società civile e Stato esercitata dai partiti di massa e dunque [del]l'impoverirsi del loro contenuto generale di delega»⁵ e del conseguente acuirsi dell'attenzione per il livello regionale di governo⁶. Anzi, una rappresentazione più corretta del fenomeno deve tenere conto delle due spinte reciprocamente antagoniste presenti in ciascuno dei partiti maggiori sul finire degli anni '80: difatti, alcuni esponenti di partito indicavano nelle regioni addirittura un pericolo degenerativo nella misura in cui esse «oltre a rivendicare come è le-

³ Così T. MARTINES, *Introduzione*, in F. CAZZOLA, M. ILARDI, T. MARTINES, G. PRIULLA, S. SCARROCCIA, *Autonomia politica regionale e sistema dei partiti*, vol. I cit., spec. 3.

⁴ Naturalmente, ciascun partito manifestava una vocazione diversa nell'organizzarsi a livello regionale. Tuttavia il mutamento organizzativo ha significato solo timide revisioni degli statuti partitici per la previsione del livello regionale. Si veda l'analisi svolta su PCI, PSI e DC da S. SCARROCCIA, *le innovazioni statutarie nella DC, nel PCI e nel PSI*, in F. CAZZOLA, M. ILARDI, T. MARTINES, G. PRIULLA, S. SCARROCCIA, *Autonomia politica regionale e sistema dei partiti*, vol. I cit., 15 ss.

⁵ Testualmente M. ILARDI, *Analisi dei dibattiti degli organi dirigenti dei partiti (1970-1985) sulla regionalizzazione del partito come organizzazione*, in F. CAZZOLA, M. ILARDI, T. MARTINES, G. PRIULLA, S. SCARROCCIA, *Autonomia politica regionale e sistema dei partiti*, vol. I cit., 47 ss.

⁶ Cfr. E. ROTELLI, *Le regioni dalla partecipazione al partito*, in L. GRAZIANO, S. TARROW (a cura di), *La crisi italiana*, vol. II, *Sistema politico e istituzioni*, Torino 1979, 423 ss.

gittimo il pieno e integrale trasferimento dei poteri amministrativi e legislativi previsti dalla Costituzione, cercano di intaccare il potere politico di indirizzo e di guida generale del paese che è proprio dello Stato o ancora peggio determinano forme nuove di accentramento burocratico e di potere a livello regionale che comprimono le autonomie degli enti locali minori»⁷. A queste facevano da *pendant* quelle posizioni interne agli stessi partiti animate da pulsioni filo regionaliste: voci illuminate del PCI dell'epoca auspicavano una valorizzazione delle strutture regionali di partito, da perseguire non solo attraverso la dislocazione nelle sedi regionali di quei dirigenti dotati di maggior peso politico ma anche attraverso una contrazione significativa dei compiti affidati alla federazione⁸.

Certo, in questo moto centripeto dell'organizzazione partitica un peso decisivo è stato svolto dalla natura stessa del partito che «in quanto *pubblico potere* che concorre a determinare ed attuare indirizzi politici e politico amministrativi, (...) è, infatti, per sua stessa natura, governato da apparati centralizzati e di vertice e *non può consentire*, se non entro limiti molto angusti, *divaricazioni dalla linea politica fissata dai suoi organi centrali di governo*»⁹. Ma su questo stato di cose ha inciso profondamente anche la legislazione elettorale, nella misura in cui ha privilegiato la dimensione territoriale facente capo alla provincia: quest'ultima proposizione assurge addirittura a *topos* letterario di quegli anni¹⁰.

⁷ Dalla *Relazione* dell'allora vice segretario della DC Giovanni Galloni alla conferenza nazionale di organizzazione, 31 marzo 1977, Roma, citata testualmente da M. ILARDI, *Analisi dei dibattiti degli organi dirigenti dei partiti* cit., spec. 60. L'A., tuttavia, si interroga sulla reale consistenza del rischio paventato da Galloni: «ma è proprio questo il rischio? O non è forse un altro, cioè che le federazioni provinciali, le correnti che operano a livello locale, le clientele, i notabili sono costretti a misurarsi sul terreno imposto dal nuovo livello istituzionale mentre vogliono difendere le posizioni consolidate a livello locale?».

⁸ Cfr. G. NAPOLITANO, *I problemi del partito nell'attuale fase politica*, in G. NAPOLITANO, E. BERLINGUER, *Partito di massa negli anni ottanta. I problemi del partito al Comitato centrale del PCI, 7-8 gennaio 1981*, Roma 1981.

⁹ L'idea del partito come pubblico potere, di chiara marca mortatiana, è in questi termini riprodotta da T. MARTINES, *Introduzione*, op. ult. cit., spec. 4. L'enfasi è aggiunta. Certo, probabilmente la definizione è enfatica: non va, pertanto, intesa in senso «tecnico»; oggi, infatti, alla luce dell'ordinanza della Corte Cost. n. 79/2006, è noto che «i partiti politici vanno considerati come organizzazioni proprie della società civile, alle quali sono attribuite dalle leggi ordinarie talune funzioni pubbliche, e non come *poteri dello Stato* ai fini dell'art. 134 Cost.».

¹⁰ «Non vedo come la legge elettorale per i consigli regionali faciliti la regionalizzazione dei partiti. In questa legge non c'è nessuno stimolo per un partito po-

Il quadro è, dunque, chiaro: il disinteresse dei partiti per le proprie articolazioni regionali è endemico, radicato.

Più recentemente, altri autori hanno colto l'urgenza di uno studio sul rapporto tra partiti politici e autonomie regionali, rompendo un silenzio scientifico ventennale¹¹. In particolare l'attenzione è stata rivolta all'influenza che la struttura costituzionale ha avuto sul rapporto tra autonomie e partiti: per questa via, due elementi sono sembrati decisivi. Il primo elemento attiene alla distribuzione delle competenze tra lo Stato centrale e gli enti territoriali (regionali): il funzionamento in direzione duale o cooperativa del regionalismo incide notevolmente sul funzionamento dei partiti poiché – si osserva – «dove (...) più forti sono le spinte all'intreccio delle competenze, i diversi livelli di governo sono obbligati a coordinarsi; questa circostanza incide sul funzionamento dei partiti in quanto le relazioni tra diversi livelli di governo tendono a diventare anche relazioni interpartitiche»¹². Il secondo elemento di influenza è costituito dal

litico a regionalizzarsi, così come non c'è nessuno stimolo per i politici locali. Per questi, il retroterra continua a essere costituito dalla provincia, l'elettorato continua a essere un elettorato provinciale, non regionale», in questi termini, F. CAZZOLA, *Introduzione ai risultati della ricerca*, in F. CAZZOLA, M. ILARDI, T. MARTINES, G. PRIULLA, S. SCARROCCIA, *Autonomia politica regionale e sistema dei partiti*, vol. I cit., spec. 13. Analogamente M. VILLONE, *Autonomia regionale e partiti politici* cit., spec. 74-75, afferma che il livello provinciale e quello regionale nell'organizzazione partitica sono molto più forti rispetto a quello regionale rintracciando le ragioni reali della debolezza del livello regionale di governo in due profili: il sistema elettorale e il finanziamento pubblico dei partiti. In particolare, la corrispondenza che la legge 108/1968 istituiva fra la circoscrizione elettorale e la provincia consentiva all'A. di affermare che «se si considera che nell'esperienza repubblicana i partiti politici si sono sempre fondati sul livello provinciale, è facile concludere che la legge elettorale regionale non ha comportato alcuno sconvolgimento, ma ha, al contrario, molto probabilmente contribuito a consolidare strutture e processi decisionali preesistenti». Allo stesso modo, la disciplina relativa al finanziamento pubblico dei partiti pure ha inciso sull'indebolimento della struttura partitica a livello regionale poiché nella legge 194/1974 «il livello regionale non è tenuto in alcuna considerazione». Ma criticamente erano gli stessi interni al partito, promotori di una regionalizzazione, a denunciare questo stato di cose: si ascoltino i discorsi di Ingrao che, dalle pagine de *L'Unità* (7 gennaio 1981) si lamentava del fatto che la federazione provinciale resta fondamentale pur non essendo corrispondente ai modi d'essere della società dell'epoca: cfr. quanto riportato da M. ILARDI, *Analisi dei dibattiti degli organi dirigenti dei partiti* cit., spec. 63.

¹¹ Mi riferisco al bel lavoro di R. BIFULCO, *Partiti politici e autonomie territoriali* cit.

¹² È quanto l'A. afferma sostenendo, di contro, che la netta separazione tra livello nazionale e regionale «tende a rafforzare l'autonomia dei livelli regionali» (6). L'affermazione, tuttavia, prova troppo nel senso che istituisce una simmetria forse

meccanismo attraverso cui avviene la rappresentanza al centro degli interessi regionali: la presenza di Seconde camere e della forza con cui si reggono i legami con i territori rappresentati induce a dinamiche complesse in relazione al rapporto tra partiti¹³. A questi elementi tratti dalla struttura costituzionale si aggiunge il grado di *simmetria* (ossia «la tendenziale corrispondenza esistente tra sistema dei partiti a livello nazionale e a livello regionale») tra sistemi partitici locali e nazionali nonché il livello di *integrazione*, dal punto di vista organizzativo interno, tra componente locale e nazionale dei partiti stessi (criterio in virtù del quale i partiti *integrati* «possono contare su un programma politico identico, coalizioni omogenee nei diversi livelli di, risorse comuni, carriere permeabili tra i vari livelli organizzativi»¹⁴). Con queste lenti viene letto il rapporto tra partiti e sistemi federali negli ordinamenti compositi contemporanei. Dall'osservazione dell'esistente, in un'ottica di tipo *descrittivo* dunque, se ne traggono, tuttavia, interessanti insegnamenti per il sistema italiano: in particolare, in Italia sarebbero presenti presupposti in grado di far funzionare il sistema partitico in direzione dell'asimmetria. Tuttavia, l'asimmetria non assume a valore in sé, poiché comporterebbe un'eccessiva frammentazione partitica a cui non corrisponderebbe necessariamente una reale attenzione agli interessi territoriali. Se vi fossero delle strutture federali forti e delle istituzioni, come le Seconde ca-

eccessiva tra sistemi duali (che sarebbero dotati di maggiore autonomia) e sistemi fondati sugli intrecci di competenze (che genererebbero delle spinte verso il coordinamento). Lo sguardo all'esempio italiano è, in tal senso, illuminante. Tralasciando l'equazione, istituita nel testo citato, tra «sistemi fondati su intrecci di competenze» e «sistemi cooperativi» (per inciso, non è detto che le ipotesi di intrecci di competenze vengano sempre risolte con l'utilizzo del canone di leale cooperazione: la conformazione di un sistema regionale come duale o cooperativo dipende in gran parte non solo dall'astratta distribuzione delle competenze prescritta in un testo costituzionale ma da come, nella giurisprudenza, questi intrecci si realizzano: per l'approfondimento di questa tesi si veda, volendo, il mio *La potestà residuale*, in questa *Rivista*, 2-3/2011, 341 ss.), in Italia prima della riforma del titolo V il sistema delle autonomie potrebbe assecondare più una dinamica di tipo duale che cooperativo: tuttavia, non si può dire, credo, che i livelli regionali fossero autonomi né che i partiti fossero saldamente ancorati alle proprie articolazioni regionali.

Probabilmente, allora, il senso dell'affermazione riprodotta nel testo si lega solo al profilo dell'autonomia finanziaria, nel senso che questo elemento deve essere considerato l'unico parametro alla cui stregua valutare il grado di autonomia dei livelli regionali.

¹³ Qui vengono riprese e rielaborate categorie formulate da A. LIJPHART, *Le democrazie contemporanee* (1984), a cura di L. VERZICHELLI, Bologna 1988.

¹⁴ Questo virgolettato, come il precedente, sono di R. BIFULCO, *Partiti politici e autonomie territoriali* cit., spec. 10-11.

mere, in grado di mediare il conflitto tra interessi regionali e nazionali, i partiti tenderebbero a funzionare in modo simmetrico e integrato evitando la deflagrazione di un conflitto a più ampio spettro.

Oltre a questa, altre costruzioni teoriche si sono soffermate sul legame esistente tra partiti e autonomie territoriali assumendo un'ottica *comparativa* e *prescrittiva*¹⁵: dopo aver restituito uno sguardo sulle esperienze diverse da quella italiana, si è provato a capire in che modo le autonomie territoriali impattano sul sistema dei partiti e, di contro, quale ruolo occupano i partiti nelle dinamiche del regionalismo e federalismo (italiano). A questo proposito, in dottrina è stata proposta un'interessante classificazione che individua ben «sette tipi di sistemi di partito negli Stati composti a seconda che prevalga l'effetto centralizzatore prodotto dai partiti nazionali o la dinamica (in parte) centrifuga impressa al sistema dall'esistenza di autonomie territoriali»¹⁶. Riportare anche sinteticamente la classificazione significherebbe svilirla, pertanto si rinvia a essa integralmente¹⁷: qui interessano solo le conclusioni cui si giunge sul punto specifico e cioè che in alcuni casi, specie nelle ipotesi di federalismo «di facciata»¹⁸, il ruolo del partito prevale sulle logiche del federalismo. In sistemi, invece, in cui si realizza una sorta di omogeneità tra sistemi di partito nazionali e locali conta molto il grado di *simmetria* tra sistemi di partiti (dovuta anche alla presenza di partiti regionali) e il loro grado di *integrazione*. Insomma, sembra che il ruolo dei partiti sia decisivo anche nei processi federativi¹⁹, al punto tale che l'A. che ha formulato la classificazione suddetta costruisce una sorta di lemma secondo cui «qualora nella società civile esistano forti dinamiche etnico-culturali o comunque incentrate sui territori e su una “periferia” percepita

¹⁵ Il riferimento è all'ampio lavoro di M. OLIVETTI, *Partiti e autonomie negli Stati composti – Una mappa dei problemi* cit.

¹⁶ Così M. OLIVETTI, *op. ult. cit.*, spec. 28.

¹⁷ Il cromatismo dei rapporti tra sistemi di partito e autonomie va dalle ipotesi di massima espansione del partito, dove il federalismo è per lo più «di facciata» (federalismi negli Stati a partito unico o a partito dominante) ai casi intermedi in cui si realizza una corrispondenza o un'omogeneità tra partiti nazionali e locali a casi, infine, in cui si realizzano sistemi politici paralleli e distinti a livello centrale e locale o, addirittura, in cui il sistema politico federale non è che la risultante della somma dei sistemi politici locali del tutto autonomi.

¹⁸ L'espressione, citata dallo stesso Olivetti, appartiene a G. BOGNETTI, *Federalismo* (voce), in *Digesto disc. Pubbl.* 1999, spec. 293.

¹⁹ E sul punto viene riportato il legame di mutua influenza tra partiti e sistemi federali sottolineato da I.D. DUCACHECEK, *Comparative Federalism. The Territorial Dimension of Politics*, New York 1971, 329 secondo cui «political parties are sometimes called great centralizers or decentralizers of a federal system».

come antitetica al centro (...), esse tendono a riflettersi sul sistema dei partiti, secondo modalità che talora impediscono la prevalenza di dinamiche nazionali all'interno di questi ultimi (...), talaltra generano partiti regionali (...) o producono lo sdoppiamento dei partiti in organizzazioni parallele a livello federale e federato (...). Se, invece, nella società civile i *cleavages* sono per lo più indipendenti dal territorio o dalla dimensione etnico culturale, ma hanno natura omogenea su tutto il territorio nazionale, i partiti li riproducono (...) e agiscono sul sistema politico ed istituzionale come fattori unificanti»²⁰. La ricostruzione, invero, pare un po' improbabile nella condizione di pluralismo attuale. Inoltre, l'impressione è che i sistemi che mostrano *natura omogenea* su tutto il territorio nazionale, in realtà, siano anche sistemi in cui l'autonomia politica e decisionale delle Regioni è debole. Va, sul punto, espressa un'osservazione *a latere*. Qui emerge chiaramente la configurazione di un'alternativa, presentata in forma dilemmatica: si danno casi in cui il partito è influenzato nella propria organizzazione interna da sistemi federali/autonomistici e casi in cui l'autonomia regionale è influenzata dai partiti o dai sistemi partitici *lato sensu* intesi. Ebbene, in realtà, l'alternativa è fallace: è sempre e solo la conformazione assunta dall'autonomia regionale a influenzare, *in positivo* o *in negativo*, l'organizzazione interna dei partiti stessi perché o l'autonomia regionale è debole e debolmente configurata in uno Stato composito – e allora i partiti non avranno interesse a costruire le proprie articolazioni interne in modo tale da valorizzare la componente regionale; o il sistema regionale è forte (perché dotato di poteri normativi e politici, perché dotato di forme rappresentative forti come le Seconde camere a livello centrale ecc.) – e in questo caso i partiti sentiranno quello dell'articolazione regionale come problema e avvertiranno il bisogno-opportunità di addivenire a un'autodisciplina in tal senso²¹. All'interno del secondo corno dell'alternativa, ci sarà uno spazio per considerare in che modo le Regioni stesse potranno-dovranno decidersi a disciplinare i partiti.

²⁰ Cfr. M. OLIVETTI, *Partiti e autonomie negli Stati composti* cit., spec. 59.

²¹ Implicitamente pare condividere questa impostazione R. BIFULCO, *Partiti politici e autonomie territoriali* cit., 4. Assumendo come punto di partenza quanto sostenuto da L. EPSTEIN, *Political parties in Western Democracies*, New York 1967, secondo cui i partiti moderni si sarebbero formati cronologicamente solo dopo l'entrata in vigore delle Costituzioni federali di riferimento, l'A. afferma che «è dunque corretto ritenere che siano stati i partiti ad adattarsi alla struttura costituzionale, e non viceversa».

Questa dinamica è dimostrata proprio dal caso italiano. Gli studi degli anni '80 innanzi citati danno prova del fatto che i partiti si disinteressano quasi completamente all'articolazione interna riguardante la dimensione regionale: in quegli anni le decisioni rilevanti, condensate nella predisposizione dell'indirizzo politico, erano assunte al centro, ossia a livello nazionale. Certo, possiamo aggiungere che il sistema dei partiti era molto diverso, che la legislazione elettorale di tipo proporzionale favoriva un effetto proiettivo in cui i partiti a livello nazionale riuscivano a rappresentare meglio un fascio più esteso di interessi, ecc.: ma questi non sono che epifenomeni. Insomma, se la domanda è: «perché i partiti non si sono organizzati a livello regionale?», la risposta non può che essere «perché l'autonomia normativa, finanziaria e amministrativa di cui erano dotate all'epoca le regioni non consentiva di ascriverle tra i soggetti in grado di esprimere un indirizzo politico e di orientare decisioni politicamente rilevanti». E questo è provato dal fatto che, invece, quello della nervatura regionale dei partiti sia stato avvertito come problema all'indomani delle riforme costituzionali che hanno inciso sulla forma di governo e sull'autonomia legislativa, amministrativa e finanziaria delle Regioni. Non è un caso che le dottrine sviluppatesi in contesti federali maturi come quello statunitense o canadese avessero intuito questo stato di cose con notevole anticipo rispetto a noi; oltre al lavoro di W.H. Riker²², un bel contributo di W.M. Chandler e M.A. Chandler del 1987 sottolineava che il federalismo prevede la moltiplicazione di arene decisionali in cui le opportunità di rappresentanza sono duplici: da un lato, il pluralismo territoriale incoraggia la formazione di maggioranze diverse rispetto a quelle di uno Stato non composito, consentendo anche la formazione di partiti diversi da quelli formati a livello centrale; dall'altro, specie attraverso le Seconde camere, è possibile che i partiti rappresentino a livello centrale le istanze dei territori²³. Ora, chiarito

²² Il riferimento è a W.H. RIKER, *Federalism: Origin, Operation, Significance*, Boston 1964.

²³ Mi riferisco a W.M. CHANDLER, M.A. CHANDLER, *Federalism and Political Parties*, in *European Journal of political economy* 1987, 87 ss. Nel paragrafo introduttivo del lavoro, significativamente intitolato *How Federalism Conditions the Character of Party Politics*, si afferma che gli Stati a forte tradizione unitaria tendono a reprimere sentimenti regionalisti per vederli poi esplodere a volte in rivendicazioni separatiste e violenza politica: si fa il caso non solo del Belgio, della Spagna e della Francia ma anche dell'Italia. Ma sul punto si conclude notando che «all of these states over the past decade or more have become increasingly sensitive to decentralist trends and have made significant efforts to regionalize, or even federalize, their political institutions» (spec. 88).

che l'articolazione regionale dei partiti dipende da una sola variabile (più che la *forza* dei partiti, la *forza* dei sistemi autonomisti capaci di proporsi come soggetti dotati di autonomia politica), in sostanza si è data risposta alla domanda implicitamente sottesa: ovvero che interesse hanno i *partiti* a disciplinare le *proprie* organizzazioni regionali.

Ad ogni modo da questi studi comunque non si può prescindere, anche se non toccano *ex professo* il tema che qui si esamina. Vanno, pertanto, recuperate e messe in fila ordinata alcune intuizioni importanti:

1. fino a qualche anno fa, i partiti hanno avuto un interesse solo marginale a disciplinare la propria organizzazione interna in modo da tenere conto dell'articolazione regionale; né le Regioni hanno avuto, almeno fino alle revisioni costituzionali del 1999 e 2001, la forza di imporsi come soggetto politicamente deuteragonista rispetto allo Stato centrale: dunque, non hanno avuto alcuna possibilità di incidere sulle organizzazioni partitiche, almeno nella loro proiezione regionale;

2. l'emersione di partiti regionali rappresenta una novità decisiva degli ultimi trent'anni: essa si collega non solo alla ridotta capacità dei partiti tradizionali di rappresentare le istanze territoriali ma anche all'incapacità degli schemi conflittuali tradizionali di spiegare le dinamiche politiche attuali;

3. in sistemi fondati sull'intreccio di competenze (normative, ma non solo) è necessario che i livelli di governo cooperino: e naturalmente anche i partiti sono costretti a rivedere la propria organizzazione interna, così come i legami con i territori con cui interagiscono;

4. la presenza di Seconde camere che siano in grado di rappresentare gli interessi dei territori è di importanza decisiva per capire il grado di simmetria e/o integrazione col sistema dei partiti. Più le strutture federali sono solide, maggiore è il grado di simmetria e integrazione partitica. Se la simmetria e l'integrazione sono considerati

Se vogliamo, però, l'idea per cui le organizzazioni partitiche si modellano sulla forma di Stato è un'idea in parte già presente in A. PANEBIANCO, *Modelli di partito. Organizzazione e potere nei partiti politici*, Bologna 1982, spec. 386, laddove si afferma che «i partiti che operano in uno Stato unitario molto accentrato hanno maggiori probabilità di essere centralizzati al loro interno dei partiti che operano in uno Stato federale oppure in uno Stato unitario con forti tradizioni di autogoverno locale».

Sui tre modelli di organizzazione regionale dei partiti – gerarchia, stratarchia o federazione – e sulle tesi di Carty (2006) e Bolleyer (2011) cfr. ora L. BARDI, *Il mutamento organizzativo dei partiti: dal modello gerarchico a quello stratarchico*, in P. IGNAZI, L. BARDI, O. MASSARI (a cura di), *Non solo Roma* cit., 1 ss., spec. 15.

un valore, nella misura in cui riducono il numero dei partiti evitando fenomeni di eccessiva frammentazione, allora il rafforzamento delle Seconde camere potrebbe diventare un obiettivo interessante del legislatore di revisione costituzionale anche da questo specifico angolo visuale;

5. un sistema federale o regionale forte vede «un sistema di partiti articolato su livelli distinti, nel quale la dinamica nazionale del sistema dei partiti non assorba in sé quella dei sistemi regionali e i partiti collocati sul secondo livello possano godere di una sfera di autonomia, oltre che della possibilità di partecipare alle decisioni del partito di livello federale»²⁴: insomma sarebbe importante associare alla logica della non completa sovrapposibilità tra livelli organizzativi dei partiti quella della integrazione, dal momento che «un sistema federale o regionale impone l'esigenza di conciliare prospettive politiche e programmatiche adeguate ai due livelli, evitando che l'una perda di vista l'altra»²⁵.

Anche se queste proposizioni non vanno trattate come postulati invincibili, esse, tuttavia, aiutano a riempire di senso le questioni relative al *se* e al *perché* di una disciplina regionale sull'organizzazione interna dei partiti politici. E in effetti, a ben vedere, il quadro è più chiaro: le ragioni di una disciplina dell'organizzazione interna dei partiti sono complanari a quelle per cui sarebbe opportuno introdurla su scala nazionale.

Innanzitutto, la riserva istituita, a seguito della legge cost. n. 1/1999 in capo allo Statuto regionale ordinario (e alla legge statutaria nelle Regioni speciali) per la disciplina della forma di governo regionale rende ancora più incisiva la possibilità che le Regioni si propongano come soggetti del «pluralismo istituzionale paritario»²⁶ manifestando un proprio indirizzo politico, talora antagonista rispetto a quello dello Stato centrale. I partiti devono attrezzarsi non solo per rivendicare gli interessi dei territori al centro (per il tramite della Seconda camera «riformanda») ma anche per contribuire, attraverso l'agone elettorale, a scegliere il capo dell'esecutivo regionale, e quindi, per questa via, a realizzare l'indirizzo politico endoregionale, potendo giovare, per giunta, di un più ampio spettro di poteri normativi affidati alle Regioni dalla riforma del 2001, almeno sulla carta.

²⁴ Così M. OLIVETTI, *Partiti e autonomie negli Stati composti* cit., spec. 67.

²⁵ Cfr. M. OLIVETTI, *op. ult. cit.*, 68.

²⁶ L'espressione, ormai entrata nell'uso comune, appartiene a M. CAMELLI, *Amministrazione (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in questa *Rivista* 2001, 1274.

Dunque, il cambiamento della forma di governo nella direzione di una più intensa valorizzazione della componente presidenziale – esecutiva impone, all'interno del partito, un'accurata selezione dei soggetti da candidare, alla luce della ormai quasi scontata immedesimazione tra *leader* di un partito/coalizione e Presidente dell'esecutivo (in specie, regionale)²⁷. A questo punto, però, è necessario che la Regione stessa imponga regole uniformi affinché della competizione elettorale a livello regionale non siano falsati gli esiti.

Il fatto, poi, che la disciplina della legge elettorale (o, perlomeno, una sua porzione) sia, oggi, affidata, sul modello della potestà concorrente²⁸, al *tandem* legge statale (principio)/legge regionale (dettaglio) permette alla legge regionale di incidere sul «sistema di elezione»²⁹. A seconda del modo in cui il sistema di elezione verrà costruito, nei limiti della legge cornice statale, all'interno delle singole Regioni – pure in correlazione con la forma di governo prescelta da ciascuna di esse – si avrà una ricaduta *diretta* o *mediata* sull'organizzazione partitica stessa³⁰.

In definitiva, le Regioni potrebbero (o, forse, dovrebbero) disciplinare l'organizzazione interna dei partiti politici. Non sfugga che il fluttuare dal piano dell'opportunità a quello della necessità si lega anche alla conformazione delle Regioni stesse, al fatto di essere a statuto speciale od ordinario, al legame tra i partiti regionali e il sistema partitico nazionale (e quindi al grado di *integrazione* e/o *simmetria* tra i livelli dei partiti), ai poteri normativi che gli organi regionali hanno (sia nella Regione stessa che a livello nazionale).

Da ultimo, poi, nasce per le Regioni l'esigenza di contribuire a una più accurata selezione dei rappresentanti dei territori in vista di una riforma – che non sembra lontana – della Seconda camera. Vero

²⁷ Ma sul rapporto tra territorializzazione e personalizzazione nel sistema partitico regionale, cfr. le considerazioni di G. FERRAIUOLO, *Poteri e livelli di governo statale e regionale*, relazione al Convegno annuale dell'Associazione Gruppo di Pisa dal titolo *Il valore delle autonomie: territorio, potere, democrazia*, svoltosi a Bergamo, 6-7 giugno; il *paper* è disponibile sul sito www.gruppodipisa.it, spec. 52.

²⁸ Sulle peculiarità di tale competenza concorrente rispetto a quella prevista dall'art. 117, comma 3, Cost. cfr. A. VUOLO, *Il riparto di competenze normative tra Stato e Regioni in materia elettorale*, in F. PASTORE (a cura di), *I sistemi elettorali regionali tra complessità delle fonti, forma di governo e dinamiche partitiche*, Torino 2012 e altresì nella rivista telematica www.federalismi.it, 5/2012.

²⁹ Secondo l'ambigua formula dell'art. 122 Cost. su cui, per tutti, M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Padova 2008.

³⁰ Su questo profilo specifico, cfr. parr. 3 e 4.

è che a un eventuale rafforzamento delle Seconde camere potrebbe corrispondere una maggiore *integrazione* e *simmetria* del sistema partitico³¹, per cui il tema potrebbe essere irresistibilmente attratto da una disciplina nazionale: dunque le Regioni potrebbero avere *minore potere e/o interesse* a disciplinare l'organizzazione interna dei partiti, salvo che si tratti, forse, di Regioni speciali in cui i *cleavages* e le rivendicazioni dei partiti sono legate alla peculiarità dei territori su cui insistono. Ma questo è un problema non (ancora) attuale, per cui può essere, per ora, relegato tra le riflessioni a futura memoria.

3. Cosa e dove. *L'individuazione dell'oggetto, dei titoli di intervento e delle fonti per una disciplina dell'organizzazione interna*

Chiedersi cosa disciplinare impone alcuni chiarimenti preliminari: bisogna capire, da un lato, se ci sono partiti disposti a lasciarsi disciplinare al proprio interno dal livello regionale di governo; dall'altro, quali siano gli elementi specifici dell'organizzazione partitica su cui può insistere una disciplina regionale e, da ultimo, in forza di quali titoli di intervento le Regioni possono esercitare le proprie competenze normative.

Nell'ordine. *Ictu oculi*, sembra che i partiti etnoregionalisti³² siano l'oggetto prescelto per una possibile disciplina legislativa regionale, ma il senso dell'aggettivo va precisato. Ci sono, infatti, partiti regionalisti che sono tali solo nella fase «genetica», poiché si radicano nella realtà locale esclusivamente nel momento in cui vengono a esistenza ma poi presentano, per temi e ideologie, una vocazione «nazionale»: si prenda ad esempio il caso della Lega Nord che, portando avanti una riflessione di ampio respiro sul federalismo, ha avuto un'influenza decisiva sul dibattito pubblico – *rectius*: nazionale – e sulle riforme costituzionali (specie quelle concernenti la forma di Stato)³³. Ecco, difficilmente questi partiti saranno disposti

³¹ Si veda quanto riportato sul pensiero di R. BIFULCO, *Partiti politici e autonomie territoriali* cit., spec. 21.

³² Come li chiama F. TRONCONI, *I partiti etnoregionalisti*, Bologna 2009.

³³ Forse questa natura della Lega deriva dal fatto di essere nata come «movimento» che raccoglieva le rivendicazioni dei territori e di essersi, solo in un secondo momento, organizzata in partito. Questo aspetto è stato notato da più parti ma specialmente da C. RUZZA, *Collective Identity Formation and Community Integration in the Lega Lombarda*, in G.M. BREAKWELL, E. LYONS (a cura di), *Changing European Identities: Social Psychological Analyses of Social Change International Series in Social Psychology*, London 1996; ID., *The Northern League: Winning Arguments, Losing*

a cedere spazi alla Regione per acconsentire a una disciplina eteronoma della propria organizzazione interna: al più, essi stessi decideranno di dotarsi di regole volte a disciplinare le proprie articolazioni regionali.

I partiti, invece, a dimensione più spiccatamente etnoregionalista convogliano nei propri obiettivi politici gli interessi dei territori da cui provengono: forse questi partiti potrebbero essere i candidati ideali per una specifica disciplina regionale. E, tuttavia, anche in questo caso la capacità delle Regioni di disciplinare elementi dell'organizzazione interna deve necessariamente confrontarsi con la storia del singolo partito etnoregionalista, con il suo grado di radicamento territoriale, con lo stadio di avanzamento del dibattito interno al partito medesimo sulle regole della propria organizzazione. Ad esempio, un partito dal forte radicamento territoriale e dall'accesa tradizione etnoregionalista, quale è certamente la Südtiroler Volkspartei, ha avvertito l'esigenza di una disciplina interna sull'organizzazione, al punto da prevedere la celebrazione delle elezioni primarie³⁴. Di contro, vi sono forze partitiche etnoregionaliste che non hanno avvertito, per ragioni storiche, geografiche e culturali in senso lato, il problema dell'organizzazione intrapartitica: si prenda il Partito Sardo d'Azione, la cui struttura interna è stata frammentaria e, a lungo, orfana di una *leadership* chiara. Il problema dell'organizzazione, in questo partito, ha riguardato non tanto l'ampliamento del processo decisionale agli elettori quanto, piuttosto, la rappresentanza, al proprio interno, delle fratture territoriali interne alla stessa regione Sardegna³⁵.

Influence, in *Current Politics and Economics of Europe*, 13(4), 2004; ID., *The Lega Nord: Towards Electoral Stability and Modest Success*, in L. DE WINTER, M. GÓMEZ-REINO, P. LYNCH (a cura di), *Autonomist Parties in Europe: Identity Politics and the Revival of the Territorial Cleavages*, vol. II, Barcellona 2006, 219 ss. Si veda inoltre l'analisi di I. DIAMANTI, *La Lega Nord: geografia, storia e sociologia di un nuovo soggetto politico*, Roma 1993.

³⁴ Su cui G. PALLAVER, *Le primarie all'interno della Südtiroler Volkspartei*, in questa *Rivista* 2005, 459 ss. e ID., *The Südtiroler Volkspartei: From Irredentism to Autonomy*, in L. DE WINTER, M. GÓMEZ-REINO, P. LYNCH (a cura di), *Autonomist Parties in Europe* cit., vol. II, 161 ss.

³⁵ Lo nota C. ROUX, *The Partito Sardo D'Azione: Regionalist Mobilization in Southern Italy*, in L. DE WINTER, M. GÓMEZ-REINO, P. LYNCH (a cura di), *Autonomist parties in Europe* cit., 191 ss.; in particolare, la carenza di una *leadership* chiara (escluso il periodo in cui c'era Giambattista Melis, dal 1951 al 1974) era riconducibile proprio alle fratture territoriali endoregionali, facenti capo alle due principali città sarde: «this cleavage not only reflected personal quarrels but also traditional territorial cleavages within Sardinia, especially the classical tension between the two main towns, Cagliari in the south and Sassari in the north», spec. 210.

Ora, solo tenendo conto di questi elementi la Regione sarà in grado di valutare l'opportunità – prima ancora che la giuridica possibilità – di una disciplina dell'organizzazione intrapartitica, potendo semmai incidere su quest'ultima in modo indiretto³⁶.

Pertanto, l'impressione iniziale è fallace ed eccessivamente semplificante: solo di primo acchito si può dire, infatti, che il partito etnoregionalista sia quello più incline a regole eteroimposte (dalle Regioni), specie nella misura in cui esso rappresenta una realtà di spicco, forte sul territorio. Dunque, le differenze tra partiti etnoregionalisti e nazionali consistono solo nelle diverse rivendicazioni politiche: dal punto di vista organizzativo interno, nella prospettiva del diritto costituzionale *regionale* e del riparto di competenze in materia, essi presentano, di fatto, problemi del tutto analoghi³⁷.

Ma quali elementi, in concreto, possono essere oggetto di una disciplina da parte delle Regioni, in Italia (*i.e.*: con questo sistema di competenze)? Il che equivale, in sostanza, a chiedersi: quali elementi dell'organizzazione partitica regionale potrebbero essere oggetto di una disciplina legislativa? Riservando il profilo del *quomodo* al prossimo paragrafo, ci si limita in questa sede a individuare solo il *quid*, ossia quali specifici elementi dell'organizzazione partitica è possibile disciplinare in forza dei titoli di competenza di cui dispongono le Regioni. Sul punto, è bene distinguere le competenze delle Regioni ordinarie da quelle delle Regioni speciali, se non altro per la diversità delle fonti in cui è possibile disciplinare questi profili. Di

³⁶ Sulla distinzione tra elementi di condizionamento diretto e indiretto, vedi *infra*.

³⁷ Si può, allora, solo aggiungere questa variabile al discorso complessivo sui rapporti tra organizzazioni intrapartitiche e disciplina regionale e azzardare una prognosi, in via astratta e probabilistica: riprendendo categorie già sviluppate nel precedente paragrafo, si può dire che maggiore è il grado di asimmetria tra il sistema regionale e quello nazionale dei partiti, maggiore sarà la *possibilità* per le Regioni di provare a imporre una disciplina. E inoltre, meno i partiti saranno *integrati*, nel senso innanzi precisato – ossia più disomogeneo con i partiti centrali sarà il grado di autonomia, più ampio sarà lo *hiatus* tra i vari livelli organizzativi – maggiore sarà la *probabilità* per le Regioni di predisporre una disciplina dotata di effettività. Ma questo discorso, in astratto valido, deve confrontarsi con le specificità dei singoli partiti, come esemplificato nel testo. Ci si chieda, allora: è immaginabile che il maggior partito etnoregionalista del Trentino Alto Adige che rappresenta le minoranze linguistiche tedesca e ladina (la SVP, appunto) e che «a partire dalle prime elezioni provinciali nel 1948 ha ottenuto in ogni tornata elettorale la maggioranza assoluta dei voti e dei seggi (2003: 55, 6%), domina da sempre la giunta provinciale con la maggioranza assoluta ed esprime il presidente di turno» – come riferisce G. PALLAVER, *Le primarie all'interno della Südtiroler Volkspartei* cit., spec. 459 – possa subire passivamente una disciplina regionale sulla propria organizzazione interna?

certo, le Regioni ordinarie non potranno intervenire direttamente ponendo regole relative, ad esempio, al vincolo associativo in sé, su cui si fonda, in sostanza, la natura del partito: la materia, essendo disciplinata dal codice civile in modo esaustivo, ricade direttamente nella competenza esclusiva statale in materia di ordinamento civile (art. 117, comma 2, lett. *l*) e ci sarebbero margini affinché possa essere coinvolta la competenza esclusiva statale in tema di livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali (art. 117, comma 2, lett. *m*), considerata la natura trasversale di questo titolo di intervento (anche se quello dell'ordinamento civile è certamente assorbente). Difficilmente, inoltre, le Regioni potrebbero garantire una forma di giustiziabilità delle pretese dei singoli componenti dell'associazione non avendo competenza in materia di norme processuali.

Per le Regioni speciali, il discorso è solo in apparenza diverso. Se pure vi fosse, infatti, un titolo di intervento vantato dalle Regioni in materia, ad esempio, di associazioni³⁸, esso troverebbe un ostacolo non agevolmente superabile. Come si è cercato di dimostrare altrove, anche in materie in cui le Regioni speciali hanno potestà primaria, i titoli di intervento statali previsti dall'art. 117, comma 2, Cost. agiscono in modo altamente condizionante al punto tale che, nell'interpretazione che ne fa la Corte, questi titoli di intervento funzionano come «norme fondamentali di riforma economico-sociale» o come «principi generali dell'ordinamento»³⁹. E allora, pur immaginando di trovare nei singoli Statuti speciali un titolo di intervento che possa giustificare una normazione in materia (o, in virtù della clausola di maggior favore, attraverso un'ipotetica competenza residuale), il limite dell'ordinamento civile potrebbe comunque inibire l'esercizio pieno e completo di una potestà legislativa regionale.

Tuttavia, per entrambe le Regioni sarà possibile intervenire su alcuni elementi dell'organizzazione interna attraverso la disciplina elettorale. A questo proposito, è possibile che le disposizioni in materia elettorale contengano sia norme in grado di predisporre un condizionamento *indiretto* sull'organizzazione intrapartitica – ossia norme che, avendo la precipua finalità di disciplinare l'agone elettorale inducono,

³⁸ Ad esempio lo Statuto FVG prevede, all'art. 4, una competenza legislativa primaria in materia di «istituzioni culturali, ricreative e sportive»; con un po' di fantasia e una buona dose di costruttivismo interpretativo si potrebbero far rientrare i partiti tra le prime...

³⁹ Ho esposto questa tesi, dati giurisprudenziali alla mano, in S. PARISI, *Regioni speciali e titolo V: materie residuali e «chiamata in sussidiarietà»*, in R. BIN, L. COEN (a cura di), *L'impatto del titolo V sulle regioni speciali: profili operativi*, Padova 2012.

di riflesso, a un ripensamento strutturale dell'organizzazione interna dei partiti; sia norme che incidano in modo *diretto* sul partito e la sua organizzazione interna, sempre per finalità connesse all'esercizio della competenza in materia elettorale. Con riserva di approfondire di qui a breve, un esempio di norma che crea un condizionamento indiretto sull'organizzazione intrapartitica è quella parte della legge elettorale in cui si opti per un sistema di lista bloccata anziché per il voto di preferenza, specie se vi siano, in concomitanza, norme che incentivino la parità di accesso alle cariche elettive: il partito, in tal modo sarà costretto a rivedere la propria organizzazione interna per realizzare il duplice esito di ottemperare alla disciplina elettorale e di far eleggere i propri candidati. Paradigma di una disciplina che crea un condizionamento diretto è, invece, quella delle elezioni cc.dd. «primarie», ossia di quella forma di competizione, in fase pre-elettorale, volta alla selezione, da parte degli elettori, di candidati da inserire nelle liste dei partiti ovvero di candidati a cariche monocratiche.

Dove, ossia, in quale fonte sia possibile disciplinare questi aspetti, è cosa nota. Nelle Regioni a statuto ordinario, a seguito della riforma dell'art. 122 Cost., con legge cost. 1/1999, la legislazione elettorale è affidata alla competenza concorrente tra Stato e Regioni⁴⁰, mentre in quelle a statuto speciale, grazie al più razionale intervento della l. cost. n. 2/2001, la competenza elettorale è prevista dalla legge statutaria, congiuntamente a quella in materia di forma di governo. Non è questa la sede per ripercorrere i profili problematici di queste potestà normative, trattandosi, peraltro, di tema assai battuto in dottrina⁴¹, sia per quanto attiene al contenuto sia per ciò che concerne il rapporto tra competenza legislativa elettorale e statutaria in tema di forma di governo.

⁴⁰ Sul punto, si veda quanto già rilevato *sub* nota 25.

⁴¹ La produzione della dottrina sul punto è molto ampia: tra le opere di carattere monografico si segnalano G. PERNICIARO, *La legislazione elettorale regionale: riparto di competenze e disciplina sostanziale*, Roma 2013; S. MANGIAMELI (a cura di), *Il regionalismo italiano dall'Unità alla Costituzione e alla sua riforma*, Milano 2012; F. PASTORE (a cura di), *I sistemi elettorali regionali tra complessità delle fonti, forma di governo e dinamiche partitiche*, Torino 2012; M. RAVERAIRA (a cura di), *Le leggi elettorali regionali. Problematiche e approfondimenti*, Napoli 2009; M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Padova 2008. Anche sul rapporto tra statuto e legislazione elettorale, molto si è detto e scritto, in particolare alla luce delle decisioni della Corte (sentt. 45 e 188/2011) che hanno sancito la necessaria priorità (cronologica) del primo sulla seconda: si rinvia, pertanto, ai commenti specifici.

È, invece, operazione più interessante ragionare sul *quomodo* di una disciplina, per poi tirare le fila del discorso.

4. Come (e come non) disciplinare l'organizzazione interna?

Resta, allora, da capire *come* è possibile incidere in concreto nell'organizzazione interna ai partiti. Si è detto poc'anzi che sussistono elementi interni alla legge elettorale in grado di esercitare forme di condizionamento su alcuni aspetti; bisogna, qui, tenere conto del fatto che, nelle Regioni ordinarie, la competenza elettorale è concorrente e, dunque, capire in quale cornice queste Regioni possono operare. L'operazione naturalmente non va compiuta *in abstracto* ma tenendo conto del sistema dei limiti ricavabili dai principi fondamentali in materia posti dalla legge 165/2004 (ai sensi dell'art. 122 Cost.)⁴², dalle norme costituzionali complessivamente intese, dai vincoli che discendono dalle pronunce della Corte costituzionale e dall'osservazione delle esperienze finora maturate nella legislazione elettorale regionale.

Sono stati, dunque, individuati elementi di *condizionamento diretto* (della legge elettorale sull'organizzazione interna dei partiti) ed elementi di *condizionamento indiretto*, ove, col primo sintagma, si è inteso riferirsi all'insieme delle regole che incidono sull'organizzazione interna del partito prima ancora che sull'agone elettorale. La differenza tra questi due elementi è rilevante: gli elementi di condizionamento indiretto *inducono* i partiti a una modifica della propria organizzazione interna, in via privatistica (*i.e.* nel proprio statuto) e attraverso forme non omogenee, proprio ogni partito, per perseguire

⁴² Cfr. art. 4 l. n. 165/2004 (*Disposizioni di principio, in attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione, in materia di sistema di elezione*):

1. Le Regioni disciplinano con legge il sistema di elezione del Presidente della Giunta regionale e dei consiglieri regionali nei limiti dei seguenti principi fondamentali:

a) individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze;

b) contestualità dell'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale, se il Presidente è eletto a suffragio universale e diretto. Previsione, nel caso in cui la regione adotti l'ipotesi di elezione del Presidente della Giunta regionale secondo modalità diverse dal suffragio universale e diretto, di termini temporali tassativi, comunque non superiori a novanta giorni, per l'elezione del Presidente e per l'elezione o la nomina degli altri componenti della Giunta;

c) divieto di mandato imperativo.

l'obiettivo dell'elezione dei propri candidati, deciderà di organizzarsi al meglio al proprio interno; le forme di condizionamento diretto, invece, *predispongono* in via immediata una disciplina pubblicistica dell'organizzazione partitica, omogenea e valida per tutti e, per questo, sono dotate di un più ampio grado di pervasività. Partiamo proprio dagli elementi di condizionamento indiretto, la cui individuazione è più intuitiva e richiede solo poche puntualizzazioni.

Un elemento presente nella legge elettorale che induce a un ripensamento della struttura interna del partito e a una riflessione interna sulle candidature è, di sicuro, l'opzione per un sistema di scelta dei candidati fondato su liste chiuse o su preferenze. Il fatto che sia attribuita ai partiti, nel primo caso, la scelta dei soggetti da candidare imporrebbe al partito stesso un meccanismo volto alla formazione delle liste tale da compensare il *deficit* dovuto all'assenza del voto di preferenza⁴³. Ove non vi fossero questi correttivi, è chiaro che la selezione dei soggetti da candidare sarebbe rimessa completamente ai vertici dei partiti, comportando una severa diminuzione delle possibilità di scelta per gli elettori. L'esperienza precedente alla modifica dell'art. 122 Cost. è, a tale riguardo, istruttiva. Nel sistema elettorale previsto dalla legge n. 43/1995, era contemplato il c.d. «listino» regionale, la lista bloccata collegata al candidato Presidente della Regione: essa aveva originato numerose prassi distorsive dal momento che è stata adoperata talora per «consentire l'elezione, senza le «forche caudine» delle preferenze, di esponenti politici, talvolta anche controversi», istituendo, in tal modo, una «ulteriore camera di compensazione degli equilibri interni alle coalizioni» e, alle volte, incentivando la frammentazione poiché i «listini» erano «composti in modo tale non solo da rappresentare ma addirittura da favorire i piccoli partiti»⁴⁴.

All'opposto, un sistema fondato sul voto di preferenza⁴⁵ valorizza oltremodo il ruolo dell'elettore creando, però, un «doppio circuito di personalizzazione»⁴⁶ politico in grado di esercitare una forte influenza

⁴³ In Toscana, unica Regione ad aver introdotto il sistema delle liste chiuse (con l.r. n. 25/2004), si è cercato di compensare questo *deficit* attraverso la previsione delle elezioni «primarie», come si avrà modo di vedere oltre.

⁴⁴ I virgolettati appartengono a G. TARLI BARBIERI, *La potestà legislativa elettorale in materia regionale alla luce delle più recenti novità legislative e giurisprudenziali*, in questa *Rivista* 2013, 97 ss., spec. 125.

⁴⁵ Sistema, peraltro, adottato da tutte le leggi elettorali regionali (tranne quella della Toscana).

⁴⁶ Come lo chiama G. TARLI BARBIERI, *La potestà legislativa elettorale* cit., spec. 124.

sul funzionamento in concreto della forma di governo regionale ma un minore peso sull'organizzazione interna dei partiti; la decisione delle candidature in una lista, in specie, potrebbe dipendere da molti fattori diversi, che esaltano una o un'altra caratteristica del candidato (ad esempio, collegi uninominali in presenza di un turno unico esaltano certamente il radicamento territoriale dei candidati). Ma questo non sposta granché in termini di organizzazione interna, anche se molto spesso si tende ad assimilare il sistema delle preferenze alla celebrazione delle primarie, nella comune finalità per cui entrambi gli strumenti genererebbero forme di competizione intrapartitica⁴⁷.

Altro elemento di condizionamento indiretto è sicuramente la previsione, all'interno della legge elettorale, di meccanismi volti ad assicurare la rappresentanza di genere o di minoranze etnico-linguistiche (nelle Regioni speciali). Questi elementi si combinano con i precedenti, nel senso che il loro grado di incidenza sull'organizzazione intrapartitica dipende anche dal funzionamento del voto ai candidati nella lista⁴⁸.

Bisogna, ora, chiedersi con quale disciplina sia possibile per la legislazione (elettorale) regionale creare forme di condizionamento *diretto* sull'organizzazione interna dei partiti. A questa categoria è possibile ascrivere le regole predisposte per la celebrazione delle elezioni primarie finalizzate alla scelta dei candidati da collocare nelle

⁴⁷ Mette in guardia da una tale equazione proprio G. TARLI BARBIERI, *La potestà legislativa elettorale* cit., spec. 202, laddove afferma che così facendo non si tiene conto di alcuni elementi rilevanti come «i rischi di astensionismo indotti dalle primarie (...)» nonché «i rischi, potenzialmente pericolosi, che gli sconfitti alle primarie possano riemergere costituendo nuovi soggetti politici, indebolendo, così, il fragile tessuto partitico e aumentando ulteriormente la frammentazione».

⁴⁸ Interessanti, in tal senso, le combinazioni realizzate in Campania e Toscana; in quest'ultima, le norme sulla parità di accesso, peraltro piuttosto timide, sono state associate alla previsione della lista bloccata; in Campania, invece, la previsione della l.r. 2/2009 (peraltro passata indenne dalla dichiarazione di illegittimità costituzionale: cfr. sent. 4/2010), la parità di accesso è stata associata al voto di preferenza, prevedendo che l'elettore possa esprimere una o due preferenze ma, in questo secondo caso, solo per candidati di sesso diverso: questo ha effettivamente aumentato il numero di donne elette rispetto al passato e indotto, dunque, i partiti a prevedere al proprio interno forme di incentivi per favorire la presenza femminile.

Da ultimo, una forma di condizionamento indiretto sulla scelta dei soggetti da candidare – e quindi dei modi per selezionarli – potrebbe provenire dalle recenti vicende legate alla riduzione del numero dei consiglieri regionali e da quanto statuito sul punto dal d.l. 138/2011, avallato dalla Corte con la sent. n. 198/2012. Sulla vicenda, cfr. G. FERRAIUOLO, *Il numero dei consiglieri regionali tra Statuto, legge elettorale e decreto-legge. Sunti per qualche riflessione sulle sorti del regionalismo italiano*, in www.federalismi.it.

liste e/o del *leader* di una coalizione. Bisogna chiedersi, dunque, se una disciplina di dettaglio in materia elettorale regionale ai sensi dell'art. 122 Cost. potrebbe introdurre il meccanismo delle primarie e, in caso di risposta affermativa, a quali tipi di primarie si fa riferimento: a questo proposito, è necessario guardare al sistema dei limiti complessivamente inteso, ossia non solo i limiti derivanti dai principi fondamentali posti in materia elettorale regionale da parte della legge quadro statale n. 165/2004, ma anche quelli desumibili dalla Costituzione nella sua interezza. Quanto ai limiti dei principi fondamentali, non sembrano ravvisarsi ostacoli posti dalla legge quadro, dal momento che essa si limita a poche e generiche indicazioni per i legislatori regionali. I problemi riguardano, per lo più, il *modo* in cui si intende strutturare le primarie e il sistema dei limiti costituzionali complessivamente intesi in materia. Le riflessioni di seguito proposte si gioveranno dell'ausilio di due importanti esperienze normative: si tratta della legge regionale Toscana n. 70/2004 rubricata *Norme per la selezione dei candidati e delle candidate alle elezioni per il Consiglio regionale e alla carica di Presidente della Giunta regionale* (modificata dalla l.r. n. 16/2005) e della legge regionale calabrese n. 25/2009, contenente *Norme per lo svolgimento di «elezioni primarie» per la selezione dei candidati all'elezione del Presidente della Giunta regionale*. Le discipline in questione non saranno esaminate partitamente – essendovi sul punto contributi molto più analitici⁴⁹ – ma saranno oggetto di considerazioni incidentali, poiché obiettivo di questa parte del lavoro è riflettere in generale sulla competenza legislativa regionale in tema di elezioni primarie.

⁴⁹ Per la legge toscana si vedano almeno G. TARLI BARBIERI, *Le riforme elettorali della Regione Toscana (II)*, in *Democrazia e diritto*, 1/2005, 193 ss.; C. FUSARO, *Elezioni primarie: prime esperienze e profili costituzionali*, e A. FLORIDIA, *Le primarie in Toscana: la nuova legge, la prima sperimentazione* entrambi in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale della Regione Toscana*, n. 55, 2006, consultabile sul sito <http://www.regione.toscana.it/osservatorioelettorale/quaderni-dell-osservatorio>, rispettivamente 41 ss. e 91 ss.; M. RUBECCHI, *Considerazioni a prima lettura sulla LR Toscana n. 70 del 2004 che disciplina l'istituto delle elezioni primarie*, in www.forumcostituzionale.it; C. FUSARO, *La legge regionale toscana sulle primarie*, in questa *Rivista* 2005, 441 ss.; le riflessioni sulla legge calabrese, invece, sono affidate ai commenti di L. GORI, *La legge regionale calabrese sulle primarie*, in questa *Rivista* 2010, 687 ss.; A. SPADARO, *Elezioni primarie in Calabria: la Regione, re melius perpensa, riconosce l'errore*, e L. GORI, *Tre questioni di costituzionalità sulle elezioni primarie regionale: la legge calabrese n. 25/2009 davanti alla Corte costituzionale*, entrambi sulla rivista www.forumcostituzionale.it.

È stato fatto notare che una disciplina «seria»⁵⁰ delle elezioni primarie specie da parte delle Regioni potrebbe incidere in modo eccessivo sulla autonomia organizzativa dei partiti che comunque, stante il dettato dell'art. 49 Cost., dovrebbe essere rimessa alla disciplina da parte della fonte statale⁵¹. E tuttavia, se l'obiettivo perseguito dalle elezioni primarie è quello di ampliare il potere dei cittadini nella scelta dei candidati da inserire in una lista (specie se «chiusa»⁵²) sottraendola, nel contempo, ai plenipotenziari dei partiti⁵³, allora appare chiaro che il tema sia tornato in auge con accenti molto forti⁵⁴ e possa interessare tutti i livelli di governo.

In realtà, i limiti incontrati dalle Regioni nella previsione di una disciplina pubblicistica delle primarie si *aggiungono* a quelli che, in generale, si configurano per una disciplina pubblicistica *tout court*⁵⁵.

⁵⁰ L'aggettivo, adoperato da G. TARLI BARBIERI, *Le riforme elettorali della Regione Toscana (II)* cit., 198 (nt. 19) e 200, va inteso nel senso che si tratti «di primarie che non siano solo un atto di ratifica, più o meno formale, delle decisioni dei vertici dei partiti».

⁵¹ In tal senso G. TARLI BARBIERI, *op. et loc. ult. cit.* Ma anche M. COSULICH, *La disciplina legislativa elettorale nelle regioni ad autonomia ordinaria: ex uno plura*, in questa *Rivista* 2004, 843 ss., sembra ragionare in modo conforme.

⁵² Sulle primarie volte alla individuazione dei soggetti da candidare in una lista, cfr. C. FUSARO, *Elezioni primarie, problemi di una disciplina pubblicistica*, in *Quaderni costituzionali* 2005, 140 ss., spec. 141, laddove afferma che questo genere di consultazioni «risponde a più motivazioni: ricerca di una legittimazione popolare del candidato, libero confronto e messa alla prova di più candidati per verificarne la capacità in campagna elettorale, mobilitazione dell'elettorato, verifica della presa delle proposte programmatiche, garanzia di una qualche apertura a candidati ancora non noti o non sufficientemente noti, separazione della competizione interna (nel partito, nella coalizione) dalla competizione contro il partito e la coalizione avversari, partecipazione – infine – degli elettori di un contesto a tale scopo specificamente destinato».

⁵³ Di questi obiettivi parlava già G. PASQUINO, *Le primarie per riformare partiti e politica*, in *il Mulino* 1997, 271 ss., e, più recentemente, G. PASQUINO, *Il buon esempio delle primarie democratiche*, in *Italianieuropei*, n. 2, 2004, ma si vedano anche S. FABBRINI, *Che cosa sono le primarie americane*, in *Italianieuropei*, n. 5, 2002 e D. CAMPUS, G. PASQUINO, *Usa: elezioni e sistema politico*, Bologna 2003 (che fanno, in particolare, riferimento alle primarie americane).

⁵⁴ Anche se, per la verità, la domanda di predisposizione di meccanismi di democrazia interna e di disciplina dei partiti è alquanto risalente: cfr. S. BARTOLE, *Partiti politici* (voce) cit. Sul malinteso concetto di «metodo democratico» riferito alla sola politica nazionale, cfr. quanto detto in nota 1.

⁵⁵ Sembra dirlo, pur se in un inciso, anche C. FUSARO, *Elezioni primarie: prime esperienze e profili costituzionali* cit., spec. 45, laddove afferma di voler indagare i profili della «regolazione legislativa del fenomeno (quella pionieristica resa possibile dalla competenza regionale in materia elettorale ex art. 122 Cost.; nonché quella che

In questo stato di cose, di certo, un ruolo decisivo è assunto dalla natura ambigua del partito politico; però, non si può ignorare la domanda di partecipazione che sembra provenire dall'elettorato attivo, soprattutto in contesti in cui il margine di scelta dei candidati (specie in elezioni per organi collegiali) si fa decisamente ristretto.

Tralasciando il tema della possibilità di celebrare le primarie «privatistiche», ossia decise e realizzate all'interno dei partiti di propria spontanea iniziativa, nel rispetto delle sole regole dettate dal codice civile in materia di associazioni⁵⁶, bisogna capire come è possibile congegnare, a livello regionale, un meccanismo di primarie *pubblicistiche*⁵⁷ che sia allo stesso tempo *efficace* (i.e.: in grado di perseguire la *ratio* delle primarie stesse in termini di ampliamento della partecipazione) e *legittimo* (rispettoso del sistema dei limiti posti in capo alla legge regionale).

Tocca, qui, chiedersi se la Regione, nell'ambito della propria competenza, possa istituire primarie *obbligatorie*, intendendosi con questo aggettivo le primarie «che si inseriscono quale momento necessario del procedimento elettorale»⁵⁸. Il problema sottostante alla previsione di primarie di questo genere consiste nella *sanzione* che implicitamente ne deriverebbe: il partito che aspira a una competizione elettorale ma non celebra le primarie potrebbe essere escluso dalla competizione elettorale stessa. Ipotesi di questo genere sono densissime di conseguenze aberranti già nel caso di una disciplina posta con legge statale, per via della possibile lesione dei diritti fondamentali che ne scaturirebbe, dal momento che «la libertà di organizzarsi liberamente in partiti ed in generale in formazioni sociali potrebbe venire pericolosamente limitata dall'imposizione di regole di comportamento stabilite dal legislatore»⁵⁹. Una disciplina regionale in

si potrebbe voler introdurre nei *ben più ampi e rilevanti ambiti di competenza della legge dello Stato*» (l'enfasi dell'inciso in parentesi è aggiunta).

⁵⁶ Sul punto è necessario, pertanto, dire che molti dei problemi che ci si è posti con riguardo a una disciplina pubblicistica perderebbero pregio.

⁵⁷ Una precisazione: nulla esclude che possa essere prevista una disciplina *pubblicistica* per sostenere primarie *privatistiche*, nel senso che la legge potrebbe disciplinare il caso in cui le primarie non siano obbligatorie ma, se il partito decide di celebrarle, vi siano alcune regole da rispettare; sulla assenza di problemi per configurare queste primarie cfr. C. FUSARO, *Elezioni primarie: prime esperienze e profili costituzionali* cit., spec. 57.

⁵⁸ Così G. TARLI BARBIERI, *Le riforme elettorali della Regione Toscana (II)* cit. spec. 201.

⁵⁹ In questi termini, E. ROSSI, L. GORI, *Le «primarie» in Italia: dalla prassi alle regole*, in *Quaderni costituzionali* 2009, 619 ss., spec. 642. A questo argomento, si ag-

tal senso sarebbe illegittima per gli stessi motivi per cui lo sarebbe una legge statale⁶⁰.

Una clausola di salvezza per questo genere di primarie viene da alcuni ricondotta a una certa interpretazione della giurisprudenza costituzionale. Nell'esaminare, infatti, la previsione di primarie obbligatorie disposte, in Calabria, dalla legge regionale n. 25/2009, c'è stato chi ha ipotizzato «una possibile ricostruzione, volta a salvare la previsione calabrese»⁶¹ facendo leva sull'ord. n. 79/2006 con cui la Corte Costituzionale ha disconosciuto ai partiti natura di pubblico potere, ammettendo solo che essi «costituiscono il modo in cui il legislatore ordinario ha ritenuto di raccordare il diritto (...) di associarsi in una pluralità di partiti con la rappresentanza politica»; il legislatore calabrese, prevedendo primarie obbligatorie, avrebbe così voluto «promuovere il valore della *democraticità interna*, intesa quale metodo che consente non solo agli iscritti ma a tutti gli elettori di partecipare all'individuazione delle candidature per la carica di Presidente della Giunta regionale»⁶².

Si immagina, dunque, una sorta di bilanciamento tra valori costituzionalmente rilevanti e autonomia dei partiti: quest'ultima potrebbe apparire recessiva dinanzi ai primi consentendo di salvare

giungono anche i «problemi pratici che verrebbero a porsi» ossia i possibili ricorsi giurisdizionali che potrebbero essere intentati dai partiti esclusi, con possibili decisioni a ridosso delle elezioni e rischi sul loro corretto svolgimento» (*ibidem*, 642, nt. 56).

⁶⁰ Secondo E. ROSSI, L. GORI, *op. ult. cit.*, spec. 642, il vincolo in tal senso non discenderebbe dalla posizione espressa dalla giurisprudenza costituzionale con la sentenza n. 203/1975. In essa, la Corte ha dichiarato infondata la *quaestio* sollevata in via incidentale sull'art. 32, settimo comma, del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 (testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali), in riferimento agli artt. 48 e 51 della Costituzione. Il giudice *a quo* sosteneva che la norma impugnata, nel demandare ai gruppi elettorali la facoltà di predisporre liberamente l'ordine dei candidati da sottoporre al corpo elettorale, incidesse sulla libertà di scelta dell'elettore e impedisse il dispiegarsi del diritto di ogni candidato a concorrere alla elezione in condizione di eguaglianza con gli altri, ritenendo in tal modo che vi fosse la violazione dell'art. 48 e dell'art. 51 Cost. (in forza del quale tutti i cittadini possono accedere agli uffici pubblici e alle cariche elettive in condizioni di eguaglianza). La sentenza sembra solo dire che *non viola* un diritto del candidato la sua collocazione, da parte del partito, in un punto o in un altro della lista: i partiti, cioè, sono liberi di formare la lista come vogliono in vista del raggiungimento delle «linee programmatiche da sottoporre all'elettore». Quindi, «la Corte ha giustificato in quale caso la legittimità dell'intervento del legislatore (...): ma non ne ha fatto derivare alcuna valutazione in termini di obbligatorietà».

⁶¹ Mi riferisco alle considerazioni di L. GORI, *La legge regionale calabrese sulle primarie cit.*, spec. 691.

⁶² Così L. GORI, *op. ult. cit.*, spec. 692.

meccanismi legislativi volti a organizzare il partito al suo interno (e, dunque, anche quelli volti alla celebrazione di primarie obbligatorie). In termini analoghi, altri hanno ricavato un interessante corollario sempre dalla giurisprudenza costituzionale. La sentenza n. 49/2003 sulla rappresentanza di genere, stabilisce che il sistema delle «quote», di fatto, non vincola l'elettore nella propria libertà di voto, ma solo le scelte dei partiti nella formazione della lista e deve «ritenersi una legittima espressione sul piano legislativo dell'intento di realizzare la finalità promozionale espressamente sancita dallo statuto speciale in vista dell'obiettivo di equilibrio della rappresentanza»⁶³. Da questa affermazione, se ne potrebbe ricavare che «*ai fini della promozione di principi e valori costituzionalmente riconosciuti e/o rilevanti* (nel caso della sentenza, la parità di genere; nel caso delle primarie, forse l'allargamento degli spazi di partecipazione dei cittadini – impostazione presente anche nel titolo della l. r. Toscana n. 70/2004) *il legislatore può imporre modalità e vincoli relativi alla presentazione delle candidature a cariche elettive*»⁶⁴. Se ne deduce la possibilità per il legislatore di prevedere primarie *pubbliche*. E però, sul punto, la posizione dell'A. si presta a qualche interpretazione: «sotto questo aspetto potrebbe esserci spazio anche per affermare che il legislatore può istituire primarie non solo facoltative (il che a me pare assolutamente scontato), ma se non proprio vincolanti, aventi, almeno, l'effetto giuridico di imporre una motivazione del mancato rispetto del vincolo o, meglio, una qualche forma di sanzione (...)». Quindi sembra che ci sia spazio per primarie, sì, *pubblicistiche* (ossia disciplinate con legge) ma *non* anche *obbligatorie*⁶⁵ e *non proprio vincolanti* (ossia solo «blandamente» vincolanti, attraverso la sola previsione di obblighi di motivazione o di sanzioni latamente intese).

In sostanza, la stessa tecnica argomentativa (il bilanciamento in cui sono in gioco le stesse grandezze, ossia, da un lato, valori costituzionalmente rilevanti e, dall'altro, autonomia dei partiti) ha autorizzato a inferire conclusioni alquanto dissimili tra loro.

Intanto è, dunque, possibile la previsione di primarie *obbligatorie* previste mediante disciplina *pubblicistica* in quanto non vi siano *sanzioni* legate all'impossibilità per il gruppo di presentarsi alla com-

⁶³ Cfr. Corte cost., sent. n. 49/2003, par. 5 considerato in diritto.

⁶⁴ Testualmente (anche nell'enfasi) C. FUSARO, *Elezioni primarie: prime esperienze e profili costituzionali* cit., spec. 52.

⁶⁵ Questo, invero, si evince da un altro luogo del medesimo contributo: cfr. C. FUSARO, *Elezioni primarie: prime esperienze e profili costituzionali* cit., spec. 58-59.

petizione elettorale⁶⁶ – ma in questo caso sarebbe in dubbio la stessa classificazione delle primarie come *obbligatorie*⁶⁷. Laddove, però, si accogliesse la prima delle posizioni appena esposte per salvare la legittimità di una norma sulle primarie obbligatorie, dovrebbe, allora, essere affrontata un'altra questione. Dal momento che sono previste come obbligatorie, la legge dovrebbe approntare adeguati mezzi *economici* per farvi fronte. Si dovrebbe mettere in moto, cioè, una vera «precompetizione elettorale»⁶⁸ attraverso la predisposizione di

⁶⁶ Cfr. in tal senso la posizione di L. GORI, *La legge regionale calabrese* cit., spec. 693, laddove, in alternativa all'incostituzionalità per ipotesi di primarie obbligatorie, immagina una sanzione diversa da quella della mancata presentazione del partito alla competizione elettorale; tale potrebbe essere la preclusione a forme di finanziamento nel caso in cui il partito decidesse di non dare luogo a primarie. C'è da dire che, però, restando nella disponibilità del partito la *scelta* tra *effettuare o meno* le primarie, forse questo genere di primarie è meglio qualificabile come *facoltativo* e, in quanto tale, non solleva i problemi esaminati nel testo: il finanziamento è forse meglio inquadrabile come *premio* per il partito che effettua le primarie, più che come *sanzione* per il partito che non dà ad esse luogo.

⁶⁷ Un sistema «misto» – probabilmente frutto di un compromesso tra posizioni opposte – è configurato dalla Toscana: a un modello di primarie disciplinate in via pubblicistica (dai capi I-III) si affianca la possibilità per i partiti di svolgere primarie autonomamente, al di fuori di quanto previsto dalla legge, sotto il controllo di un Collegio di garanzia elettorale, tenuto a effettuare le verifiche di cui all'art. 14, comma 1, legge n. 70/2004. Ma siamo, comunque, nell'ambito di consultazioni *facoltative* e non vincolanti nell'esito.

⁶⁸ Anche se configurare le primarie a questa stregua non fornisce argomenti a favore della loro legittimità: l'espressione appartiene, infatti, alla Corte Costituzionale che, nella sent. n. 83/1992 (su cui M. LOPRESTI, *Eccesso di sottoscrizioni e garanzia della libertà del voto (affermazioni di principio ed esigenze del caso concreto)*, in *Giurisprudenza italiana* 1992, I, 1, 2067; R. BALDUZZI, *Corte, partiti politici*, art. 49, in R. BIN, C. PINELLI (a cura di), *I soggetti del pluralismo nella giurisprudenza costituzionale*, Torino 1996), ha dichiarato l'infondatezza della questione sollevata sull'art. 30, primo comma, lett. a), del d.P.R. 16 maggio 1960, n. 570, che, nel disciplinare le modalità di elezione degli organi delle Amministrazioni comunali, prevedeva l'eliminazione delle candidature sottoscritte da un numero di elettori superiore a quello massimo prescritto dalla legge. La disposizione, infatti, risponde a una *ratio* ben precisa, ossia garantire «la libera e genuina espressione della volontà del corpo elettorale»; difatti, se non vi fosse un numero massimo di sottoscrittori «potrebbero aprirsi, specie nei piccoli comuni, delle vere e proprie *precompetizioni elettorali* per assicurarsi il più alto numero di sottoscrittori possibile al fine di dimostrare la forza e l'influenza dell'una o dell'altra lista di candidati, ed esercitare così una indebita pressione psicologica sull'elettorato e in definitiva una forma di condizionamento del voto» (par. 3 del considerato in diritto, enfasi aggiunta).

Istituisce la similitudine tra le «precompetizioni elettorali» e le primarie G. TARLI BARBIERI, *Le riforme elettorali della Regione Toscana (II)* cit., spec. 198, ma la decisione è citata da tutti coloro che si sono confrontati col tema delle primarie.

apparati, strutture, risorse economiche adeguate. In questo caso, la Regione dovrebbe impegnare capitoli di spesa non proprio modici: i detrattori delle primarie potrebbero ragionevolmente sollevare questa obiezione. Ma ci sarebbe una «contro-obiezione». Anche nel caso in cui la legge elettorale prevedesse un doppio turno ci sarebbe un aggravio di spesa, simile a quello previsto per il caso di primarie pubblicitistiche obbligatorie: pertanto, l'obiezione «economicamente fondata» sarebbe, in tal mondo, decisamente ridimensionata⁶⁹. In questo caso, allora, si potrebbe solo segnalare una questione di *opportunità*: per non gravare eccessivamente sulle finanze regionali (e sui contribuenti) sarebbe preferibile evitare di associare primarie pubblicitistiche a un sistema di doppio turno elettorale⁷⁰.

Da ultimo, un altro profilo di opportunità, non proprio scontato: le primarie obbligatorie finalizzate alla scelta di soggetti da candidare in una lista avrebbero più senso se associate a un sistema elettorale con lista «bloccata» (e turno unico)⁷¹, laddove una disciplina legislativa di primarie *facoltative* (e privatistiche) sarebbe preferibile laddove il sistema elettorale sia congegnato con la previsione

⁶⁹ Sono grata a Gennaro Ferraiuolo per avermi stimolato sul punto.

⁷⁰ Gli elettori sarebbero, infatti, chiamati a votare tre volte con un dispendio di energie economiche eccessivo cui non fa necessariamente riscontro un effettivo aumento in termini di partecipazione democratica. C'è da dire, però, che qui, per semplificare, ci si sofferma solo sul lato economico e si trascurava la questione della diversità di finalità, di composizione dell'elettorato e di altri profili di *discrimen* tra primarie e doppio turno di elezione.

A proposito delle primarie del 2009 in Toscana (che pure non sono obbligatorie ma che gravano sulla Regione) si è parlato, ad esempio di «fallimento» di questo strumento: cfr. S. PROFETI, *Le elezioni regionali 2010 in Toscana: una sinistra in difficoltà ma senza alternative*, in B. BALDI, F. TRONCONI (a cura di), *Le elezioni regionali del 2010. Politica nazionale, territorio e specificità locale*, Bologna 2010.

Si è detto, inoltre, che all'epoca «i risultati furono, essenzialmente, scontati, con un *coinvolgimento decrescente dei cittadini, un certo controllo delle strutture di partito sui risultati finali della consultazione, polemiche sui costi delle primarie stesse*»: N. CHELOTTI, *Bassa competitività, alta politicizzazione e localismo: il sistema politico toscano*, in P. IGNAZI, L. BARDI, O. MASSARI (a cura di), *Non solo Roma* cit., 175 ss., spec. 199 (enfasi aggiunta).

⁷¹ Cfr. ad esempio C. FUSARO, *Elezioni primarie, problemi di una disciplina pubblicitistica* cit., spec. 143, laddove ritiene «che il ricorso alle primarie non sia per nulla compatibile con formule elettorali basate su liste e voto di preferenza. Ciò detto esso non mi pare adattarsi però neanche a formule basate su liste fisse» aggiungendo che «le primarie sono un metodo che si presta tipicamente per candidature di carattere uninominale e massimamente per quelle che riguardano l'elezione del vertice dell'esecutivo (sindaci, presidenti di regione, un giorno – forse – il primo ministro)».

di liste «aperte» (con l'eventuale previsione di un doppio turno di consultazioni).

Se è già problematica la possibilità di configurare primarie obbligatorie, *a fortiori* sarà complicato imporre, per legge, primarie che portino a esiti vincolanti, nel senso che i risultati delle stesse possano imporre al partito la composizione della lista.

La complicazione deriva certamente dai limiti imposti dalla Corte che ha riconosciuto, a più riprese, la libertà, da parte dei presentatori delle liste, di designare i propri candidati alle elezioni senza che siano configurabili diritti in capo ai soggetti, poi, *non* candidati⁷². L'assenza di vincolatività della decisione, però, potrebbe avere anche conseguenze sul piano civilistico: si veda la complessa questione della

⁷² Il principio è stato enunciato nella già citata sentenza n. 203/1975 ma in senso conforme si veda anche sent. n. 429/1995 che lo ribadisce, seppur in un inciso (par. 4 considerato in diritto).

Ma si presti attenzione a un caso relativamente più recente deciso dalla Corte. Nella sentenza n. 256/2010 (preceduta dall'ord. n. 407/1999) la Corte dichiara l'innammissibilità della questione sollevata dal TAR Puglia – Sez. Lecce con due distinte ordinanze in cui il remittente si doleva della circostanza secondo cui il d.P.R. n. 570/1960 sarebbe stato costituzionalmente illegittimo nella parte in cui non prevede il sindacato, da parte dell'Ufficio elettorale centrale, in ordine al rispetto, da parte dei presentatori delle liste, delle disposizioni statutarie o di legge in ordine alla presentazione delle candidature ed alla partecipazione del partito politico ad una competizione elettorale, violando, in tal modo, gli articoli 49 e 51 della Costituzione. La Corte respinge la possibilità di una sentenza additiva (sostanzialmente per l'impossibilità di pronunciarsi «in rima obbligata») volta a introdurre nel testo degli artt. 30 e 33 del d.P.R. n. 570 del 1960 una nuova ipotesi di 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 in cui si individuano i soggetti da candidare e si delincono gli aspetti salienti della stessa partecipazione del partito politico alla competizione elettorale. La Corte non potrebbe dettare «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» (par. 8 considerato in diritto).

Nel ribadire la propria estraneità alla questione, la Corte chiama in causa la discrezionalità del legislatore che solo potrebbe introdurre criteri obiettivi e forme di controllo sulla designazione dei candidati alle elezioni da parte dei partiti politici. Questo per dire, insomma, che la Corte, pur dichiarando la propria incompetenza per sussistente discrezionalità del legislatore, non chiude completamente la porta alla *legittimità* dell'introduzione di un simile meccanismo di verifica da parte della legge, nonostante la più volte proclamata libertà dei partiti a designare i propri candidati.

legittima aspettativa a essere candidato, maturata da un soggetto che ha preso parte alle primarie⁷³.

E tuttavia qui si discute della possibilità che una legge regionale crei un vincolo agli esiti previsti dalle primarie. Se la legge regionale – si è notato – imponesse una sorta di divieto «per il candidato battuto alle primarie di presentarsi egualmente alle elezioni in una lista diversa» sarebbe in contrasto con l'art. 51, comma 1, Cost. poiché introduce un'ipotesi di incandidabilità⁷⁴. Ma c'è un'altra questione rilevante, e cioè a quale organo (verosimilmente, l'Ufficio elettorale) spetterebbe il controllo sul rispetto, da parte del partito, di eventuali norme (previste negli statuti dei partiti oppure dalla legge) che imponessero un simile vincolo. Difficilmente questa competenza potrebbe essere istituita con legge regionale, ricadendo, più probabilmente, nella competenza statale in materia di «ordinamento e organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali» o di «ordinamento civile» (art. 117, comma 2, rispettivamente lettere g) ed l), Cost.). Sarebbero poi da stabilire le modalità del vincolo, specie in caso di primarie volte alla formazione delle liste ma,

⁷³ La questione, con i relativi riferimenti giurisprudenziali, è sollevata da G. TARLI BARBIERI, *Le riforme elettorali* cit., spec. 209-210, dove cita un'importante decisione dei giudici di merito che hanno configurato un diritto al risarcimento in capo all'associato a un partito che non è stato successivamente candidato: cfr. Tribunale di Roma, sent. n. 17791 del 7 giugno 2004. Ma vedi ora quanto appena riferito nella nota precedente.

Più recentemente il principio è stato ribadito nella sentenza del Tribunale di Sulmona 16 aprile 2013. In questa decisione, premessa la natura ibrida del partito – da ritenersi in bilico tra un profilo legato alla libertà associativa e un altro connesso allo svolgimento di una funzione pubblica, qual è quella della presentazione dei candidati per le strutture istituzionali pubbliche a ogni livello – il Tribunale ritiene che sia possibile, pur stante la libertà del partito di candidare chiunque, prevedere una responsabilità in capo all'organo di partito che non ha mantenuto la promessa di una candidatura, generando un danno da legittimo affidamento in capo al soggetto ricorrente (essendo configurabile un'ipotesi di «danno da contatto sociale»): tutto questo nonostante non vi fosse, nella fattispecie, alcuna norma dello statuto del partito che indicasse i criteri per la composizione delle liste.

⁷⁴ Così G. TARLI BARBIERI, *op. ult. cit.*, spec. 200.

Ricorda che la Corte ha classificato l'incandidabilità come «particolarissima causa di ineleggibilità» (Corte cost., sent. n. 141/2006) L. GORI, *La legge regionale calabrese* cit., spec. 698: in quanto tale, essa rientrerebbe tra i principi fondamentali disciplinati dalla legge statale, ai sensi di quanto disposto dall'art. 2, l. n. 165/2004, su cui F. DRAGO, *Commento all'art. 2*, in B. CARAVITA (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano 2005.

disconosciuta la stessa possibilità di introdurlo con legge regionale, la questione perde pregio⁷⁵.

Da ultimo, è bene chiedersi se una disciplina regionale delle primarie potrebbe introdurre limiti all'elettorato attivo (scegliendo una formula di primarie «aperte» o «chiuse») o passivo. Su quest'ultimo, le perplessità si intersecano con la possibilità che limiti all'elettorato passivo, specie se concomitanti con la previsione di primarie obbligatorie, si convertano in ipotesi di incandidabilità e, per questa via, violino l'art. 51 Cost.⁷⁶. La soluzione costituzionalmente obbligata è quella, dunque, massimamente inclusiva: bisogna, allora, affidarsi alle scelte (e ai relativi controlli) da parte degli statuti dei partiti⁷⁷.

Quanto all'elettorato attivo, non ci sono complicazioni particolari circa la configurabilità di una specifica competenza regionale, nel senso che i problemi suscitati dall'apertura delle primarie a un numero indefinito di elettori non riguardano specificamente il riparto di competenza Stato-Regioni. Difatti, le valutazioni sulla praticabilità di primarie *aperte* o *chiuse* riguardano qualunque disciplina pubblicistica in generale. La soluzione delle primarie *aperte* espone a svariati rischi: il principale consiste nella circostanza per cui si potrebbe creare un voto di interferenza da parte di chi non sia interessato alla designazione dei candidati nelle liste (o del candidato alla carica monocratica) di un partito per il quale, verosimilmente, non voterà alle elezioni vere e proprie⁷⁸. Ma anche primarie «semiaperte»,

⁷⁵ Sul punto, C. FUSARO, *Elezioni primarie: problemi di una disciplina pubblicistica* cit., spec. 143, si domanda «come dovrebbe intendersi il rispetto dell'esito della primaria in caso di formazione di liste (e non di candidature singole)? Basterebbe l'inclusione nella lista? O si chiederebbe il medesimo ordine emerso dalla primaria? O quale altro?».

⁷⁶ Cfr. nota 26. Inoltre, si ricorda che questo è uno dei motivi di censura della legge calabrese n. 25/2009, sui cui L. GORI, *Tre questioni di costituzionalità sulle elezioni primarie regionali* cit. Sul punto, invece, la legge toscana rinvia ai generici requisiti per l'eleggibilità ai consiglieri di cui all'art. 6 l.r. n. 25/2004 (ossia la legge elettorale toscana) e i limiti alle candidature sono i medesimi di quelli previsti dall'art. 10 della stessa legge.

⁷⁷ Ma sul punto cfr. quanto afferma C. FUSARO, *Elezioni primarie: prime esperienze e profili costituzionali* cit. spec. 61, dove si prospetta l'ipotesi di candidature «dal basso» ma se ne valuta la sostanziale impraticabilità: lo scotto sarebbe una profonda frammentazione politica, in contesti caratterizzati da eccessivo pluralismo partitico. Non solo: le candidature «dal basso» impedirebbero ai vertici dei partiti qualunque forma di controllo e di relativa assunzione di responsabilità (si fa l'esempio di infiltrazioni da parte di imprenditori che potrebbero utilizzare il partito come «mero veicolo» della propria immagine).

⁷⁸ Cfr. gli altri problemi segnalati da E. ROSSI, L. GORI, *Le «primarie» in Italia: dalla prassi alle regole* cit., spec. 643-646.

cioè aperte solo a una parte dell'elettorato, magari dietro la previa indicazione del partito per le cui primarie si intende partecipare, espongono a numerose obiezioni, specie nel caso in cui la disciplina legislativa preveda primarie contestuali per tutti i partiti⁷⁹. Naturalmente le primarie *chiuse* ai soli iscritti al partito o a coloro che versano un'oblazione volontaria si espongono, viceversa, alla critica per cui avrebbero un valore marcatamente privatistico e non realizzerebbero la *ratio* delle primarie, ossia l'ampliamento della partecipazione. Anzi, in questo modo, per evitare degenerazioni di stampo filopopulista, si finirebbe, in sostanza, per ratificare una scelta riconducibile ai vertici dei partiti⁸⁰.

Il rischio che attraverso le primarie, specie regionali, si predisponga un procedimento che «assomiglia pericolosamente ad una sorta di sondaggio a spese del contribuente regionale»⁸¹ è considerevole e non può essere ignorato.

Come ricordato innanzi, le primarie regionali sono state disciplinate da due leggi regionali piuttosto diverse tra loro e di volta in volta, in nota, si è dato conto delle soluzioni immaginate da entrambe; nel bilancio complessivo si può dire che le due leggi sono caratterizzate da difetti speculari: una, quella Toscana, troppo timida negli esiti e troppo spostata nella direzione di salvaguardare gli interessi delle oligarchie partitiche più che ampliare la partecipazione; l'altra, quella calabrese, un po' troppo ardita per alcune soluzioni che, essendosi mostrate al confine con l'illegittimità costituzionale, hanno richiesto finanche un intervento correttivo del legislatore regionale per evitare la scure invalidante della Consulta⁸². Dall'*excursus* emerge,

C'è da dire che sia la legge regionale toscana che quella calabrese configurano un modello di primarie aperte, anche se in origine la Toscana aveva previsto la possibilità di limitare l'elettorato attivo a coloro che si fossero iscritti ad appositi albi degli elettori tenuti dagli stessi partiti: sul punto, però, il Garante per la *privacy* ha mosso delle obiezioni sulla tenuta di questi albi; per questo, la legge è stata modificata *in parte qua* dalla l.r. n. 16/2005 che ha previsto primarie di regola *aperte*.

⁷⁹ A rischio la riservatezza e la segretezza del voto, per esempio: sul punto A. GRATTERI, *Elezioni primarie e segretezza del voto: elementi pubblicistici e associazionismo privato*, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale della Regione Toscana*, n. 55, 2006, 243 ss.

⁸⁰ Cfr. O. MASSARI, *I partiti politici nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari 2004, spec. 147 ss.

⁸¹ Così G. TARLI BARBIERI, *Le riforme elettorali della Regione Toscana* cit., spec. 213.

⁸² Le legge n. 25/2009 è stata impugnata dal Consiglio dei Ministri con il ricorso n. 99/2009. Successivamente, però, è intervenuta la modifica della legge da parte della Regione Calabria che ne ha rimosso le vistose ragioni di illegittimità

inequivoca, la difficoltà di un intervento legislativo regionale diretto di incidere sull'organizzazione interna dei partiti: la questione si lega a valutazioni complesse, che vanno talora ben oltre i limiti che la legge regionale incontra nel riparto di competenze normative.

È bene ricordare, poi, un'altra forma di condizionamento diretto sull'organizzazione dei partiti come la previsione di forme di finanziamento da parte delle Regioni, *sub specie*, ad esempio, di rimborso per spese elettorali sostenute dai partiti per l'elezione del Consiglio regionale. Per quanto concerne specificamente l'intervento delle Regioni, il tema ha subito un deciso calo di *appeal* dopo la sentenza n. 151/2012 della Corte Costituzionale⁸³. La decisione è stata originata da ricorsi di varie Regioni avverso le disposizioni contenute nel d.-l. n. 78 del 2010 nella parte in cui esso stabilisce che, a decorrere dal primo rinnovo dei Consigli regionali successivo alla data di entrata in vigore del decreto-legge medesimo, è ridotto del 10 per cento l'importo previsto a titolo di rimborso delle spese elettorali nell'art. 1, comma 5, primo periodo, della legge 3 giugno 1999, n. 157 (*Nuove norme in materia di rimborso delle spese per le consultazioni elettorali e referendarie e abrogazione delle disposizioni concernenti la contribuzione volontaria ai movimenti e partiti politici*). I parametri evocati sono, tra gli altri, l'art. 117, comma 4, Cost. e, in subordine, l'art. 122, comma 1, Cost. Dopo aver ricondotto la disciplina del rimborso delle spese elettorali all'interno dei principi fondamentali statali in materia di «sistema di elezione», di potestà concorrente *ex art.* 122, comma 1, la Corte afferma che la disposizione del d.-l. non è «di stretto dettaglio», tale, dunque, da violare la competenza regionale in materia. Le ragioni che conducono alla dichiarazione di infonda-

costituzionale attraverso due leggi (la l.r. n. 38/2009 e la n. 44/2009): ciò ha comportato la rinuncia al ricorso da parte del Presidente del Consiglio dei ministri e, dunque, l'estinzione del processo a seguito dell'accettazione della rinuncia da parte della Regione Calabria (non costituitasi, peraltro, in giudizio) come si legge nell'ord. Corte cost. n. 148/2010. Prima dell'ordinanza della Corte si vedano i contributi di A. SPADARO, *Elezioni primarie in Calabria: la Regione, re melius perpensa, riconosce l'errore*, e L. GORI, *Tre questioni di costituzionalità sulle elezioni primarie regionali: la legge calabrese n. 25/2009 davanti alla Corte costituzionale* cit.

⁸³ La decisione è stata molto commentata: si vedano almeno D. GIROTTO, *Il rimborso delle spese elettorali: la riserva di competenza statale come «livello essenziale dei diritti politici»?*, in questa *Rivista* 2012, 1167 ss.; L. TRUCCO, *Materia elettorale e forma di governo regionale tra principi costituzionali e politiche di contenimento della spesa nelle decisioni n. 151 e 198 del 2012 della Corte costituzionale*, in <http://www.giurcost.org/studi/trucco8.pdf>; ma anche G. TARLI BARBIERI, *La potestà legislativa regionale in materia elettorale alla luce delle più recenti novità legislative e giurisprudenziali*, in questa *Rivista* 2013, 97 ss., spec. 100 ss.

tezza delle questioni sollevate passano per due ordini di argomentazioni: una di tipo strettamente economico; un'altra legata al principio di eguaglianza (e uniformità di trattamento sul territorio nazionale); in particolare, quanto alla prima, la Corte ribadisce che «il rimborso forfetario delle spese sostenute da movimenti o partiti politici per le campagne per il rinnovo dei Consigli regionali, previsto dalla citata legge n. 157 del 1999, è erogato attingendo alle risorse di un fondo posto a carico del bilancio della Camera dei deputati, la cui entità era stabilita, al momento dell'entrata in vigore della norma impugnata, nella misura di un euro per ogni elettore iscritto nelle liste elettorali di tale Camera. Il rimborso viene poi ripartito nell'ambito delle varie Regioni tra i partiti e movimenti politici beneficiari» (par. 6.1.3., considerato in diritto); in questo modo «il legislatore statale ha previsto che il suddetto rimborso sia effettuato secondo regole uniformi in tutto il territorio nazionale al fine di assicurare non solo l'uguale libertà del voto a tutti gli elettori, a qualunque Regione appartengano (art. 48 Cost.), ma anche *la parità di trattamento* di tutti i movimenti e partiti politici che partecipano alle competizioni elettorali (art. 49 Cost.)» (enfasi aggiunta). E, dunque, non si tratta di una disciplina di dettaglio: riemerge, qui, il ruolo unificante dei principi fondamentali in materia concorrente poiché la disciplina del fondo risponde alla *ratio* «di garantire l'uguale esercizio dei diritti politici tutelati dalle indicate disposizioni costituzionali e di evitare irragionevoli discriminazioni nel godimento degli stessi»; finalità che sarebbe frustrata «ove si consentisse alle Regioni di adottare leggi in tema di rimborsi o finanziamenti dell'attività elettorale regionale, con il conseguente rischio di disparità di accesso alle risorse di provenienza pubblica da parte dei movimenti politici e dei partiti, in ragione delle diversità economiche fra le Regioni, delle scelte da queste operate in materia e del differente radicamento territoriale delle forze politiche».

Quindi, al di là del profilo meramente economico legato alla natura statale del fondo, l'argomento dirimente per escludere forme di finanziamento per i partiti che competano per il rinnovo del Consiglio regionale è rappresentato proprio da questo «rischio di disparità di accesso alle risorse di provenienza pubblica da parte dei movimenti politici e dei partiti, in ragione delle diversità economiche fra le Regioni». Solo, bisognerebbe domandarsi se sono possibili forme di incentivo da parte delle Regioni per quei partiti e movimenti che celebrano le primarie: a questo riguardo, la disciplina potrebbe essere solo minimale, perché strettamente collegata alla natura stessa delle primarie. Inoltre, anche alla luce di alcuni esiti recenti della

giurisprudenza costituzionale, si immagina che, in una materia così delicata come quella della finanza pubblica, un ruolo decisivo spetti agli svariati titoli di intervento vantati dallo Stato, volti a limitare interventi finanziari regionali: in particolare, il riferimento è alla competenza esclusiva statale in materia di «armonizzazione dei bilanci pubblici» (art. 117, comma 2, lett. e), nella formulazione modificata dalla legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1) e ai principi concorrenti in materia di «coordinamento della finanza pubblica» (art. 117, comma 3, Cost.). In molti casi, infatti, questi titoli di intervento hanno rivelato natura onnipervasiva⁸⁴, tale da scardinare svariate competenze regionali: non sorprenderebbe un loro utilizzo in chiave riduttiva anche in questa delicata materia.

In definitiva, dalla disamina dei problemi relativi al *come* disciplinare l'organizzazione interna dei partiti politici emerge l'*inopportunità*, quando non l'*impraticabilità* di una soluzione legislativa – e specificamente *regionale* – soddisfacente che contemperì le esigenze della partecipazione con quelle del rispetto dei valori costituzionali.

5. *Il fascino discreto dell'anomia. Per concludere*

Il pessimismo del titolo sembra, ora, un po' più chiaro.

Per immaginare una disciplina dell'organizzazione interna dei partiti politici, le Regioni devono fronteggiare due spinte molto forti, entrambe viranti in direzione dell'anomia: quella dello Stato, che ha sempre a disposizione numerosi titoli di intervento per arginare la legislazione regionale e, soprattutto, quella dei partiti stessi che da sempre si sono mostrati recalcitranti alle discipline legislative in generale.

C'è da dire, però, che in questo specifico contesto, quello della disciplina regionale dell'organizzazione intrapartitica, più variabili concorrono a delineare il quadro di insuccesso normativo: si tratta di «delta» sistemici, ossia di elementi che riguardano in generale il *modo* di intendere alcune dicotomie teoriche (e di intenderle, appunto, come *dicotomie*).

Ad esempio, dietro la possibilità di tutelare il *metodo* democratico all'interno del partito e del suo funzionamento si nasconde la soluzione della dicotomia tra concezioni procedurali e strumentali

⁸⁴ «Onnivora», secondo la definizione di E. GIANFRANCESCO, *Undici anni dopo: le Regioni, la Corte e la crisi*, in N. VICECONTE (a cura di), *La giustizia costituzionale e il nuovo regionalismo*, vol. I, Milano 2013, 101-135.

della democrazia. Ossia, il semplice fatto di strutturare i partiti in modo *democratico*, – nel senso proceduralista del termine, secondo cui «le procedure democratiche di decisione [hanno] valore in sé indipendentemente dalla capacità di produrre esiti giusti o dotati di valore»⁸⁵ – autorizza a imporre il tema della democrazia intrapartitica come prioritario nell'agenda politica in un periodo, come quello attuale, di grave distanza tra i vertici dei partiti e la base, nel quale «la scarsa considerazione di cui godono oggi i partiti dipende anche dalla loro autoreferenzialità»⁸⁶.

Un'ulteriore dicotomia irrisolta riguarda la preferenza per un sistema regionale fondato sull'autonomia realmente *politica* degli enti territoriali e una forma di autonomia semplicemente amministrativa. Bisognerà capire quale direzione si vorrà imprimere al regionalismo italiano e ripensare il «valore dell'autonomia»⁸⁷ per individuare quali sono gli spazi che realmente si vuole concedere alle Regioni, e tenendo conto del fatto che il rafforzamento dei livelli di governo è una risorsa da implementare, non un male oscuro da combattere.

Su tutte queste, però, aleggia la dicotomia tra diritto e politica: ci può essere il sistema perfetto per estendere l'arena della partecipazione democratica o per rendere giustiziabili le proprie regole interne

⁸⁵ Così V. OTTONELLI, *I principi procedurali della democrazia*, Bologna 2012, spec. 19. Il tema è enorme e non può essere neanche sfiorato. Recentemente, L. FERRAJOLI, *Poteri selvaggi. La crisi della democrazia italiana*, Roma-Bari 2011, spec. 3, nel rilevare le aporie della concezione formale o procedurale della democrazia, ricorda, *en passant*, coloro che l'hanno propugnata (Kelsen, Schumpeter, Bobbio, Sartori, Dahl).

⁸⁶ Cfr. P. IGNAZI, *Bussate... e non vi sarà aperto. Sulle difficoltà di fare ricerca sui partiti a livello locale*, in P. IGNAZI, L. BARDI, O. MASSARI (a cura di), *Non solo Roma* cit., 337 ss., spec. 349. E aggiunge «i partiti sono visti come organismi chiusi, i cui dirigenti si preoccupano di mantenere le loro posizioni dedicando quindi la loro attenzione e le loro energie alla competizione per il potere nell'arena partitica e in quella pubblica».

Il problema della legittimazione democratica è evidenziato anche da A. BARBERA, *La regolamentazione dei partiti: un tema da riprendere*, in *Quaderni costituzionali* 2006, 323 ss., che, ricordando la lezione di Roberto Michels, mette in guardia dal rischio di un'assenza di disciplina dell'organizzazione interna dei partiti, i quali, essendo sempre più slegati dalla base degli iscritti, potrebbero «essere ridotti a oligarchie autoreferenti» diventando «un'ulteriore arma in mano a poteri forti e gruppi di pressione».

⁸⁷ L'espressione è il titolo di un recente convegno organizzato dall'Associazione gruppo di Pisa e svoltosi a Bergamo il 6-7 giugno 2014. Le relazioni in versione provvisoria sono accessibili dal sito www.gruppodipisa.it.

affinché siano «“esigibili” davanti a un giudice»⁸⁸ ma, come dimostrato dall'analisi sul campo, il diritto e le regole a un certo punto arrestano la propria corsa se non sono sostenuti da valori condivisi e non sono supportati dall'effettività. Quindi, un intervento del legislatore, a qualunque livello di governo esso si collochi, deve tenere necessariamente conto che una buona «prassi democratica» è una conquista fondata non solo sulle norme (di origine pubblicistica o privatistica) ma anche sui «principi dell'etica pubblica e della correttezza costituzionale che affondano le loro radici nella storia e nella cultura politica di ciascun Paese e che spetta alla società civile coltivare e imporre alle proprie classi governanti come condizioni per la legittimazione del loro operato»⁸⁹.

Questo affinché la *dicotomia* diventi *sinergia*.

⁸⁸ Come chiede R. BIN, *Rappresentanti di cosa? Legge elettorale e territorio*, in questa *Rivista*, 4, 2013, 659 ss., spec. 662.

⁸⁹ Entrambi i virgolettati appartengono a E. CHELI, *Una legge-quadro per i partiti*, in *il Mulino*, 6/2011, 932 ss., spec. 936. In toni analoghi, cfr. pure M. CERMEL, *La democrazia nei partiti*, II, Padova 2003, spec. 271, laddove afferma che «il problema della democrazia interna dei partiti investe la cultura politica dell'intera comunità: solo in parte, dunque, può essere risolto attraverso le leggi».