

## Tre questioni di costituzionalità sulle elezioni primarie regionali: la legge calabrese n. 25 del 2009 davanti alla Corte costituzionale.

di Luca Gori

Dopo la Toscana, anche il Consiglio regionale della Calabria ha approvato una disciplina legislativa per lo svolgimento di elezioni primarie (legge della Regione Calabria 17 agosto 2009, 25, *Norme per lo svolgimento di "elezioni primarie" per la selezione dei candidati all'elezione di Presidente della Giunta regionale*). Con un iter piuttosto veloce, il Consiglio ha discusso la legge nella seduta dell'8 agosto 2009. I presentatori hanno dichiarato di essersi ispirati alla legge della Regione Toscana n. 70 del 2009 ma, in verità, il testo calabrese presenta innovazioni significative. Le primarie calabresi, infatti, seppur con qualche incertezza e vaghezza del testo, sono primarie obbligatorie, aperte e pubbliche volte a selezionare il solo candidato alla Presidenza della Giunta regionale; le primarie regionali toscane, invece, sono sì pubbliche ma facoltative, non necessariamente aperte (potendo i partiti definire forme di chiusura dell'elettorato attivo) e volte a selezionare sia il candidato Presidente che i candidati delle liste per il Consiglio regionale.

La legge è stata impugnata dal Consiglio dei Ministri nella seduta del 2 ottobre 2009. Tre i motivi di impugnazione sui quali ci si soffermerà brevemente in questo contributo.

Giova preliminarmente notare che l'intervento normativo calabrese si iscrive in una serie di modifiche statutarie ed alla legge elettorale che connotano questa ultima fase della VIII legislatura regionale, volte a garantire la formazione di una stabile maggioranza ed a rafforzare la posizione istituzionale del Presidente della Giunta.

La prima censura, che si colloca sul terreno del riparto di competenza fra Stato e Regioni, riguarda la violazione dell'articolo 51 della Costituzione in tema di elettorato passivo e pare, a giudizio di chi scrive, fondata. La primaria obbligatoria per tutti i partiti o gruppi politici (ai sensi degli art. 1 e 2, comma 1, della legge) incide sull'elettorato passivo per le elezioni regionali che è attribuito, dalla legge statale, a tutti i cittadini iscritti nelle liste elettorali della Repubblica (art.1, legge 154 del 1981). Infatti, il cittadino che non si sia presentato alle elezioni primarie, supportato da uno o più partiti o gruppi politici che poi presenteranno liste alle elezioni regionali, verserebbe in una condizione di incandidabilità, dato che l'art. 2 della legge calabrese configura la previa partecipazione alle primarie come *condizione* per la presentazione della candidatura e delle liste elettorali alle elezioni regionali. Il ricorso governativo interpreta l'incandidabilità – come sembra fare giustamente la dottrina prevalente – quale figura diversa dall'ineleggibilità, dato che il soggetto incandidabile ricadrebbe in una condizione di inidoneità assoluta ad essere eletto, senza possibilità alcuna che l'impedimento giuridico possa essere rimosso da parte dell'interessato (come, invece, nella ineleggibilità). In questo senso, l'incandidabilità pare avvicinarsi all'*incapacità elettorale passiva* e, dunque, alla definizione stessa dell'elettorato passivo, che è considerata competenza legislativa esclusiva dello Stato. Ma anche a voler seguire l'interpretazione segnata dalla Corte nella (pur ambigua) sentenza 141 del 2006, per la quale l'incandidabilità è una «particolarissima causa di ineleggibilità», la legittimità della previsione calabrese deve essere valutata sulla base dell'articolo 2 della legge statale di attuazione dell'art. 122 Cost. (legge 165 del 2004), in tema di ineleggibilità, la quale non pare

consentire alla Regione di prevedere una causa di incandidabilità legata alla previa celebrazione delle elezioni primarie ed anzi ribadisce l'*eccezionalità* della previsione di forme di incandidabilità, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale che le riconnette a particolari esigenze di sicurezza ed ordine pubblico (materie – come è noto – di competenza legislativa esclusiva dello Stato).

La questione del rispetto dell'art. 49 Cost. è di respiro più generale e potrebbe portare (finalmente) la Corte sul terreno impervio dell'interpretazione del "metodo democratico", espressione polisemica della quale, nel caso di specie, si intende valorizzare la portata di limite costituzionale che riguarda l'organizzazione interna del partito politico (cfr., per una interpretazione molto prossima a quella di ordine pubblico, C.cost. 87/1966). Sul fondamento di determinati principi e valori costituzionali, possono essere imposti limiti all'autonomia dei partiti politici nella presentazione delle candidature (e già il nostro ordinamento conosce diversi esempi: si pensi alle c.d. "quote rosa"). L'ordinanza 79/2006 ha poi precisato che le funzioni attribuite ai partiti politici dalla legge per l'elezione di assemblee elettive «non consentono di desumere l'esistenza di attribuzioni costituzionali, ma costituiscono il modo in cui il legislatore ordinario ha ritenuto di raccordare il diritto, costituzionalmente riconosciuto ai cittadini, di associarsi in una pluralità di partiti con la rappresentanza politica, necessaria per concorrere nell'ambito del procedimento elettorale». Le legittimità della previsione di primarie obbligatorie, dunque, va considerata in questo contesto: non pare di per sé illegittimo che il legislatore disciplini un determinato *modo* di formazione delle candidature, tenuto conto che tale intervento riposerebbe proprio su una lettura del metodo democratico quale limite all'autonomia organizzativa e funzionale del partito e che, comunque, tale scelta rientrerebbe in quel momento di "raccordo" di cui ha parlato la Corte. La legge calabrese, tuttavia, potrebbe rivelarsi eccessivamente invasiva dell'autonomia del partito politico, dato che prevede la sanzione dell'incandidabilità per chi non si sia sottoposto alle elezioni primarie: cosicché nell'intento di incrementare la dimensione partecipativa potrebbe aversi, paradossalmente, l'esclusione di forze politiche e di soggetti singoli dalla competizione elettorale per la mancata conformazione al dettato legislativo.

La questione di costituzionalità, quindi, non pare del tutto priva di fondamento anche in considerazione del fatto che il ricorso trova uno dei suoi argomenti fondamentali nella censura riferita alla *vincolatività* delle primarie. Tale natura vincolante è desunta dalle "sanzioni" previste per il mancato rispetto del risultato delle primarie (ovverosia l'esclusione dai rimborsi forfettari per le spese sostenute e la mancata restituzione di una cauzione, depositata alla presentazione della lista o coalizione di liste alle primarie). Nulla pare ostare alla previsione di un regime premiale per il rispetto della primaria: una norma che preveda un "premio", di natura economica, per i partiti che candidino effettivamente il soggetto vincitore della primaria non sembra ledere l'autonomia dei presentatori. La previsione della legge calabrese, però, fa sorgere qualche interrogativo. Infatti, più che norma premiale, la mancata restituzione pare essere una norma sanzionatoria, dato che ricollega ad un determinato comportamento un beneficio solo fittizio: ciò che non viene restituito è una somma che già apparteneva del partito, cagionando così un pregiudizio, mentre la dottrina sottolinea come un elemento caratterizzante le norme premiali sia, appunto, che il soggetto possa liberamente non usufruire del "premio" senza patire alcuna conseguenza. Il rimborso forfettario è, invece, norma premiale ma, probabilmente, sproporzionata: l'esclusione dal rimborso forfettario rischia di penalizzare piccole formazioni politiche, magari a carattere locale, che non possano

sopportare la perdita del rimborso e siano indotte al rispetto della primaria più da considerazioni economico-patrimoniali che non politico-elettorali. Già la Toscana contempla norme simili a quelle calabresi sulla cauzione nella legge sulle primarie (legge n. 70 del 2004), ma le primarie toscane sono facoltative e, dunque, non sembrano sorgere particolari problemi poiché ricade nella volontà del singolo partito la scelta sul “se” sottoporsi al regime delle primarie pubbliche. Più complicato è il caso, come quello in commento, in cui le primarie siano obbligatorie: il rischio, infatti, è che si crei una surrettizia vincolatività delle primarie, data dal regime sanzionatorio o da forme premiali non proporzionali. Anche su questo aspetto la Corte dovrà pronunciarsi.

Era invece prevedibile che il Governo ponesse la questione relativa alla tutela della riservatezza e della segretezza del voto, anche sulla base del precedente toscano. Al fine di evitare i comportamenti opportunistici, ai sensi dell'art.9, commi 1 e 4 della legge, ciascun elettore deve richiedere al Presidente del seggio la scheda elettorale del partito alle cui primarie intende partecipare. Si tratta di un *déjà vu*: in Toscana, infatti, la legge 70/2004, in origine, prevedeva una soluzione simile a quella calabrese ma, alla luce di alcune osservazioni informali del Garante per la Privacy, a proposito della possibile violazione della riservatezza di un dato sensibile del cittadino e della segretezza del voto (derivante dalla dichiarazione espressa di voler ricevere la scheda di un determinato partito), essa è stata modificata dalla legge regionale 27 gennaio 2005 n. 16, prevedendosi la stampa, su un'unica scheda, dei nomi dei candidati di tutte le formazioni politiche partecipanti alle primarie. La legge regionale calabrese presenta il medesimo “difetto” e pertanto il Governo ha avuto giuoco facile ad impugnarla per questi profili, lamentando la contrarietà della legge al c.d. Codice della Privacy (d.lgs. 196 del 2003), atteso quanto stabilito dalla Corte nella sentenza 271 del 2005, che ha ricondotto la *privacy* alla materia “ordinamento civile” (art.117, comma 2, lett. l) Cost.). Si potrebbe sostenere, però, che tale lettura sovrapponga due nozioni differenti, quali quelle di “segretezza” del voto e di “riservatezza” di un dato sensibile. Sulla prima, infatti, non esistono i margini per dubitare che la scelta di un determinato candidato alle elezioni primarie, in Toscana così come in Calabria, è *segreta*; sul secondo aspetto, invece, se si intende valorizzare la partecipazione democratica dei cittadini al processo di selezione delle candidature (come recita art.1, comma 1, legge calabrese 25 del 2009), ciò esige che tale *volontà di partecipazione* si manifesti maniera pubblica. Altrimenti occorre chiedersi seriamente che tipo di partecipazione sia quella che si realizza occultando la propria identità per non essere *socialmente* additato come simpatizzante o iscritto ad un partito politico.

Tre questioni di costituzionalità, dunque, che possono contribuire ad accendere un dibattito. Se, infatti, la legge calabrese appare affetta, a giudizio di chi scrive, da taluni vizi di costituzionalità, aggravati peraltro da una qualità del testo insoddisfacente, uno dei punti di maggiore preoccupazione è che, ancora una volta, si affronta il tema delle elezioni primarie con l'intento di *rinnovare* il legame fra elettori, partiti ed istituzionali ma, nei fatti, incidendo sulla struttura dei partiti e sulla forma di governo, quasi senza rendersene conto, al di fuori dello Statuto regionale e di una apprezzabile riflessione politico istituzionale. Appare importante che le Regioni riassumano, in questo ambito, il ruolo di *laboratorio*, che esse sembravano aver perduto nella stagione statutaria: il modello delle primarie pubbliche, inaugurato in Toscana, entra in circolo ma ciò impone che legislatore regionale e legislatore statale si pongano alcune questioni di capitale importanza: a prescindere

dall'indubbio successo che le primarie hanno avuto in Italia, qual è il modello di partito che si intende promuovere? Quali i limiti all'autonomia statutaria e, dunque, all'organizzazione ed al funzionamento? Riguardando le leggi della Toscana e della Calabria, la parola *partito* o non compare, come nel primo caso, o è connotata da una intrinseca ambiguità, come nel secondo caso (si parla, infatti, di *partiti* e di *gruppi politici che intendono presentare liste elettorali*). Dalla sentenza della Corte, dunque, si attendono indicazioni sui limiti costituzionali che il legislatore, statale e regionale, incontra nell'affrontare il tema "partiti politici". L'auspicio è che da lì si dipani una riflessione, politica e giuridica, sulle regole da costruire avendo ben presente il fine che si intende raggiungere, senza soluzioni estemporanee o ideologiche.