

La selezione delle candidature negli statuti e nella prassi dei nuovi partiti politici italiani*

NORA DONELLI**

Sommario: 1. Introduzione. – 2. Democraticità interna ai partiti e selezione delle candidature nell’ordinamento italiano. – 3. Analisi comparata delle regole statutarie. Un confronto fra M5S, LSP, PD, FI e FdI. – 4. Le elezioni primarie: il caso del PD e le “Parlamentarie” del M5S. – 5. Osservazioni conclusive.

Data della pubblicazione sul sito: 6 dicembre 2023

Suggerimento di citazione

N. DONELLI, *La selezione delle candidature negli statuti e nella prassi dei nuovi partiti politici italiani*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4 2023. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

* Il presente contributo costituisce l’esito del corso “I partiti politici in Italia tra diritto e prassi”, tenuto dal prof. Emanuele Rossi nell’anno accademico 2021/2022 presso la Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento “Sant’Anna” di Pisa ed è inserito nella sezione monografica del fascicolo a cura di Emanuele Rossi e Luca Gori.

** Allieva ordinaria di Scienze politiche nella Scuola superiore di studi universitari e di perfezionamento “Sant’Anna” di Pisa. Indirizzo mail: nora.donelli@santannapisa.it.

1. Introduzione

I partiti politici hanno ricoperto un ruolo fondamentale nella storia istituzionale italiana degli ultimi settant'anni, e, a livello normativo, tale rilevanza storica trova diretta espressione nell'ordinamento costituzionale. La Costituzione italiana, infatti, prevede e disciplina i partiti nell'art. 49, in cui si fa riferimento al "metodo democratico" che permette ai cittadini, attraverso l'associazione in partiti, di concorrere alla determinazione dell'indirizzo politico nazionale.

Quest'articolo analizza le modalità in cui, in Italia, si declina una tipica funzione dei partiti nei sistemi di democrazia rappresentativa: la selezione dei candidati per le varie elezioni che caratterizzano la vita politica locale e nazionale.¹ Nello specifico, questo lavoro mira ad analizzare le modalità di selezione delle candidature utilizzate dai principali partiti che compongono l'attuale scenario politico italiano. A tale scopo, esso è suddiviso in tre sezioni.

Nel paragrafo centrale sono trattate le regole statutarie e le pratiche che caratterizzano Movimento 5 Stelle (M5S), Lega per Salvini Premier (LSP)², Partito Democratico (PD), Forza Italia (FI) e Fratelli d'Italia (FdI) nella selezione dei rispettivi candidati; segue nell'ultimo paragrafo un approfondimento sui meccanismi di selezione utilizzati da PD e M5S, due casi di particolare interesse e rilievo nel panorama italiano. La questione della selezione delle candidature è affrontata astrattamente nella sezione iniziale del lavoro, dov'è offerto un inquadramento giuridico-politologico del problema. Si è avvertita, infatti, la necessità di riflettere sulla portata della prescrizione costituzionale del "metodo democratico", sulle contrastanti interpretazioni di tale espressione fornite dalla letteratura e sul ruolo che la modalità di selezione dei candidati può assumere nella valutazione sulla democraticità interna di un partito. L'ambiguità della formula costituzionale dell'art. 49 è messa in relazione alla cornice di dubbia identità entro cui i partiti sono inseriti dall'ordinamento italiano: soggetti associati privati che esercitano funzioni pubbliche di rilievo costituzionale.³ I profili di criticità che si accompagnano a modalità di selezione dei candidati anti-democratiche e poco partecipative devono difatti fare i conti con i problemi che sorgono, invece, nel constatare che i partiti politici italiani rappresentano associazioni private (ai sensi dell'art. 18 della Costituzione, che garantisce ai cittadini italiani la libertà di

¹ ROSSI, E. (2013), "Circa la necessità di una definizione in via legislativa del partito politico", in *Spazio filosofico*, 9, pp. 431-440.

² Meglio noto semplicemente come "Lega". Il partito, fondato nel 2017, è diretto erede politico dalla precedente Lega Nord.

³ GORI, L. (2018), *Le elezioni primarie nell'ordinamento costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica.

associazione),⁴ sebbene chiamate a svolgere funzioni essenziali per il funzionamento della democrazia rappresentativa.

Infine, una nota di metodo: quest'articolo si struttura a partire dall'analisi degli statuti dei partiti, considerati sia singolarmente ed in prospettiva comparata. L'esame delle norme statutarie si accompagna all'analisi di alcuni casi significativi di applicazione pratica delle norme citate, per evidenziarne eventuali aspetti critici.

2. Democraticità interna ai partiti e selezione delle candidature nell'ordinamento italiano

La selezione delle candidature rappresenta un tema cruciale, seppur spesso poco indagato, qualora si voglia eseguire un'analisi esauriente dell'attività dei partiti politici in una democrazia. Con un'espressione che ha avuto grande fortuna, Michael Gallagher e Michael Marsh hanno definito la selezione delle candidature il "giardino segreto della politica".⁵ Secondo gli studiosi, infatti, essa costituisce un processo preelettorale relativamente poco studiato in ambito accademico e che, nella maggior parte dei casi, elude lo scrutinio dell'opinione pubblica. La concentrazione dei processi decisionali nelle mani dei vertici di partito è un fenomeno di portata crescente e, nel nostro paese, i metodi di selezione dei candidati paiono confermare questa tendenza. Nella maggior parte dei casi, le norme statutarie in materia non si sono democratizzate, contrariamente rispetto a quelle in vigore in altri paesi europei.⁶ La complessità del quadro italiano è strettamente legata all'assenza di definizioni costituzionali vere e proprie per i partiti. In aggiunta, tale complessità è imputabile al progressivo affermarsi di un'interpretazione della disposizione dell'art. 49 che sostiene la necessità di bilanciare l'autonomia dei partiti, in conformità con il principio di libertà associativa, e le limitazioni dovute alla loro pubblica funzione di garanzia, per "tutti i cittadini", del diritto di partecipare alla formazione dell'indirizzo politico dello Stato.⁷ Il problema di porre freno all'autonomia statutaria dei partiti per mezzo di una legislazione adeguata, volta all'acquisizione, nella loro struttura organizzativa, della garanzia di standard minimi di democraticità interna, è stato sollevato

⁴ Art. 18 Costituzione italiana: "I cittadini hanno diritto di associarsi liberamente, senza autorizzazione, per fini che non sono vietati ai singoli dalla legge penale. Sono proibite le associazioni (...) che perseguono, anche indirettamente, scopi politici mediante organizzazioni di carattere militare".

⁵ GALLAGHER, M. e MARSH, M. (a cura di) (1988), *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*, London, Sage.

⁶ DI VIRGILIO, A. e GIANNETTI, D. (2011), "I nuovi partiti italiani e la selezione dei candidati: gli orientamenti dei delegati congressuali" in *Polis*, fascicolo 2, pp. 205-234.

⁷ In merito all'obbligo di standard minimi di democraticità interna espresso a livello costituzionale è interessante confrontare il caso italiano con quello tedesco.

numerose volte. Questa posizione, però, è stata fortemente messa in discussione quando il dibattito si è soffermato sui profili critici che solleverebbe un intervento diretto del legislatore in materia: gli orientamenti prevalenti, di recente, si pronunciano in favore di una disciplina “leggera”, per lasciare ai singoli statuti dei partiti il più ampio margine di indipendenza possibile.⁸

Negli ultimi anni il dibattito accademico si è focalizzato sulle elezioni primarie, individuate come possibile strumento di selezione per i candidati dei partiti alle elezioni politiche nell’ottica di realizzare un’attuazione diffusa del metodo democratico. Le primarie, infatti, sono elezioni interne ai partiti dove un gruppo di individui vota i nomi dei candidati del partito alle politiche (c.d. “elezioni secondarie”).⁹ Attraverso di esse, dunque, si realizza una parziale riproduzione delle procedure elettorali democratiche attraverso manifestazioni di voto specifiche e vincolanti per scegliere i futuri candidati del partito.¹⁰ Sono distinte in *primarie pubbliche* (regolate per legge, come negli Stati Uniti) e *private* (organizzate in modo spontaneo da alcuni partiti, come avviene nel caso italiano - coerentemente con lo *status* giuridico dei partiti italiani).¹¹

In questo lavoro è tenuto presente lo schema proposto da Rahat e Hazan per la classificazione dei metodi di selezione dei candidati. Gli autori si concentrano su due dimensioni: il grado di inclusività (riferito sia a chi seleziona i candidati - il c.d. selettore - sia all’ampiezza del ventaglio di individui che possono essere candidati) ed il grado di decentramento, in riferimento al luogo in cui avviene la selezione (organismo unico a livello nazionale oppure organismi locali decentrati).¹² Secondo Hazan, il livello di decentramento selettivo, sia territoriale che funzionale, influisce in modo rilevante sul tempo che i parlamentari dedicano

⁸ DEMURO, G. (2008), “Il dibattito sui partiti: per un diritto individuale di partecipazione politica”, in *Quaderni Costituzionali*, 1, pp. 144-146. Si veda, come esempio di una legislazione più leggera in materia di regolamentazione dei partiti, il decreto-legge n. 149 del 28 dicembre 2013, convertito in legge con modificazioni dalla legge n. 13 del 21 febbraio 2014, che pone l’onere, per i partiti politici, di inserire all’interno dei propri statuti alcuni elementi di democraticità interna e trasparenza nell’organizzazione per poter avere accesso a fonti di finanziamento specifiche (forme di contribuzione volontaria fiscalmente agevolata e contribuzione indiretta, su scelta dei cittadini).

⁹ Da [primarie](#), in *Treccani.it – Enciclopedie on line*, Istituto dell’Enciclopedia Italiana.

¹⁰ MARSOCCHI, P. (2011), “Le “primarie”: i partiti italiani alle prese con il metodo democratico”, in *Rivista AIC*, fascicolo n. 2, pp. 1-10.

¹¹ GRATTERI, A. (2006), “Elezioni primarie e segretezza del voto: elementi pubblicitari ed associazionismo privato”, in *Quaderni dell’Osservatorio elettorale QOE-IJES*, vol. 55, n. 1, pp. 241-254.

¹² RAHAT, G. e HAZAN, R.Y. (2001), “Candidate Selection Methods: An Analytical Framework”, in *Party Politics*, vol. 7, n. 3, pp. 297-322.

alle necessità specifiche dei propri collegi elettorali.¹³ Per quanto riguarda l'inclusività, invece, parte della letteratura ipotizza che esista una relazione negativa fra il grado di inclusività del elettorato e la coesione interna del partito.

L'argomento principale a sostegno di quest'ipotesi è che per essere ricandidati e rieletti, gli attori politici eletti in parlamento devono agire rispondendo alle richieste di coloro che decidono delle candidature del loro partito. Secondo quest'ipotesi, l'ampiezza del elettorato dei singoli partiti influenza direttamente la "fedeltà" dell'attore politico in questione. Egli, infatti, la accorda agli uffici centrali del partito in caso di selezione centralizzata; alla base di elettori/iscritti al partito in caso di selezione inclusiva e democratica.¹⁴ Questa lettura è un'utile chiave interpretativa per analizzare le scelte dei partiti italiani contemporanei in merito ai rispettivi processi selettivi.

3. Analisi comparata delle regole statutarie. Un confronto fra M5S, LSP, PD, FI e FdI

Le norme statutarie dei partiti italiani suggeriscono l'esistenza di una pluralità di metodi per regolare la selezione delle candidature. Non esistendo leggi a livello nazionale, sono i singoli partiti ad autoregolamentarsi.¹⁵

L'attuale Statuto del Partito Fratelli d'Italia – Alleanza Nazionale prevede che il movimento "adotta le elezioni primarie come metodo principale di individuazione delle candidature agli organi istituzionali di ogni livello", con un regolamento proposto dall'Esecutivo Nazionale e approvato dalla Direzione Nazionale.¹⁶ Quest'ultimo organo, costituito dal Presidente del Movimento e da almeno 100 membri eletti dall'Assemblea nazionale del partito, è chiamato ad approvare "le liste dei candidati al Parlamento Europeo, alla Camera e al Senato" e "i programmi e le liste per l'elezione dei Presidenti di Regione e le liste dei

¹³ HAZAN, R.Y. (1999), "Constituency Interests without Constituencies: The Geographical Impact of Candidate Selection on Party Organization and Legislative Behaviour in the 14th Israeli Knesset", 1996-99, in *Political Geography*, vol. 18, pp. 791-811.

¹⁴ PEDRAZZANI, A. e PINTO, L. (2015), "The Study of Political Candidates" in *Italian Political Science*, vol. 10, n. 1, pp. 23-29.

¹⁵ Un'eccezione significativa in questo senso è rappresentata dalla legge sulla selezione delle candidature per le elezioni regionali in Toscana (legge regionale n. 70/2004 del 17/12/2004), esaminata in numerosi studi ed abrogata nel 2014 (legge regionale n. 51/2014). Si vedano in merito FUSARO, C. (2005), "La legge regionale toscana sulle primarie", in *Le regioni*, vol. 33, n. 3, pp. 441-458 e FLORIDIA, A. (2006), "Le primarie in Toscana: la nuova legge, la prima sperimentazione", in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale QOE-IJES*, vol. 55, n. 1, pp. 91-132.

¹⁶ Art. 2 dello Statuto del Partito Fratelli d'Italia – Alleanza Nazionale.

candidati ai Consigli regionali, nonché i candidati sindaco nei comuni capoluogo di Provincia” ai sensi dell’art. 13 dello Statuto. Nella storia di FdI, però, scarseggiano i casi in cui sono state organizzate primarie. Uno dei pochi esempi è costituito dalle primarie aperte del febbraio 2014, quando i simpatizzanti del partito (249.380 votanti)¹⁷ ed i componenti del Congresso nazionale (3.000 componenti) hanno eletto Giorgia Meloni presidente di FdI e selezionato 3150 “grandi elettori” delegati al primo Congresso nazionale del partito, che si è svolto poche settimane dopo a Fiuggi.¹⁸ Con la stessa votazione sono stati approvati il nuovo simbolo e dieci linee d’indirizzo per le posizioni politiche del partito. Visto il tema di quest’indagine, si considera necessario specificare che fra i suddetti dieci punti programmatici figurava la richiesta di “elezioni primarie per la scelta del candidato premier come condizione necessaria per l’alleanza nel centrodestra”. Gli sviluppi più recenti dell’alleanza di centro-destra non sembrerebbero aver sortito l’effetto auspicato da FdI: la coalizione FdI-FI-LSP tende a non servirsi di elezioni primarie. Il dibattito sull’eventuale organizzazione di quest’ultime, seppur presente, ha raramente dato origine ad una realizzazione concreta. Primarie di coalizione sono state istituite per la scelta del candidato sindaco di Latina, storica roccaforte della destra, in occasione delle elezioni amministrative del 2016. Anche per la scelta del candidato sindaco di Roma erano state istituite primarie, sotto la spinta di Matteo Salvini, leader della Lega, ma è stato chiarito in seguito che i vertici di partito le avevano intese come primarie consultive e non elettive.¹⁹ In seguito alle elezioni politiche del 25 settembre 2022, FdI è il partito con il numero più alto di consensi (26%) e la Presidente nazionale, Giorgia Meloni, guida il governo sostenuto dalla coalizione di centro-destra, ma la scelta del candidato premier non è avvenuta attraverso primarie. Meloni ha ricevuto l’incarico in seguito all’ottima *performance* elettorale di FdI, che avrebbe reso impossibile a Lega (8,9% dei voti) e FI (8,3% dei voti) di proporre candidature alternative alla presidenza del Consiglio dei ministri. Si ricordi infine che, in Italia, il metodo delle

¹⁷ In questo caso, gli iscritti di FdI hanno votato gratuitamente, mentre i non iscritti hanno dovuto versare un contributo minimo di due euro e sottoscrivere il manifesto politico di FdI. Per poter votare, era necessario essere cittadini dell’Unione Europea ed avere almeno 16 anni. La consultazione si è svolta sia in seggi territoriali che online. Per il Regolamento Congressuale vedere <https://www.fratelli-italia.it/wp-content/uploads/2013/07/regolamento%20congressuale%2010022014.pdf>, da www.fratelli-italia.it, consultato in data 23/10/2022.

¹⁸ Per i risultati della consultazione si è fatto riferimento alle dichiarazioni del sito ufficiale di FdI, visualizzabili al link <https://www.fratelli-italia.it/2014/02/26/primarie-fdi-an-i-risultati-presentati-in-conferenza-stampa/>, consultato in data 23/10/2022.

¹⁹ POMARICO, M-C. (2016), “Verso le amministrative: una panoramica sulle primarie in Italia”, in EMANUELE, V., MAGGINI, N. e PAPARO, A. (a cura di), *Cosa succede in città? Le elezioni comunali 2016*, CISE, Roma.

primarie è stato sperimentato per la prima volta nel 1998 proprio da Alleanza Nazionale (AN), partito a tutti gli effetti predecessore di FdI. La consultazione indetta da AN aveva il fine di stabilire l'elenco delle candidature al Consiglio provinciale di Roma, mentre il nome del candidato alla presidenza della Provincia non fu oggetto di voto (la scelta era già stata fatta insieme agli alleati di coalizione).²⁰ Questo precedente rappresenta la ragione per cui, almeno a livello di normative statutarie, FdI è l'unico partito nell'attuale coalizione centro-destra a contemplare lo strumento delle primarie come strumento per selezionare i propri candidati.

Lo Statuto di Forza Italia regola la selezione dei candidati con gli artt. 56 e 57, dedicati alla "determinazione e presentazione delle candidature nelle elezioni politiche" e nelle "elezioni regionali, provinciali e comunali". Per i candidati delle elezioni politiche nazionali ed europee, le liste vengono definite dalla segreteria nazionale,²¹ che si occupa anche delle candidature per il presidente di regione, presidente di provincia e sindaco nelle grandi città. Le liste di candidati per le elezioni provinciali sono di competenza del coordinatore regionale. Le candidature per le elezioni comunali sono di competenza del coordinatore regionale o dei coordinamenti provinciali preposti, a seconda delle dimensioni del comune.

La LSP (Lega per Salvini Premier), che presenta una struttura organizzativa di tipo confederale, prevede all'art. 6 del suo attuale Statuto che la composizione delle liste relative alle elezioni politiche ed europee sia competenza del Consiglio federale del partito.²² Le candidature alle cariche elettive relative al sindaco e ai membri del consiglio comunale sono rispettivamente di competenza del Consiglio

²⁰ ROSSI, E. e GORI, L. (2009), "Le "primarie" in Italia: dalla prassi alle regole", in *Quaderni costituzionali*, n. 3, pp. 619-650.

²¹ La Segreteria nazionale di FI è un organo costituito dal segretario nazionale del movimento, i vice segretari nazionali, 6 membri eletti dal Congresso nazionale, i capigruppo di Senato, Camera e Parlamento europeo, 6 membri arbitrariamente nominati dal segretario nazionale, l'amministratore nazionale, i responsabili nazionali dei settori di cui all'art. 15 dello Statuto, il segretario della conferenza dei coordinatori regionali; i Presidenti o i Vicepresidenti del Senato della Repubblica, della Camera dei deputati e del Parlamento europeo aderenti a FI, i presidenti delle giunte regionali aderenti a FI, tre coordinatori regionali nominati dal presidente, il segretario nazionale di Forza Italia – Giovani per la Libertà, i responsabili nazionali di Forza Italia Azzurro Donna e Forza Italia Seniores. Si veda per specificazioni ulteriori l'art. 29 dello Statuto di FI sulla composizione della Segreteria nazionale.

²² Il Consiglio federale è costituito dal Segretario Federale, dall'Amministratore Federale, dal Responsabile Federale Organizzativo e del Territorio, i segretari di ciascuna articolazione territoriale regionale con almeno 50 "soci ordinari militanti" e 22 membri eletti dal Congresso Federale ai sensi dell'art. 11 dello Statuto LSP.

federale per città capoluogo di regione, delle articolazioni territoriali regionali per le città capoluogo di provincia, delle sezioni provinciali relative per gli altri comuni.

Nel caso del M5S, lo Statuto si pronuncia in merito alla scelta dei candidati per cariche elettive nell'art. 5, dove contempla la possibilità per gli iscritti di auto-candidarsi per le elezioni nazionali, europee, regionali e locali secondo le modalità previste da Regolamenti approvati dagli organi di partito conformemente con le norme statutarie. Il Presidente del M5S esprime, sentito il Garante, un parere vincolante e insindacabile sulla candidatura. Si vedrà in seguito il caso del regolamento delle c.d. "Parlamentarie" per la selezione dei candidati del M5S alle recenti elezioni parlamentari.

Il PD, infine, costituisce un caso singolare nel panorama del sistema partitico italiano. Come messo in evidenza da Sandri, Seddone e Venturino, il PD è il partito che ha promosso il maggior livello di inclusività nelle proprie procedure di selezione, all'avanguardia per quanto riguarda l'accrescimento di democraticità interna ai partiti nel sistema italiano.²³ Il suo Statuto sostiene, all'art. 5, che "Il Partito Democratico affida alla partecipazione di tutte le sue elettrici e di tutti i suoi elettori (...) la scelta delle candidature per le principali cariche istituzionali". In sostanza, prevede l'istituzione di primarie antecedentemente alle principali consultazioni elettorali. L'art. 24 disciplina le c.d. primarie di coalizione per le cariche monocratiche istituzionali, ossia le cariche di sindaco e di presidente della regione. In assenza di coalizione, sono organizzate "primarie di partito". Per entrambe, i vincitori devono ottenere la maggioranza relativa. L'art. 25 sulla scelta delle candidature per Camera e Senato recita "La selezione delle candidature per le assemblee rappresentative avviene ad ogni livello con il metodo delle primarie oppure, dove il sistema elettorale preveda l'espressione di preferenze, con altre forme di ampia consultazione democratica". Un regolamento approvato di volta in volta dalla Direzione nazionale del PD elenca le regole per le suddette primarie, ove a seconda del caso hanno diritto di voto tutti gli iscritti o tutti gli elettori del partito.

Confrontando le varie esperienze, si osserva che l'attuale sistema partitico italiano presenta una grande varietà di metodi selettivi. Pur diversificando il grado di decentramento a seconda dell'importanza delle cariche, le deliberazioni sulle candidature tendono ad essere una prerogativa di organismi nazionali e con un numero ristretto di componenti (i casi di FI e LSP sono i più evidenti). Si tratta, nella maggior parte dei casi, di procedure di nomina e non di voto.

²³ SANDRI, G., SEDDONE, A. e VENTURINO, F. (a cura di) (2015), *Party Primaries in Comparative Perspective*, Farnham, Ashgate Publishing.

4. Le elezioni primarie: il caso del PD e le “Parlamentarie” del M5S

L'esame degli statuti dei partiti italiani attualmente dotati della maggior consistenza elettorale mette in evidenza modalità tipicamente oligarchiche per la selezione dei candidati. A quest'orientamento, indubbiamente prevalente nell'attuale sistema italiano, il PD costituisce una rilevante eccezione. Lo strumento delle primarie, infatti, attribuisce potere decisionale agli iscritti di partito – talvolta anche ai simpatizzanti - nel momento chiave della selezione delle candidature per le cariche elettive ed incentiva un'accresciuta partecipazione dal basso.²⁴ Solitamente si parla di primarie “chiuse” quando sono coinvolti nel voto solo gli iscritti al partito e di primarie “aperte” quando possono votare tutti i cittadini.²⁵ Lo Statuto del PD effettua una singolare distinzione fra elettori e iscritti, i “due soggetti della vita democratica interna” del partito. Gli elettori non sottoscrivono – al contrario degli iscritti - lo Statuto e il Codice etico del partito, ma si limitano a registrarsi “nell'Albo pubblico delle elettrici e degli elettori”.²⁶ Hanno comunque il diritto di votare alle primarie del PD per la scelta dei candidati di tutte le principali cariche istituzionali.²⁷ In aggiunta, agli iscritti è riconosciuta la prerogativa ulteriore di “essere consultati sulla scelta delle candidature del Partito Democratico a *qualsiasi* carica istituzionale effettiva”.²⁸ Il testo sopra citato lascia, indubbiamente, un ampio spazio di manovra alla dirigenza di partito, limitandosi a prevedere una consultazione obbligatoria ma non vincolante degli iscritti, che in più non hanno alcuno *status* privilegiato nel voto alle primarie. I regolamenti delle primarie che il PD ha organizzato finora sono stati approvati di volta in volta, e sono soggetti ad un controllo centralizzato. Per le elezioni politiche del 2013, le primarie organizzate dal partito hanno selezionato il 90% dei candidati, mentre il rimanente 10% era nominato dalla Direzione Nazionale (nei collegi in cui

²⁴ MARSOCCHI, P. (2011), “Le “primarie”: i partiti italiani alle prese con il metodo democratico”, cit., pp. 1-10.

²⁵ BASSANINI, F., *Lo statuto democratico dei partiti e le elezioni primarie*, in MERLINI, S. (a cura di) (2009), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, Passigli.

²⁶ Art. 2, c. 3 dello Statuto del PD.

²⁷ Secondo una varietà di studi politologici, il coinvolgimento dei membri e la creazione di più modalità di affiliazione al partito sarebbero un tentativo di ampliare la base partecipativa e il consenso del partito stesso. I dirigenti dei partiti difficilmente coinvolgono i membri nelle decisioni politiche più rilevanti; in questo senso la loro inclusione nella scelta di candidature e leader di partito risulta funzionale al mantenimento di un legame con il corpo elettorale. Per ampliare e rafforzare la relazione tra vertice e base del partito, l'accesso al voto è facilitato e include sia gli iscritti che i simpatizzanti, nel caso del PD i c. d. “elettori”. Cfr. MAY, J. (1973), “Opinion Structure of Political Parties: The Special Law of Curvilinear Disparity”, in *Political Studies*, vol. 21, n. 2, pp. 135-151.

²⁸ Art. 4, c. 5 dello Statuto del PD. Enfasi assente nel testo originale.

l'elezione era più sicura: alla fine, circa il 30% dei parlamentari del PD è stata selezionata dalla Direzione).²⁹

Un altro aspetto significativo delle elezioni primarie del PD è il loro utilizzo per la selezione del leader di partito. Secondo lo Statuto del PD, la selezione avviene tramite un processo multistadio che coinvolge tre diversi tipi di elettorato: gli iscritti veri e propri durante la prima fase, gli elettori e le elettrici durante la seconda fase (nella quale i votanti sono chiamati ad esprimere la propria preferenza scegliendo fra i tre candidati più votati dagli iscritti in fase iniziale), ed i membri dell'Assemblea Nazionale del partito nel caso in cui durante la fase precedente nessun candidato sia riuscito ad ottenere la maggioranza assoluta di delegati all'Assemblea stessa.³⁰

Un altro interessante caso è quello delle c.d. "Parlamentarie" organizzate dal M5S per la scelta dei candidati alle elezioni politiche. La prima consultazione si è svolta nel dicembre 2012 (in occasione delle imminenti elezioni politiche), si è tenuta su internet, sulla piattaforma ufficiale del Movimento, ed era limitata agli iscritti del partito (con condizioni aggiuntive di "anzianità" piuttosto restrittive).³¹ Si è trattato, dunque, di primarie chiuse. Potevano candidarsi soltanto attivisti del partito già presenti nelle liste per le precedenti elezioni regionali, amministrative e comunali; dunque, anche sotto questo aspetto c'è stata una forte limitazione. Tuttavia, si è trattato del primo esperimento di selezione esclusivamente *online* in Italia, e la risonanza mediatica è stata piuttosto significativa.³² È possibile concludere che le elezioni politiche del 2013 sono state precedute da due forme di selezione delle candidature che, nelle intenzioni di PD e M5S, avevano l'obiettivo di esaltare la dimensione partecipativa e democratica della fase selettiva. È riscontrabile un tentativo di esasperare le differenze con il centro-destra, che ha preferito adottare il tradizionale sistema centralizzato di selezione dei candidati.

²⁹ DE LUCIA, F., CATALDI, M., DE SIO, L., ed EMANUELE, V. (2012), "Le Parlamentarie PD: numeri e regole" le in *Un anno di elezioni verso le Politiche 2013*, Roma, CISE, pp. 125-128.

³⁰ L'Assemblea nazionale del PD è un organo assembleare con poteri decisionali in materia di indirizzo politico. È composta da seicento eletti mediante liste collegate direttamente alle candidature a Segretario nazionale alle primarie, cento parlamentari aderenti al partito, i sindaci delle città più grandi e i presidenti di regione iscritti e altri individui che ricoprono cariche rilevanti nelle sedi locali del PD. Si veda art. 6 dello Statuto del PD.

³¹ LANZONE, L. (2013), "Dai Meetup al Parlamento: candidati ed eletti del Movimento 5 Stelle", in *Il Mulino, Rivista trimestrale di cultura e di politica*, n. 4, pp. 732-738.

³² LANZONE, M. E. (2013), "Le 'Parlamentarie' dell'M5s: un nuovo metodo di selezione? Uno studio empirico su (s) elettori e candidati" in *XXVII National Congress of SISP*, Firenze, Università di Firenze.

Il M5S ha riproposto le “Parlamentarie” anche per la selezione dei candidati per le elezioni politiche del 2018 e del 2022. In quest’ultimo caso, i partecipanti sono stati oltre 50.000. Il regolamento, che conteneva le modalità di presentazione delle autocandidature da parte degli iscritti, riportava nella pagina d’apertura le parole dello statuto, secondo cui il presidente del Movimento esprime “parere vincolante e insindacabile sulla candidatura” fino a che le liste elettorali non sono depositate. Le Parlamentarie del 2022 presentavano ai votanti anche un quesito, approvato con l’86,54% dei consensi, in cui il Presidente del movimento, Giuseppe Conte, proponeva di inserire “con criterio di priorità” nelle liste 15 candidati da lui selezionati.³³

5. Osservazioni conclusive

La modalità di selezione dei potenziali governanti è un argomento preso in considerazione soltanto di recente in ambito accademico. Da un lato, l’importanza di approfondire il ruolo giocato dai partiti politici pare ormai consolidata: come scrive Pasquino, i partiti sono il “veicolo” attraverso il quale “passa praticamente la quasi totalità dei prescelti per le cariche elettive”.³⁴ Dall’altro lato, un ostacolo che gli studi in materia faticano ad aggirare è rappresentato dall’insufficienza di informazioni. L’analisi pratica delle procedure di selezione ha dovuto infatti fare i conti con la carenza di informazioni riguardo ai processi interni attraverso cui molti partiti decidono delle proprie candidature, e con la derivante difficoltà nel formulare generalizzazioni e giudizi.

Secondo numerosi studi, inoltre, sarebbe soprattutto la legge elettorale ad influenzare la partecipazione dei cittadini in fase selettiva. I sistemi proporzionali, per esempio, favorirebbero una selezione delle candidature gestita dai dirigenti di partito, a spese di metodi più inclusivi e partecipati. Nel caso italiano, neppure l’introduzione del collegio uninominale è riuscito rafforzare il legame fra candidati ed elettori. Le grandi coalizioni hanno scelto d’inserire nei collegi un’ampia quantità di candidati privi di legami specifici con il territorio, a prescindere dalla loro provenienza, con l’obiettivo di assicurare l’elezione, nei collegi “sicuri”, delle cosiddette “teste di lista”.³⁵ L’analisi delle candidature alle elezioni politiche del 2022 conferma questa tendenza. La nuova legge elettorale, che prevede il

³³ Per i dati si è fatto riferimento a quanto pubblicato sul sito ufficiale del M5S al link <https://www.movimento5stelle.eu/candidature-politiche-2022-risultati/>. Il Regolamento ufficiale delle Parlamentarie 2022 è reperibile al link <https://www.movimento5stelle.eu/wp-content/uploads/2022/08/2022-REGOLAMENTO-AUTOCANDIDATURE.pdf>, data di consultazione 25/10/2022.

³⁴ PASQUINO, G. (2006), “Democrazia, partiti, primarie” in *Quaderni dell’Osservatorio elettorale QOE-IJES*, vol. 55, n. 1, pp. 21-39.

³⁵ *Ibidem*.

dimezzamento del numero dei parlamentari, ha costituito nel quadro delle ultime elezioni un ulteriore incentivo al controllo centralizzato da parte delle dirigenze per quanto riguarda composizione ed ordine delle liste di candidati da presentare nei collegi elettorali. Tutti e cinque i partiti esaminati, ad eccezione del M5S (che ha indetto “Parlamentarie” dal risultato non vincolante in rete) rientrano in questa tendenza. Ulteriori spunti di riflessione sorgono dal sistema delle liste bloccate.

Queste considerazioni finali ricordano l'importanza rivestita in questi casi dallo studio del contesto e della prassi. I partiti politici sono strettamente legati allo scenario storico-politico da cui derivano e in cui s'inseriscono. Le prescrizioni statutarie, infatti, vengono interpretate dai dirigenti di partito secondo principi di inclusività e democraticità interna solo in alcuni casi specifici e l'ultima parola sulle candidature rimane competenza di élites selezionate. Queste osservazioni generano numerosi interrogativi in riferimento alla concreta attuazione del “metodo democratico” costituzionalmente previsto per i partiti e sulla relazione tra la selezione candidature e l'effettiva rappresentanza democratica nell'ordinamento italiano.

Riferimenti bibliografici

BASSANINI, F. (2009), *Lo statuto democratico dei partiti e le elezioni primarie*, in MERLINI, S. (a cura di), *La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*, Firenze, Passigli.

DE LUCIA, F., CATALDI, M., DE SIO, L., e EMANUELE, V. (2012), “Le Parlamentarie PD: numeri e regole” in *Un anno di elezioni verso le Politiche 2013*, Roma, CISE, pp. 125-128.

DE MARTINO, F.R. (2013), “La selezione delle candidature attraverso il metodo delle primarie. Partecipazione politica e rappresentatività dei partiti” in *Rivista AIC*, n. 3, pp. 1-15.

DEMURO, G. (2008), “Il dibattito sui partiti: per un diritto individuale di partecipazione politica”, in *Quaderni Costituzionali*, 1, pp. 144-146.

DI VIRGILIO, A. e GIANNETTI, D. (2011), “I nuovi partiti italiani e la selezione dei candidati: gli orientamenti dei delegati congressuali” in *Polis*, fascicolo 2, pp. 205-234.

FASANO, L.M. e SEDDONE, A. (2016), “Selecting the leader, Italian style” in *Contemporary Italian Politics* (2016), vol. 8, n. 1, pp. 83-102.

FLORIDIA, A. (2006), “Le primarie in Toscana: la nuova legge, la prima sperimentazione”, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale QOE-IJES*, vol. 55, n. 1, pp. 91-132.

FUSARO, C. (2005), “La legge regionale toscana sulle primarie”, in *Le regioni*, vol. 33, n. 3, pp. 441-458.

FUSARO, C. (2006), "Elezioni primarie: prime esperienze e profili costituzionali" in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale QOE-IJES*, vol. 55, n. 1, pp. 41-62.

GALLAGHER, M. e MARSH, M. (a cura di) (1988), *Candidate Selection in Comparative Perspective: The Secret Garden of Politics*, London, Sage.

GORI, L. (2018), *Le elezioni primarie nell'ordinamento costituzionale*, Napoli, Editoriale Scientifica.

GRATTARI, A. (2006), "Elezioni primarie e segretezza del voto: elementi pubblicistici ed associazionismo privato", in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale QOE-IJES*, vol. 55, n. 1, pp. 241-254.

HAZAN, R. Y. (1999), "Constituency Interests without Constituencies: The Geographical Impact of Candidate Selection on Party Organization and Legislative Behaviour in the 14th Israeli Knesset", 1996-99, in *Political Geography*, vol. 18, pp. 791-811.

LANZONE, L. (2013), "Dai Meetup al Parlamento: candidati ed eletti del Movimento 5 Stelle", in *Il Mulino, Rivista trimestrale di cultura e di politica*, n. 4, pp. 732-738.

LANZONE, L. (2013), "Le 'Parlamentarie' dell'M5s: un nuovo metodo di selezione? Uno studio empirico su (s) elettori e candidati" in *XXVII National Congress of SISP*, Università di Firenze.

MIKOLA, B. (2017), "Online primaries and intra-party democracy: Candidate selection processes in Podemos and the Five Star Movement", in *IDP. Revista de Internet, Derecho y Política*, n. 24, pp. 37-49.

MAY, J. (1973), "Opinion Structure of Political Parties: The Special Law of Curvilinear Disparity", in *Political Studies*, vol. 21, n. 2, pp. 135-151.

MARSOCCI, P. (2011), "Le "primarie": i partiti italiani alle prese con il metodo democratico", in *Rivista AIC*, n. 2, pp. 1-10.

PANEBIANCO, A. (1988), *Modelli di partito. Organizzazione e potere nei partiti politici*, Bologna, Il Mulino.

PASQUINO, G. (2006), "Democrazia, partiti, primarie" in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale QOE-IJES*, vol. 55, n. 1, pp. 21-39.

PEDRAZZANI, A. e PINTO, L. (2015), "The Study of Political Candidates" in *Italian Political Science*, vol. 10, n. 1, pp. 23-29.

PEDRAZZANI, A., PINTO, L. e SEGATTI, P. (2018), "Italian candidates under the Rosato law", in *Italian Political Science*, vol. 13, n. 1, pp. 19-35.

RAHAT, G. e HAZAN, R.Y. (2001), "Candidate Selection Methods: An Analytical Framework", in *Party Politics*, vol. 7, n. 3, pp. 297-322.

RAHAT, G. e HAZAN, R.Y. (2006), "The influence of candidate selection methods on legislatures and legislators. Theoretical propositions, methodological suggestions and empirical evidence", in *The Journal of Legislative Studies*, vol. 12, n. 3-4, pp. 366-385.

ROSSI, E. e GORI, L. (2009), “Le “primarie” in Italia: dalla prassi alle regole”, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, pp. 619-650.

ROSSI, E. e GORI, L. (a cura di) (2011), *Partiti politici e democrazia*, Pisa, Plus.

ROSSI, E. (2013), “Circa la necessità di una definizione in via legislativa del partito politico”, in *Spazio filosofico*, 9, pp. 431-440.

SANDRI, G., SEDDONE, A. e VENTURINO, F. (a cura di) (2015), *Party Primaries in Comparative Perspective*, Farnham, Ashgate Publishing.

SANDRI, G., SEDDONE, A. e VENTURINO, F. (2013), “The selection of party leaders in Italy, 1989-2012”, in PILET, J.-B. e WEBB, P. (a cura di), *The Selection of Political Party Leaders in Contemporary Parliamentary Democracies. A Comparative Study*, London e New York, Routledge.

Statuti dei partiti consultati

Statuto LSP, G.U. n. 272 del 22 novembre 2018, n. 272°, pp. 17-24.

Statuto FdI – AN, G.U. n. 281 del 30 novembre 2019, serie 160°, pp. 18-27.

Statuto M5S, G.U. n. 97 del 27 aprile 2022, serie 163°, pp. 33-45.

Statuto PD, G.U. n. 260 del 30 ottobre 2021, serie 162°, pp. 65-76.

Statuto FI, sito ufficiale del partito reperibile al link: <http://www.forzaitalia.it/speciali/statutoforzaitalia04.pdf> (ultima consultazione in data 6.12.2023).

(Statuti pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale - G.U. - in seguito all’approvazione della Commissione di garanzia degli statuti per la trasparenza e il controllo dei rendiconti dei partiti politici. Si segnala che nel momento in cui si scrive lo Statuto di FI, modificato nella versione attuale in data 1° ottobre 2023, non è pubblicato sulla G.U. e rimane in attesa di approvazione).