

# Le regole delle primarie comunali nelle “grandi città”: una prospettiva di sintesi\*

di Marco Croce\*\*

## 1. Considerazioni introduttive: le primarie nel dibattito costituzionalistico.

### *Le origini*

La discussione riguardo all'introduzione delle primarie nel nostro ordinamento giuridico è relativamente recente, ma il tema, seppur in maniera implicita e indiretta, fu oggetto di dibattito già a partire dal 1947, ossia dal momento della discussione riguardo alla formulazione dell'art. 49 Cost., punto di partenza necessario per ogni ricostruzione che tenti di indagare le forme di regolazione possibili riguardanti e il partito politico e l'attività da questo posta in essere. Infatti, nei lavori in sottocommissione furono presentati progetti che miravano a tutelare costituzionalmente la democrazia “interna” all'associazione partitica, che furono accantonati per timore di una possibile ingerenza degli organi statali nella vita dei partiti (si vedano le ricostruzioni di Pasquino 1992 e Rizzoni 2006). Neppure l'emendamento Mortati-Ruggiero, teso a chiarire che il riferimento al “metodo democratico” avrebbe dovuto riguardare anche l'organizzazione interna del partito, fu accolto e, anzi, proprio quella bocciatura rafforzò per molto tempo le tesi che negavano legittimità costituzionale a una qualche legge che disciplinasse il fenomeno partitico. Oltre a questi tentativi di incentivazione di forme di organizzazione partitica di taglio maggiormente democratico, lo stesso Mortati aveva già avanzato l'idea di introdurre un sistema di primarie analogo a quello statunitense nel corso dei lavori della Commissione incaricata di elaborare al legge elettorale per l'Assemblea Costituente. Si dovette però aspettare la “Commissione Bozzi” per avere formalizzata una proposta emendativa dell'art. 49 che contemplasse esplicitamente il tema: si leggeva, infatti, al comma 3 del riformulato articolo, «La legge detta altresì disposizioni dirette a garantire la partecipazione degli iscritti a tutte le fasi della formazione della volontà politica dei partiti, compresa la designazione dei candidati alle elezioni, il rispetto delle norme statutarie, la tutela delle minoranze».

Per molto tempo, come detto, dominarono quelle ricostruzioni tendenti a vedere nell'art. 49 una garanzia per i partiti nei confronti di ingerenze da parte dell'apparato statale e quindi un ostacolo sulla via di una legislazione riguardante gli stessi. Oggi il panorama dottrinale, però, sembra essersi completamente rovesciato negli ultimi anni, complice naturalmente la crisi del sistema dei partiti, che ha reso sempre meno accettabile quel *deficit* di democrazia interna tollerato in passato anche grazie al grosso numero di iscritti e alla funzione di “cinghia di trasmissione” che i partiti, bene o male, esercitavano (cosa che sembra oggi essere venuta quasi totalmente meno). Così, come è stato messo in rilievo recentemente, «se fino a qualche anno fa prevalenti erano le ragioni di prudenza che miravano a ritenere opportuno un intervento legislativo in siffatta materia, un recente convegno dell'Associazione italiana dei costituzionalisti ha fatto registrare un mutamento generalizzato di clima: quasi unanime è stata la richiesta di una disciplina legislativa sui partiti, e sostanziale condivisione è riscontrabile anche sui contenuti di essa» (Rossi 2011).

Non sembrano esservi più, dunque, ostacoli di ordine costituzionale nei confronti di una siffatta disciplina: anzi, le più moderne letture dell'art. 49, che sottolineano come il soggetto della disposizione siano i cittadini e non i partiti (Merlini 2009 e prima ancora Pasquino 1992) tendono a vederla quasi come una doverosa attuazione della Costituzione. Tutte le tesi che pongono con forza l'accento sulla natura privatistica del

partito politico, trascurano un dato fondamentale, ossia che sebbene esso sia organizzazione privata, costituita nella forma di associazione non riconosciuta, tuttavia esso svolge indiscutibilmente funzioni pubbliche, percependo dal 1974, oltretutto, denaro pubblico (Rossi e Gori 2009). E se, come si è detto, la democrazia interna «quando c'è, pervade l'intero modo di essere del partito, la sua organizzazione, i processi decisionali; nondimeno, si apprezza essenzialmente in due occasioni: al momento della formazione delle candidature alle elezioni ed al momento del rinnovo delle cariche in seno al partito» (Ruggeri 2011), è evidente che un incremento della stessa non possa che passare *anche* attraverso una legislazione che incentivi all'introduzione generalizzata delle elezioni primarie.

#### *I tentativi di regolazione pubblicistica e i problemi aperti*

Come è noto, due sono stati gli interventi legislativi, tutti e due di livello regionale (Toscana e Calabria), che hanno tentato di porre delle regole pubblicistiche e, in relazione a questi primi tentativi, la dottrina si è interrogata sugli eventuali problemi di incostituzionalità che gli stessi avrebbero potuto far sorgere. Può essere dunque interessante sottolineare qualche punto problematico prima di affrontare l'analisi dei regolamenti delle primarie comunali, non mancando di ricordare come, essendo tali regolamenti frutto dell'autonomia privata dei soggetti politici, problemi di incostituzionalità in senso stretto non possono essere posti. Sarà comunque utile avere un quadro minimo delle criticità per far sì che l'autonomia privata venga esercitata (e possa esser criticata) tenendo presente i principi costituzionali che possono incidere sulla materia.

Si è innanzitutto evidenziato come le questioni centrali da risolvere in vista di un procedimento di tipo elettorale finalizzato a concorrere alla selezione dei candidati in vista di una successiva elezione siano le seguenti: a) individuazione dell'elettorato attivo; b) individuazione dei promotori del procedimento e dei candidati; c) modalità della votazione; d) disciplina degli effetti giuridici della votazione; e) apparato strumentale deputato al miglior funzionamento dell'intero procedimento (Fusaro 2005). E ci si è poi domandati se i caratteri costituzionali del voto – eguaglianza, personalità, libertà e segretezza – debbano essere rispettati anche per la manifestazione di questo voto, concludendo che la «tendenza che le concrete esperienze di voto realizzate portano alla luce, sia in occasione di primarie “pubbliche” sia di primarie “private”, è quella a riprodurre le procedure elettorali e dunque ad inserire le garanzie imposte dalla Carta». Si è altresì sottolineato come, comunque, siano poche le disposizioni costituzionali che sono direttamente invocabili in senso prescrittivo per la regolazione del fenomeno della selezione delle candidature: quelle sui limiti di età per l'elettorato passivo e indirettamente quelle che rimandano alla legge per determinare ineleggibilità e incompatibilità, oltre a quelle che dovrebbero proporsi il riequilibrio della rappresentanza per genere (Marsocci 2011).

Sono stati poi avanzati dubbi riguardanti l'eventuale violazione della *privacy* che si sarebbe potuta determinare con la partecipazione alla primaria e con la tenuta di elenchi di partecipanti alla stessa, problema che si pone anche in relazione all'autonomia privata quando i regolamenti pongono come condizione per partecipare la preventiva iscrizione in registri: pare però che tutti questi dubbi possano ritenersi infondati sulla base della considerazione del fatto che da una parte «non di vera elezione si tratta, ovviamente; inoltre vi sono altri atti, proprio relativi al procedimento elettorale, per esempio la sottoscrizione delle candidature, mai considerati illegittimi, che possono condurre ad un'analogia associazione fra elettore e sue presumibili opzioni politiche» (Fusaro 2005) e che «come un elettore può dire a chi vuole come intende votare, così potrà farlo recandosi a votare per questo o quel partito nel caso di elezioni primarie (come può iscriversi al partito o partecipare alle sue attività, senza che questo costituisca violazione della segretezza del voto)» (Rossi e Gori 2009).

Infine, si è ampiamente discussa la legittimità costituzionale di un intervento legislativo capace di incentivare o di rendere obbligatorio il meccanismo delle elezioni primarie per la selezioni di candidati a cariche elettive e l'equilibrio raggiunto dagli studi dottrinali sembra orientato a considerare legittime l'introduzione di primarie *facoltative*, pubbliche o private che siano, vincolanti o meno che siano, oppure *obbligatorie*, ma solo nella forma non vincolante (Fusaro 2005; Gori 2011). Ciò consentirebbe di salvaguardare una parte importante dell'autonomia del soggetto politico collettivo e, comunque, di dare spazio a forme di partecipazione dal basso, quanto meno per ciò che riguarda la designazione dei candidati alle cariche elettive. Le legislazioni regionali in materia, quella toscana e quella calabrese, vanno nella direzione della primaria pubblica e facoltativa, lasciando naturalmente impregiudicata la possibilità del ricorso alla primaria privata, mettendo a disposizione degli attori che se ne vogliano servire l'attività dei pubblici poteri (Fusaro 2005).

Di fronte a futuribili ipotesi di legislazione quadro nazionale in questa materia, siamo comunque in presenza, con le primarie private di coalizione (salvo il caso di Bologna 2009, primaria di partito) tendenzialmente aperte che andiamo ad analizzare, di un «momento specifico di invenzione di nuove soluzioni normative al fine di massimizzare i risultati in termini di selezione dei candidati migliori» (Gori 2011).

## **2. I regolamenti delle primarie nelle “grandi città”**

### *Qualche curiosità strutturale*

Non pare inutile cominciare l'analisi sottolineando la grande varietà di struttura che si riscontra nei regolamenti sottoposti a indagine: i testi passano da un minimo di 6 articoli (Bologna 2009 e 2011) a un massimo di 21 (Milano 2011); dopo quello milanese, l'articolato più consistente è quello riguardante la primaria genovese del 2007 (15 articoli), mentre sostanzialmente equivalenti risultano essere i regolamenti fiorentino del 2009 (9 articoli), cagliaritano del 2011 (10 articoli) e torinese del 2011 (7 articoli)<sup>1</sup>. Con qualche piccola oscillazione (dovuta in qualche regolamento al numero più elevato di commi per articolo), il numero di parole impiegate è quasi sempre direttamente proporzionale agli articoli<sup>2</sup>.

Pare dunque evidente come ci sia stata in taluni casi la volontà, o meglio il tentativo, di regolare il maggior numero di aspetti possibili mentre in altri si sia preferito lasciare maggiore libertà concentrandosi sugli aspetti essenziali dell'organizzazione dell'elezione primaria<sup>3</sup>: in campo giuridico due atteggiamenti così differenti manifestano delle intenzioni antitetiche dei regolatori, ossia da una parte cercare di formalizzare il più possibile le regole per evitare di dover decidere controversie sulla base di parametri troppo sfumati, dall'altra invece rifarsi alla ragionevolezza nella risoluzione del caso concreto non previsto dalla normativa. In campo politologico questo differente approccio potrebbe essere una spia del tasso di fiducia reciproca fra gli attori della primaria: più basso nel caso di iper regolazione, più alto nel caso di una normazione blanda. Non può comunque escludersi che in taluni casi si tratti semplicemente di maggiore o minore serietà nell'affrontare un tema così delicato come la regolazione dei rapporti fra attori politici riguardo alla

<sup>1</sup> Tutti i testi, salvo il regolamento genovese, sono disponibili in rete e facilmente rintracciabili con i motori di ricerca. Per quello di Genova 2007 si può contattare il PD locale.

<sup>2</sup> Nel dettaglio: reg. Genova 2007, 2696 parole; reg. Bologna 2009, 1254; reg. Firenze 2009, 1598; reg. Milano 2011, 4369; reg. Cagliari 2011, 1230; reg. Bologna 2011, 977; reg. Torino 2011, 1348.

<sup>3</sup> Vero è, comunque, che in alcuni di questi casi, vi è un rinvio, esplicito o implicito, ad altri atti contenenti parte della disciplina.

designazione dei candidati alla carica di Sindaco, oppure della precisa volontà politica di rimettere all'accordo fra i partiti della coalizione la risoluzione delle controversie che potrebbero nascere a séguito dello svolgimento delle primarie senza un vincolo eccessivo di regole precostituite che magari potrebbero ostare a soluzioni di compromesso.

### *I preamboli*

I regolamenti si aprono in tre casi con preamboli talora molto enfatici; il valore giuridico degli stessi è naturalmente pressoché nullo, ma è interessante verificare come in alcuni casi si sia sentito il bisogno di “ancorare” l'elezione primaria a valori fondamentali del nostro ordinamento costituzionale e si sia voluta sottolineare la necessaria dimensione di impegno e di lealtà reciproci fra gli appartenenti alla coalizione che la partecipazione a questo meccanismo di selezione delle candidature comporta: nel regolamento della primaria genovese, per esempio, si fa riferimento alla finalità di «promuovere la massima partecipazione da parte dei propri *militanti ed elettori* alla scelta del candidato comune alla carica di Sindaco», chiaro riferimento alla natura *aperta* della primaria, e si sottolinea come i rappresentanti delle forze politiche della coalizione si impegnino «a garantire un adeguato sostegno allo svolgimento della consultazione primaria, anche per quanto attiene alla attività di comunicazione pubblica necessaria a promuovere la più ampia partecipazione dei cittadini genovesi»<sup>4</sup>.

Così come nel regolamento genovese, anche in quello riguardante la primaria di coalizione per la scelta del candidato Sindaco nel comune di Milano la premessa-impegno a promuovere la massima partecipazione è accompagnata dall'invito all'unità «intorno ad una autorevole leadership, portatrice di un programma condiviso, espressione di un progetto di cambiamento di cui la città ha estremamente bisogno, capace di guidare la coalizione durante la campagna elettorale e di governare nell'interesse della città ... per l'intero mandato amministrativo 2011-2016»<sup>5</sup>.

Ma è l'*incipit* del regolamento per la primaria torinese che si distacca nettamente dagli altri sotto questo profilo, essendo dapprima fraseggiato con un “tono costituzionale” che richiama ai «valori dell'uguaglianza, della libertà, dell'antifascismo, della solidarietà, della democrazia» come «tratti distintivi che uniscono le forze del centrosinistra», per poi tornare, come nei casi di Genova e Milano, a sottolineare l'apertura della primaria, a impegnarsi a sostenere il candidato vincente e a rispettare il «patto di programma e di solidarietà assunto dalle forze democratiche e progressiste riunite nella coalizione di centrosinistra»<sup>6</sup>.

Negli altri regolamenti non si trova invece traccia di tali “proclamazioni”<sup>7</sup>.

Resta da chiedersi se non possa rintracciarsi in queste affermazioni di impegno e di principio un limitato valore giuridico al fine dell'esclusione di candidature “di disturbo”: come è noto, la primaria aperta dal lato dell'elettorato passivo può portare con sé una tale eventualità e si può ipotizzare che, in caso di controversie, l'orizzonte valoriale richiamato possa fungere da parametro per motivare in maniera più convincente l'esclusione di un

---

<sup>4</sup> Art. 1 reg. Genova, intitolato «Premessa».

<sup>5</sup> Premessa reg. Milano.

<sup>6</sup> Preambolo senza titolo reg. Torino.

<sup>7</sup> Nel regolamento della primaria di Bologna del 2009 (unica primaria di partito e non di coalizione fra quelle sottoposte ad analisi) è presente esclusivamente un riferimento, all'art. 2, al dovere di ogni candidato di «svolgere la propria campagna elettorale con lealtà nei confronti degli altri candidati, evitando ogni azione che possa ledere la dignità di questi ultimi oltre che l'immagine del Partito Democratico», seguito dalla precisazione che il «Comitato organizzatore territoriale avrà cura di informare gli iscritti e gli elettori del PD, sulle candidature presentate e sulle modalità di voto e svolgimento delle elezioni primarie». Nel regolamento della primaria di Firenze del 2009, all'art. 6, si rinvia alle regole del Codice di autoregolamentazione delle primarie sottoscritto dai partiti della coalizione.

candidato che abbia sino a quel momento “orbitato” in formazioni politiche che non condividano o condividano solo in parte i valori richiamati.

### *L'elettorato attivo*

Per ciò che concerne l'elettorato attivo, i regolamenti analizzati – a parte il caso bolognese del 2009 (che in realtà è intitolato «Norme di autodisciplina della campagna elettorale per le primarie del 2008» e non contiene nessuna disposizione su elettorato attivo e passivo<sup>8</sup>) – testimoniano della massima apertura delle primarie in questione: la partecipazione è aperta non solo a tutti i cittadini che abbiano la titolarità del diritto di voto per le elezioni comunali, ma addirittura a minorenni, con varie modulazioni<sup>9</sup>, talvolta anche studenti e lavoratori fuori sede<sup>10</sup>, nonché agli immigrati regolarmente residenti e in regola col permesso di soggiorno. Le condizioni di partecipazione alla primaria sono così modeste da non rappresentare una seppur minima forma di chiusura della consultazione: un piccolo contributo per la copertura delle spese organizzative<sup>11</sup>, la sottoscrizione di una dichiarazione con la quale ci si riconosce nelle proposte politico-programmatiche del centrosinistra e la registrazione in elenchi di «elettrici ed elettori di centrosinistra», solitamente al momento del voto – fa eccezione il regolamento bolognese del 2011, che impone l'iscrizione nell'apposito elenco «nei tempi decisi dal Comitato organizzatore»<sup>12</sup> –; per gli immigrati il regolamento genovese contemplava l'onere di registrazione presso l'Ufficio Tecnico Amministrativo, l'organo deputato all'attuazione del regolamento<sup>13</sup>.

Si può dunque tranquillamente asserire che, da questo punto di vista, le primarie comunali di coalizione nelle “grandi città” abbiano davvero rappresentato il tentativo di abbracciare l'intero elettorato potenziale dei partiti coinvolti, di trasformare quindi il “partito degli iscritti” nel “partito degli elettori” – addirittura di quelli futuri (stranieri e minorenni) –, quanto meno riguardo al momento strategico della designazione dei candidati alle cariche pubbliche; tale apertura ha però dato luogo anche a problemi pratici, perché si presta, specie in realtà sociali degradate e in mano alla criminalità organizzata (v. il recente caso napoletano), ad abusi per il tramite di “partecipazioni di disturbo”. Sembra essere dunque una necessaria misura che tenta di ovviare a tali rischi la predisposizione di elenchi di

---

<sup>8</sup> Subito dopo questo articolato sono state emanate le «Disposizioni attuative per la campagna elettorale per le elezioni primarie 2008 del PD di Bologna», che contiene le norme da rispettare per la presentazione delle candidature, ma nessun riferimento all'elettorato attivo. Occorre dunque completare la disciplina facendo riferimento al «Regolamento quadro per la selezione delle candidature alle cariche istituzionali», che detta regole simili a quelle dei vari regolamenti per l'elettorato attivo e passivo, e, in mancanza, ad altri atti “normativi” interni del PD nazionale, a partire dallo Statuto. Si è dunque infine emanato anche il «Regolamento attuativo regionale del Regolamento Quadro Nazionale per la selezione delle candidature alle cariche istituzionali» il 5 settembre 2008. Il caso bolognese del 2009 vede dunque una serie di atti di normazione che rende necessario uno sforzo di coordinamento dei testi che potrebbe causare qualche difficoltà interpretativa. Da questo punto di vista, per una migliore regolazione del fenomeno, sembra che l'emanazione di un unico “Regolamento” in cui sia contenuta in maniera organica la disciplina sia la soluzione migliore e raccomandabile.

<sup>9</sup> Nell'art. 5 del reg. Genova, la partecipazione è limitata ai «giovani che compiranno il 18° anno entro il mese di aprile 2007 (compreso)». Nell'art. 4 del reg. Firenze 2009, la partecipazione è estesa a chi abbia compiuto il 16° anno di età. Stessa cosa nell'art. 4 del reg. Bologna 2011 e negli art. 5 dei reg. Cagliari 2011 e Torino 2011. Nel reg. Milano 2011 l'art. 7 sancisce che possano partecipare “i giovani residenti in città che compiranno il 16° anno entro la data delle elezioni Amministrative 2011”.

<sup>10</sup> Art. 4 reg. Bologna 2011.

<sup>11</sup> Di solito è prevista la somma di uno o due euro come compartecipazione alle spese di organizzazione.

<sup>12</sup> Art. 4 reg. Bologna 2011.

<sup>13</sup> Art. 5 reg. Genova.

elettori della coalizione in cui è necessario registrarsi preventivamente rispetto al momento della primaria per poter accedere all'elettorato attivo<sup>14</sup>.

#### *L'elettorato passivo*

Qualche elemento di chiusura si riscontra invece nelle disposizioni riguardanti la presentazione delle candidature: così nel regolamento di Genova 2007 leggiamo che possono candidarsi «i cittadini che abbiano piena titolarità dei diritti attivi e passivi di voto per la elezione del Sindaco e del Consiglio Comunale di Genova» mentre ciò è impedito a «coloro che nel corso dell'attuale ciclo amministrativo abbiano svolto o svolgano attività politica a sostegno del centrodestra» (art. 4); in quello di Firenze 2009 che possono partecipare «i cittadini in possesso dei requisiti di legge che li rendano eleggibili a tale carica, la cui candidatura non sia in contrasto con i principi dell'etica pubblica e che abbiano sottoscritto il programma quadro della coalizione verso le amministrative del 2009, il presente Regolamento e il «Codice di autoregolamentazione per le primarie»» (art. 5); il regolamento di Milano 2011 richiama la soluzione genovese, disponendo che possano partecipare «i cittadini che abbiano piena titolarità dei diritti passivi di voto per la elezione del Sindaco e del Consiglio Comunale di Milano», mentre si prevede l'impossibilità a candidarsi per «coloro che siano iscritti a partiti politici che non abbiano sottoscritto il presente documento o svolgano attività politica a sostegno del centrodestra» (art. 5); il regolamento di Cagliari 2011 dispone invece che possono essere candidati «i cittadini in possesso dei requisiti di legge che li rendano eleggibili a tali cariche, la cui candidatura non sia in contrasto con il Codice etico della coalizione e che abbia sottoscritto il presente Regolamento» (art. 4)<sup>15</sup>; il regolamento di Bologna 2011 dispone che siano candidabili «i cittadini in possesso dei requisiti di legge che li rendano eleggibili a tali cariche, che dichiarino di essere iscritti o elettori di uno dei partiti della coalizione di centrosinistra, che siano disposti a sottoscrivere il programma quadro della coalizione verso le elezioni amministrative 2011 e il codice di autoregolamentazione e che si impegnino a sostenere l'esito della consultazione» (art. 3); quello di Torino 2011, forse il più risoluto nel porre limiti a candidature extra partitiche, sancisce invece che dispongano dell'elettorato passivo per la primaria «i cittadini in possesso dei requisiti di legge che li rendano eleggibili a tali cariche, che dichiarino di essere iscritti o elettori di uno dei partiti della coalizione di centrosinistra e che siano disposti a sottoscrivere il patto di programma e di solidarietà della coalizione verso le elezioni amministrative 2011, il codice di autoregolamentazione e che si impegnino a sostenere l'esito della consultazione», *la cui candidatura sia avanzata da uno dei partiti della coalizione*; si rinvia invece a una deliberazione delle forze politiche sottoscrittenti lo stesso regolamento la possibilità di ammettere candidature di personalità non iscritte ai partiti che devono essere accompagnate, nel caso, da firme apposte da 3.000 cittadini elettori del centrosinistra (art. 3).

Come si vede, dunque, ciascuna disposizione contiene alcuni elementi di chiusura: onere di dichiarazioni di appartenenza e sottoscrizione di documenti e impegni, iscrizione ai partiti della coalizione, assenza di attività politica incompatibile con l'appartenenza al centrosinistra o parametri di giudizio a volte assai sfumati come l'assenza di azioni o condizioni contrastanti «con i principi dell'etica pubblica». Ma, al di là di questo, ciò che emerge con chiarezza dalla disposizione contenuta nel regolamento torinese, ossia il tentativo di controllo delle candidature da parte dei partiti, è evidente pure in alcuni degli altri regolamenti nel momento in cui si elencano, dopo i requisiti soggettivi, le modalità per

---

<sup>14</sup> Art. 4 reg. Bologna 2011.

<sup>15</sup> Si specifica poi all'art. 7 che «I candidati devono sottoscrivere e fare proprio il programma quadro verso le amministrative del 2011 sottoscritto dai partiti della coalizione di centrosinistra».

la presentazione delle candidature: nel regolamento fiorentino, sempre all'art. 5, co. 2, leggiamo che «la candidatura alle primarie può essere avanzata da uno dei partiti della coalizione, nel caso di candidatura unica e ufficiale di quel partito, oppure da un numero di sottoscrizioni di cittadini elettori pari a 1.000»; in quello cagliaritano può essere avanzata «dal Segretario del partito dell'ambito territoriale competente e ai sensi del rispettivo Statuto e regolamento» nonché «qualora essa sia sottoscritta da almeno il 35% dei Componenti dell'Assemblea del rispettivo partito e del livello territoriale corrispondente, ovvero da almeno il 20% degli iscritti al rispettivo partito del relativo ambito territoriale, ovvero, da un numero di sottoscrizioni di cittadini elettori non inferiore all'1% del totale dei residenti» (art. 4, co. 3 e 4); in quello bolognese del 2011 che «può essere avanzata da uno o più partiti della coalizione, che ne effettua la preselezione nel rispetto degli statuti e regolamenti di ciascuna forza politica e che successivamente raccolga sottoscrizioni di firme di *elettori del centrosinistra* pari a 1500 residenti nel Comune di Bologna oppure da un cittadino che raccolta il medesimo numero di sottoscrizioni di firme di elettori del centrosinistra» (art. 3, co. 2). I regolamenti di Genova 2007 e Milano 2011 risultano essere quelli più aperti a candidature non partitiche: al di là del requisito di non essere incompatibili politicamente perché operanti nell'ambito di partiti avversari, l'unico onere previsto è quello della raccolta delle firme, che ha comunque un tetto massimo (1000 nel primo caso, 1500 nel secondo) per evitare candidature che vengano “lanciate” da un numero abnorme di firme, cosa che potrebbe fungere da elemento di pressione mediatica nei confronti dell'elettorato della primaria e alterare così la parità delle posizioni di partenza dei candidati.

Quasi sempre, dunque, le candidature provenienti dai partiti sono viste con maggior favore e sono facilitate a livello procedurale rispetto alle altre, talvolta addirittura vi è la esclusiva possibilità di presentazione da parte dei partiti o comunque un controllo stringente come nel caso torinese o in quello bolognese del 2009, unica primaria di partito fra quelle considerate e unico caso nel quale abbiamo un testo che non detti le norme in materia di elettorato attivo e passivo<sup>16</sup>; sono le «Disposizioni attuative per la campagna elettorale per le elezioni primarie 2008 del PD di Bologna» che contengono un meccanismo di chiusura dell'elettorato passivo laddove dispongono che «Chiunque sia intenzionato ad avviare la raccolta delle firme per la presentazione della propria candidatura a Sindaco o a Presidente della Provincia deve darne comunicazione a mezzo fax o mail alla segreteria del Comitato organizzatore provinciale ... su un modulo predisposto dal comitato medesimo. Detta comunicazione deve essere accompagnata da un'autocertificazione, redatta su un modulo predisposto dal Comitato organizzatore, circa il soddisfacimento dei requisiti previsti dallo Statuto nazionale, da quello regionale, dal Codice Etico e dai Regolamenti nazionale e regionale» e che «Il Comitato organizzatore accerterà entro 2 giorni lavorativi che l'interessato possieda i requisiti per la candidatura previsti dallo Statuto nazionale, da quello regionale, dal Codice Etico e dai regolamenti nazionale e Regionale». La candidatura deve dunque passare il “filtro” del partito e le stesse firme per la presentazione delle candidature non possono poi che essere raccolte fra gli iscritti al partito (nella primaria bolognese del 2011 invece fra gli iscritti all'elenco degli elettori del centrosinistra). Ciò può rappresentare indubbiamente un ulteriore elemento di chiusura nei casi in cui questi elenchi non siano accessibili con facilità da coloro che vogliono raccogliere le firme necessarie alla presentazione del candidato.

In alcuni regolamenti è poi presente un elemento di chiusura “interno”, ossia l'incompatibilità tra il ricoprire una carica all'interno degli organi predisposti per l'effettuazione della primaria dal regolamento della stessa e l'essere candidati<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> V. retro, nota 8.

## *Il sistema elettorale*

Salvo il caso fiorentino, il sistema elettorale prescelto è stato quello maggioritario a turno unico; è interessante però notare come un'esplicita previsione in tal senso sia contenuta solamente in due regolamenti: in quello milanese si dispone che «Il Comitato organizzativo, al termine della verifica sui risultati della consultazione, sulla base del verbale redatto dalla Commissione Elettorale, proclama candidato alla carica di Sindaco di Milano *il candidato che ha ricevuto il maggior numero di voti*» (art. 14); mentre in quello cagliaritano si legge che «Le elezioni primarie 2011 per la scelta del candidato a Sindaco della coalizione di centrosinistra sardo si svolgono con il metodo della maggioranza relativa – cioè vince il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti validi» (art. 9). Disposizione che replica l'art. 18, comma 6, dello Statuto del Partito democratico, che sembra dunque essere la disposizione cui implicitamente si rinvia in tutti gli altri casi, nonostante si tratti di primarie di coalizione e non di partito.

A Firenze invece si è optato per un sistema a doppio turno, ma con una soglia minima per la vittoria al primo turno del 40% e non del 50% com'è consuetudine in quei sistemi: la travagliata vicenda fiorentina è sfociata alla fine dunque in un meccanismo ibrido, disponendosi all'art. 9 del regolamento che «Le elezioni primarie 2009 per la scelta del candidato a sindaco della coalizione di centrosinistra per il Comune di Firenze si svolgono con il metodo della maggioranza relativa ... *soltanto* nel caso in cui questo ottenga almeno il 40%+1 dei voti validi. Nel caso in cui nessun candidato abbia superato la soglia del 40%, si procede ad un secondo turno elettorale ... in cui si svolge il ballottaggio tra quelli che sono risultati i primi due candidati nel primo turno».

Con differenze di non poco conto, quasi tutti i regolamenti pongono norme riguardanti l'organizzazione dei seggi e le modalità di spoglio. Veramente impressionante, da questo punto di vista, il regolamento milanese che, come si è detto, è quello che presenta l'articolato più corposo: al tema sono dedicati ben sette articoli (dall'art. 8 all'art. 14)<sup>18</sup> in cui vengono sviscerati tutti gli aspetti della problematica a un livello di dettaglio paragonabile a quello della disciplina per le elezioni vere e proprie, dalla composizione del seggio<sup>19</sup>, ai rappresentanti dei candidati<sup>20</sup>, al materiale per il seggio, ai documenti da esibire per poter votare<sup>21</sup>. Nell'art. 12, dedicato alle operazioni di scrutinio, addirittura si arrivano a elencare tutti i possibili casi di annullamento<sup>22</sup> prima di regolare praticamente ogni fase dello spoglio con dovizia di particolari.

Da questo punto di vista, l'unico regolamento che “tiene testa” a quello milanese (che molto probabilmente è stato redatto a imitazione dello stesso), è quello della primaria di Genova del 2007, che dedica al procedimento elettorale anch'esso ben otto articoli, dettagliati, con buona approssimazione, al medesimo livello.

---

<sup>17</sup> Nel regolamento fiorentino, all'art. 3 co. 3, si prevede che «Le cariche di componente del Comitato organizzatore delle primarie nel Comune di Firenze, di componente del Collegio di Garanzia e di candidato alle primarie per la scelta del candidato del centrosinistra a sindaco di Firenze sono tra di loro incompatibili»; disposizioni simili si trovano in quello milanese, all'art. 4, in quello bolognese del 2011 all'art. 2, u. c., e in quello cagliaritano, all'art. 3, u. c.

<sup>18</sup> Rubricati rispettivamente: «Costituzione dei seggi», «Rappresentanti dei candidati», «Materiale per il seggio», «Operazioni di voto», «Operazioni di scrutinio e operazioni finali», «Commissione elettorale» e «Proclamazione dei risultati».

<sup>19</sup> V. Art. 8.

<sup>20</sup> Art. 9. La figura è chiaramente mutuata da quella dei rappresentanti di lista alle elezioni vere e proprie.

<sup>21</sup> V. art. 11.

<sup>22</sup> Art. 12, c): «I possibili casi di annullamento sono i seguenti: segni tracciati chiaramente e distintamente su più nomi di candidati; segni inequivocabili di identificazione dell'elettore; assoluta impossibilità di stabilire a quale candidato si riferisca un segno tracciato sulla scheda; voti espressi su schede non vidimate».



I regolamenti fiorentino e cagliaritano usano invece la tecnica del rinvio a «un successivo vademecum o regolamento organizzativo predisposto dal Comitato Organizzatore» limitandosi a stabilire che nei seggi elettorali non possano essere presenti cartelli di propaganda<sup>23</sup> e dettando alcune disposizioni basilari riguardanti la vidimazione delle schede<sup>24</sup>.

Molto scarna, infine, la regolamentazione contenuta nell'art. 6 del regolamento torinese così come nell'art. 5 di quello bolognese del 2011 (in quello del 2009 non è presente alcuna disposizione sul punto).

In tutti i regolamenti (eccettuati quelli bolognesi) si fa poi esplicito riferimento al metodo di compilazione della scheda elettorale, che è, naturalmente, il metodo del sorteggio, l'unico che, attraverso la casualità dell'esito, garantisce che la collocazione di un candidato non sia appositamente studiata per favorirlo o danneggiarlo: così, nell'art. 4 del regolamento genovese leggiamo che «Verificata la congruità delle candidature l'Ufficio Tecnico Amministrativo procede al sorteggio dell'ordine di comparizione dei candidati sulla scheda elettorale»; nell'art. 4, co. 13, del regolamento cagliaritano che «Terminate tutte le operazioni della presentazione dei candidati, l'Ufficio stabilisce mediante sorteggio da effettuarsi alla presenza dei candidati o dei loro delegati, il numero d'ordine da assegnare a ciascun candidato»<sup>25</sup>. Identiche disposizioni sono contenute nell'art. 3, co. 10, del regolamento torinese, nell'art. 6, g), di quello milanese e nell'art. 5, co. 9, del regolamento fiorentino, che specifica però che nel caso di ballottaggio «il Comitato, sulla base dei risultati elettorali del primo turno stabilisce tramite sorteggio l'ordine da assegnare ai due candidati sulla nuova scheda elettorale».

#### *Gli organi*

Molto variegato appare il panorama degli organi “costituzionali” delle primarie comunali: ciascun regolamento dispone la costituzione di strutture diverse e ripartisce i poteri a seconda del numero e della conformazione degli organi stessi. In buona approssimazione si può dire che le funzioni fondamentali che emergono sono quella organizzativa, quella esecutiva e quella di garanzia: sotto questo profilo, è ancora una volta il regolamento milanese ad avere l'articolazione più ricca e più ispirata al principio della separazione dei poteri. Sono previsti infatti ben quattro diversi organi: il Comitato Promotore, il Comitato Organizzativo, il Comitato Esecutivo e il Collegio di Garanzia.

Il primo organo è quello dal quale “emanano” direttamente o indirettamente tutti gli altri: è composto «dai Segretari o responsabili provinciali (o loro sostituti) delle forze politiche che sottoscrivono il regolamento»<sup>26</sup> e nomina il Comitato organizzativo e il Collegio di Garanzia.

Il Comitato organizzativo, composto da un numero non superiore a 27 componenti<sup>27</sup> e in cui siano rappresentate *tutte* le forze politiche ha funzioni di vigilanza, di approvazione e di nomina<sup>28</sup> ed elegge al suo interno un Comitato Esecutivo, composto da 9 membri, che

---

<sup>23</sup> V. Art. 9, co. 3. Disposizione identica è contenuta nell'art. 9, co. 3, del regolamento fiorentino.

<sup>24</sup> Art. 9, co. 4 dei due regolamenti: «Prima dell'inizio delle operazioni di voto le schede vengono vidimate da scrutatori ed eventualmente da rappresentanti dei candidati».

<sup>25</sup> Specificando ulteriormente che «I nomi dei candidati saranno riportati sulle schede e su qualsiasi altro materiale prodotto per la campagna d'informazione secondo l'ordine assegnato dal sorteggio».

<sup>26</sup> Art. 1 reg. Milano.

<sup>27</sup> Dopo la proclamazione e l'accettazione delle candidature, la composizione viene integrata con un rappresentante effettivo ed uno supplente per ogni candidato ammesso alla consultazione.

<sup>28</sup> V. art. 2 c) – j).

«svolge tutte le funzioni organizzative ed operative» inerenti alla consultazione e, in particolare, assume le funzioni di Commissione elettorale (che ha il compito di esaminare e convalidare i risultati elettorali<sup>29</sup>).

Cercando di tradurre in linguaggio costituzionalistico quest'articolazione, si potrebbe forse dire che la sede della sovranità-corpo elettorale risieda nel Comitato Promotore e che il rapporto Comitato Organizzativo-Comitato Esecutivo sia in gran parte assimilabile a quello Parlamento-Governo.

Di particolare significato pare essere la derivazione dal Comitato Promotore del Collegio di Garanzia senza intervento del Comitato Organizzatore, quasi a voler imitare la separazione fra raccordo Parlamento-Governo e Magistratura. Inoltre, la nomina dei componenti il Collegio di Garanzia, «composto da minimo 3 e massimo 5 membri», avviene «tra personalità di provata esperienza ed autorevolezza» (art. 1, d)). Le funzioni sono tipicamente “giurisdizionali”, ossia: decidere in unica istanza in merito ad eventuali contestazioni sul risultato della consultazione; decidere in seconda istanza in merito a reclami o contestazioni sulla presentazione delle firme, sulla ammissione delle candidature, sulla regolarità delle operazioni di voto e scrutinio; vigilare sul rispetto del Codice di comportamento o di autoregolazione.

La ricchezza dell'articolazione degli organi presente nel regolamento milanese è molto attenuata negli altri regolamenti: in quello fiorentino e in quello bolognese del 2011 ricorre il binomio Comitato organizzatore-Collegio di garanzia (ma in quello fiorentino mancano disposizioni sulla struttura e sulle modalità di nomina di quest'ultimo)<sup>30</sup>, mentre in quello torinese funzioni esecutive e “giudiziarie” sono assunte da un organo unico<sup>31</sup>. Nella “forma di governo” della primaria cagliaritano le funzioni sembrano invece essere ripartite sulla base del livello territoriale: all'art. 3 si prevede dapprima l'istituzione di un Comitato regionale delle Primarie «nominato dai rappresentanti della coalizione e composto da un rappresentante per ogni partito facente parte della stessa», con compiti di sovrintendenza, supervisione e predisposizione della modulistica. Oltre a questo organo sono poi previsti i Comitati organizzatori provinciali, nominati dai rappresentanti provinciali della coalizione e composti da un rappresentante per ogni partito, che hanno i compiti che abbiamo visto essere solitamente affidati a tali organi negli altri regolamenti. La funzione “giurisdizionale” risulta essere ripartita tra il Tavolo Regionale del Centrosinistra, organo al quale non è dedicata però alcuna disposizione normativa, che si occupa dei ricorsi riguardanti le controversie sorte in materia di presentazione delle candidature, e il Comitato regionale delle primarie, che decide invece su tutti i ricorsi riguardanti le violazioni del regolamento della primaria, quindi anche come giudice di appello nei casi decisi dal Tavolo Regionale.

Il regolamento genovese presenta invece a livello nominativo una differenza sostanziale, parlando di Comitato per la Primaria 2007, Ufficio di Presidenza e di Ufficio Tecnico Amministrativo, anche se poi, com'è ovvio, le funzioni distribuite fra i due organi sono sempre le medesime: il primo organo è composto da «un rappresentante politico per ogni partito aderente all'Unione genovese ed eventualmente da un suo sostituto» e ha il compito di costituire l'Ufficio di Presidenza, composto da 7 membri «in rappresentanza di tutte forze politiche aderenti all'Unione», che a sua volta nomina i componenti dell'Ufficio Tecnico Amministrativo, «in numero pari alle forze politiche aderenti all'Unione», con l'integrazione di un rappresentante per ogni candidato<sup>32</sup>. In buona sostanza è l'Ufficio Tecnico a convogliare su di sé tutte le funzioni principali: curare l'attuazione del

---

<sup>29</sup> V. art. 3, a) – k).

<sup>30</sup> Si vedano gli artt. 3 reg. Firenze e 2 reg. Bologna 2011.

<sup>31</sup> V. art. 1.

<sup>32</sup> Si vedano gli artt. 1 e 2.

regolamento, decidere su eventuali controversie in fase di applicazione e vigilare sul corretto e imparziale svolgimento della primaria (art. 3), costituendosi poi al momento dello spoglio in Commissione elettorale cittadina (art. 12). L'Ufficio di Presidenza invece si occupa del giudizio «in caso di ricorsi e/o contestazioni» decidendo in unica e inappellabile istanza entro 48 ore.

Tratto comune di tutte le disposizioni è senza alcun dubbio la *rappresentanza paritaria di tutti i partiti* negli organi deputati a prendere decisioni che debbono poi vincolare tutti, com'è naturale che sia in una primaria di coalizione. È pure interessante sottolineare come le procedure di garanzia siano tutte articolate, quando previste, sul modello appena richiamato del regolamento genovese, ossia presenza di un giudice superiore e inappellabile e termini di decisione molto celeri<sup>33</sup>.

#### *Le disposizioni sulla campagna elettorale*

Per concludere quest'itinerario nel mondo delle regole poste dagli attori politici per le primarie che li hanno visti coinvolti, non si può tacere della presenza di regole tendenti a salvaguardare la *par condicio* e la correttezza della competizione fra i candidati: si va da tetti massimi per la presentazione delle firme e per le spese riguardanti la campagna elettorale a richiami alla correttezza reciproca.

In quasi tutti i casi la tecnica utilizzata è quella del rinvio ad altra fonte: tipico il caso contemplato dall'art. 18 del regolamento milanese, che dispone che il Comitato Esecutivo predisponga «un codice di comportamento per la campagna elettorale dei candidati ... ispirato dai principi di reciproco rispetto e lealtà tra i candidati e sobrietà della campagna elettorale», che dovrà prevedere norme generali relative alla campagna elettorale dei candidati, norme sui mezzi di propaganda consentiti, sui limiti di spesa e rendicontazione delle stesse. Inoltre si dispone che ogni candidato possa redigere un ulteriore codice di autoregolamentazione e che tutto il materiale di propaganda dovrà riportare un logo comune approvato dal Comitato Promotore<sup>34</sup>.

Solo il regolamento genovese non reca traccia di alcuna disposizione, mentre quello di Torino, pur rinviando come gli altri al Codice di autoregolamentazione, dispone all'art. 4 che «Il materiale di promozione delle candidature sarà improntato alla massima sobrietà e in nessun caso potrà contenere frasi, slogan, immagini tesi a svantaggiare direttamente o indirettamente gli altri candidati. In ogni caso, non potranno essere utilizzati strumenti di comunicazione quali: 1. impianti pubblicitari fissi stradali di grande formato (6x3 – 4x3); 2. impianti pubblicitari dinamici su mezzi pubblici; 3. inserzioni su testate giornalistiche, ad eccezione delle comunicazioni riguardanti eventi ed appuntamenti programmati».

In questo scarno panorama spicca invece l'unico regolamento, molto laconico su tutti gli altri aspetti – regolamentati, come detto, attraverso il rinvio ad altri atti –, riguardante una primaria di partito, ossia quello di Bologna 2009: tre dei sei articoli sono dedicati, in maniera molto dettagliata alle «Norme generali relative alla campagna elettorale dei candidati» (art. 2), al «Contenimento dei costi e mezzi di propaganda consentiti» (art. 3) e ai «Limiti di spesa» (art. 4). Se nel primo caso vi è un generico richiamo alla lealtà nei confronti degli altri candidati e al non porre in essere azioni lesive della dignità degli altri candidati e del partito, negli altri due articoli si scende in dettagliate descrizioni su ciò che è possibile fare e soprattutto si dà una definizione accurata di ciò che significhi “spesa relativa alla campagna elettorale”, pur rinviando però a un altro atto per la quantificazione del tetto massimo.

---

<sup>33</sup> Si confrontino l'art. 10 del reg. Cagliari, l'art. 2 del reg. Torino, l'art. 9 del reg. Firenze, l'art. 2 del reg. Bologna 2011 e l'art. 16 del reg. Milano.

<sup>34</sup> Cfr. anche l'art. 2 del reg. Bologna 2011, l'art. 6 del reg. Firenze e l'art. 6 del reg. Cagliari.

### 3. Conclusioni.

Dall'analisi complessiva dei regolamenti delle primarie delle "grandi città" emerge complessivamente una grande attenzione, da parte dei "legislatori" al tema della regolazione del fenomeno: casi emblematici di una eccellente qualità tecnica complessiva della disciplina regolamentare, costituita da una pluralità di testi sufficientemente accurati e completi (Fusaro 2005), sono sicuramente quelli milanese e genovese. Negli altri casi, talora si riscontrano lievi lacune e una articolazione complessiva meno pregevole dal punto di vista tecnico rispetto a questi due testi, ma il risultato finale, integrato poi dai testi presupposti o a cui si fa rinvio, è sicuramente una buona base di partenza per una regolazione ragionevolmente soddisfacente del fenomeno. Gli unici regolamenti davvero scarni appaiono essere quelli bolognesi – come si è detto, però, la disciplina della primaria bolognese del 2009 è integrata da altre fonti –, ma in quello del 2011 sono comunque rinvenibili spunti interessanti e seppure in maniera molto schematica, sono tracciati i principî sulla cui base riuscire a gestire adeguatamente il fenomeno.

È possibile forse notare un'assonanza fra i regolamenti di Genova e Milano da una parte e quelli di Firenze e Cagliari dall'altra, che vedono molte soluzioni e formulazioni identiche o analoghe e anche una certa somiglianza nella struttura, anche se poi comunque non mancano aspetti comuni a tutti gli articolati.

Quasi tutti i regolamenti, come abbiamo visto, sono invece insufficienti dal punto di vista della formulazione delle norme riguardanti la campagna elettorale (rinviando sempre a codici di autoregolamentazione) e sembra esser stata proprio questa, almeno dal punto di vista dell'effettività, la parte dolente dell'organizzazione delle primarie, ossia la mancata attuazione di una vera *par condicio* fra i candidati. Ma ciò è naturalmente frutto delle fibrillazioni politiche e delle lotte soprattutto intrapartitiche che le primarie portano necessariamente con sé, almeno in questa fase (ormai abbastanza lunga) di inserimento nel nostro sistema politico.

Nonostante queste ombre, in definitiva, la sperimentazione sul campo nella creazione delle regole per le primarie da parte degli attori politici di centrosinistra deve essere salutata con favore nell'attesa di una normativa quadro nazionale che potrebbe, se fraseggiata in termini facoltizzanti e ricorrendo ai giusti incentivi (in dottrina vi è quasi unanimità di vedute sulla necessaria caratterizzazione in senso incentivante della disciplina, per salvaguardare comunque l'autonomia del soggetto politico), portare all'affermazione di questo modello che, se gestito correttamente dagli attori partitici e sfruttato nelle sue varie potenzialità dai cittadini, può sicuramente contribuire a migliorare il tasso di democrazia interna ai partiti e la partecipazione democratica che rappresentano valori e finalità certamente ricavabili dall'art. 49 del testo costituzionale, il «luogo» da cui è possibile trarre il diritto individuale alla partecipazione politica organizzata (Demuro 2008).

Resta da chiedersi, per concludere, se sia proprio necessaria una legge o se si possa comunque fare affidamento sulle sole fonti di autoregolazione: sembrerebbe doversi condividere l'autorevole opinione che ha posto in risalto il fatto che una regolazione del fenomeno non necessariamente debba essere totalmente legislativa, potendo la legge limitarsi a stabilire alcuni principî o semplicemente richiedere un "contenuto minimo" agli Statuti dei partiti che, preventivamente approvati e depositati, potrebbero poi fungere da parametro di giudizio dando la possibilità ai giudici di tutelare le posizioni soggettive dei cittadini che, non lo si dimentichi mai, sono i soggetti considerati dall'art. 49 e «hanno bisogno di vedere tutelato il loro diritto di partecipazione, non solo attraverso i consueti strumenti (dal diritto di iscrizione fino al diritto di accesso alle informazioni) ma anche attraverso forme nuove di partecipazione alle loro decisioni, in particolare a quelle – come

la presentazione delle candidature – il cui rilievo pubblicistico è più marcato» (Barbera 2006; Frosini 2003).

Sembra a chi scrive che, considerando anche il fatto che l'introduzione delle primarie sembra essere, al momento, patrimonio esclusivo di una sola parte dell'arco delle forze politiche, una legge incentivante, modellata alla luce delle esigenze costituzionali messe in evidenza nelle considerazioni introduttive e delle concrete esperienze di normazione (modello base, con talune integrazioni – turno di ballottaggio sul modello fiorentino per permettere una maggiore rappresentatività del vincitore ed elenchi di registrazione preventiva sul modello bolognese per scongiurare partecipazioni di puro disturbo – potrebbero essere i regolamenti di Genova 2008 e Milano 2011), sia necessaria. In particolare, il punto di maggior sofferenza, cioè quello della *par condicio* fra i candidati – tetto alle spese, propaganda, accesso agli elenchi degli iscritti e degli elettori per consentire la raccolta delle firme – , sembra necessitare di un intervento esterno capace di dare maggior coerenza al principio in un contesto che vede spesso prevalere i soggetti dotati di maggior forza contrattuale all'interno della struttura partitica.

\* In corso di pubblicazione in A. Seddone – M. Valbruzzi (a cura di), *Primarie per il sindaco. Partiti, candidati, elettori*, Milano, Egea Bocconi (testo rielaborato di una relazione presentata al XXV Congresso della Società italiana di Scienza politica, Palermo 8-10 settembre 2011).

\*\* Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato nel Dipartimento di Diritto pubblico “Andrea Orsi Battaglini” dell'Università degli studi di Firenze

## Bibliografia essenziale

- Barbera A. (2006), *La regolamentazione dei partiti: un tema da riprendere*, «Quaderni costituzionali», n. 2, pp. 323-326.
- Demuro G. (2008), *Il dibattito sui partiti: per un diritto individuale di partecipazione politica*, «Quaderni costituzionali», n. 1, pp. 144-146.
- Frosini T.E. (2003), *È giunta l'ora di una legge sui partiti politici?*, «Quaderni costituzionali», n. 1, pp. 159-161.
- Fusaro C. (2005), *Elezioni primarie, problemi di una disciplina pubblicistica*, «Quaderni costituzionali», n. 1, pp. 140-143.
- Fusaro C. (2005), *La legge regionale toscana sulle primarie*, «Le Regioni», n. 3, pp. 441-458.
- Fusaro C. (2006), *Elezioni primarie: prime esperienze e profili costituzionali*, «Quaderni dell'Osservatorio elettorale della Regione Toscana», n. 55, pp. 41-62.
- Gambino S. (a cura di) (1995), *Elezioni primarie e rappresentanza politica*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Gori L. (2011), *Le elezioni primarie. Un itinerario costituzionalistico*, Tesi di dottorato, Pisa.
- Marsocci P. (2011), *Le "primarie": i partiti italiani alle prese con il metodo democratico*, «[www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it)», n. 2, pp. 1-10.
- Merlini S. (a cura di) (2009), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Bagno a Ripoli, Passigli Editori.
- Pasquino G. e Venturino F. (a cura di) (2009), *Le primarie comunali in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- Pasquino G. (1992), *Art. 49*, in Branca G. - Pizzorusso A. (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-Soc. ed. del Foro italiano.
- Rizzoni G. (2006), *Art. 49*, in Bifulco R. - Celotto A. - Olivetti M., *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Milanofiori Assago, Utet.
- Rossi E. e Gori L. (2009), *Le «primarie» in Italia: dalla prassi alle regole*, «Quaderni costituzionali», n. 3, pp. 619-650.
- Rossi E. (2011), *La democrazia nei partiti politici*, «[www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it)», n. 1, pp. 1-20.
- Ruggeri A. (2011), *Note minime in tema di democrazia interna dei partiti politici*, «[www.rivistaaic.it](http://www.rivistaaic.it)», n. 1, pp. 1-14.