

**Testo per l'audizione della professoressa Paola Marsocci
presso la I Commissione Affari costituzionali della Camera dei Deputati
Indagine conoscitiva sull'attuazione dell'articolo 49 della Costituzione**

di *Paola Marsocci* – Professoressa associata di Diritto costituzionale. Università “La Sapienza” di Roma

Ringrazio innanzitutto la Presidenza e la Commissione per il gentile invito alla presente audizione. Vorrei fare alcune osservazioni su due dei molti aspetti affrontati nelle proposte di legge presentate in tema di attuazione dell'art. 49 della Costituzione: quello della natura giuridica e della possibile definizione legislativa di partito politico e quello della selezione della classe politica dirigente (in particolare, la selezione attraverso le cd. “primarie”).

1. *La possibile definizione legislativa di partito.*

Selezionare l'élite politica significa dar corso alla previsione costituzionale dell'art. 49 che indica la funzione fondamentale dei partiti politici: essere strumento a disposizione dei cittadini per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale”. Non esistono molti dubbi sul fatto che pensiero e azione politica di ciascuna persona possano meglio esprimersi in un contesto collettivo che sia organizzato in forme che permettano una certa stabilità nel tempo. Appare chiaro – dai lavori preparatori e dalla scelta di dedicare una specifica disposizione della Carta – che l'obiettivo dei Costituenti sia stato quello di assegnare ai partiti un persistente ruolo protagonista. La forma partito è stata dunque individuata dai costituenti come identità privilegiata proprio per questa sua natura di organizzazione tendenzialmente stabile e coerente con i fini specifici liberamente individuati da ciascuna di queste associazioni, oltre che con il sistema democratico nel suo complesso. Per questo motivo risiede anche – e per certi versi soprattutto – nelle loro mani la possibilità di selezionare le persone che andranno a ricoprire cariche politiche e incarichi istituzionali.

Ai partiti, tuttavia, non spetta il “monopolio” dell’agire politico. L’attuazione del principio pluralista, che caratterizza la nostra forma di Stato, non permetterebbe l’esclusione o la limitazione eccessiva dell’azione di altre identità politiche collettive (movimenti ed altre formazioni politiche) che intendano o meno dotarsi di una forma organizzativa persistente e dettagliatamente definita.

Quando si cercano i fondamenti costituzionali della partecipazione politica dei cittadini (ma anche dei non cittadini) e della rappresentanza politica, è infatti ai principi fondamentali che definiscono e caratterizzano la nostra forma di Stato ed al loro reciproco rapporto che occorre guardare. Non solo, dunque, all’art. 49 (ed al suo richiamo alla libertà di associazione prescritta nell’art. 18), ma ai principi di democrazia, sovranità popolare, riconoscimento e garanzia delle libertà sia come singolo sia come formazioni sociali, solidarietà politica, uguaglianza formale e sostanziale, laicità in termini culturali. Occorre, dunque interpretare l’evoluzione del rapporto dell’art. 49 non solo con l’art. 18, ma con gli artt. 1, 2 e 3 ed oggi, sempre di più, con il tema della rappresentanza politica sovranazionale. La storia dei partiti politici e delle loro trasformazioni è infatti specchio delle trasformazioni della società politica. La sua lettura ci permette di interpretare evolutivamente non solo la forma di governo, ma la forma di Stato.

L’individuo è libero di agire con finalità politiche all’interno e tramite un gruppo sociale (la solidarietà non può che esprimersi tramite un contesto collettivo), “svolgendo” – è scritto nell’art. 2, comma 2 – al contempo la propria “personalità”. La partecipazione è promozione dell’attivismo individuale nel sociale. E’ in questa prescrizione costituzionale che si rinviene la necessità di disciplinare il sistema dei partiti e delle altre formazioni politiche garantendo il pluralismo esterno e quello interno; la persona deve essere messa nella condizione di scegliere la propria parte politica e deve poter essere messa nella condizione di contribuire con la propria personalità alla definizione di tali scelte. E’, come si vede, a mio parere innanzitutto essenziale il principio della pubblicità – o se si preferisce della trasparenza – interna ed esterna delle modalità organizzative e delle attività di associazioni con finalità politiche; la possibilità che ciascuno di noi ha di scegliere di partecipare attivamente o di esprimere il proprio consenso ad una parte politica si fonda sul presupposto che le differenze tra queste ci siano ed emergano.

Trovo anche indispensabile ribadire che i partiti e le altre formazioni con finalità specificatamente politiche sono formazioni sociali, ma che esistano differenziazioni rispetto ad altre forme associative. La giurisprudenza costituzionale, nell’ordinanza n. 79/2006, negandone la qualificazione come poteri dello Stato, ha evidenziato come “i partiti politici vanno considerati

come organizzazioni proprie della società civile, alle quali sono attribuite dalle leggi ordinarie talune funzioni pubbliche”, non si tratta dunque di istituzioni, ma di parti private-sociali che permettono l’espressione della persona nella società politica.

Individualismo e personalismo, come di conseguenza lo scopo di lucro, in questo senso, sono obiettivi semplicemente anacronistici per un partito politico. E’ ridondante, ad esempio, ricordare in una legge che i partiti devono rispettare i principi fondamentali della Carta; si dovrebbero semmai stigmatizzare come – in forza della sua peculiare “missione costituzionale” – il partito deve contribuire a dare loro attuazione. Come è inutile riprendere la formula della disposizione costituzionale (come invece si è limitato a fare il legislatore nel suo ultimo interventi a proposito, l’art. 2, comma 1 della legge n. 13/2014), semmai occorrerebbe proprio dare una interpretazione della locuzione “politica nazionale” e del verbo “determinare”.

Ci sono ragioni costituzionali, insomma, per ritenere utile, che in democrazia l’ordinamento giuridico affidi soprattutto, ma non esclusivamente, ai partiti ed alle altre stabili organizzazioni con finalità specificatamente politica la possibilità di selezionare le persone che andranno a ricoprire cariche politiche e incarichi istituzionali. Con questo intendo sottolineare che il legislatore che si appresti ad indirizzare il sistema politico-partitico e più in generale la rappresentanza politica è chiamato ad offrire concrete soluzioni interpretative per migliorare questi circuiti, oggi più che mai di fronte alle istanze valoriali estremistiche che si stanno palesando in tutta Europa.

E’ dunque fondato costituzionalmente lo sforzo del legislatore teso ad incentivare le parti politiche in direzione della stabilità organizzativa e della massima trasparenza, non invece sarebbe fondata una previsione legislativa che impedisca la presentazione di liste elettorali da parte di soggetti che non presentino – a quel momento – i caratteri di stabile (per articolazione e durata nel tempo) organizzazione partitica.

Il contesto entro il quale la dottrina ha svolto le analisi su una possibile disciplina organica delle forze politiche in Italia sta cambiato rapidamente, pur nello stesso scenario di fondo che le caratterizza: incertezza e trasformismo. Concettualmente, si è detto, non è in gioco tanto la scelta tra autoriforma e intervento legislativo (scelta quest’ultima non in contrasto con il dettato costituzionale, ma certamente da questo non prescritta), perché – caso almeno singolare –, i decisori deciderebbero per loro stessi, producendo tuttavia nel secondo caso norme generali e estratte.

Inoltre, sin dai primi anni di attuazione costituzionale, i giuristi discutono sul punto a fronte delle stesse considerazioni di partenza: svuotamento progressivo di autorità politica e di capacità di

mediazione dei partiti; necessità di risposta alla polemica antipartitocratica, abusi etici (e non solo) all'interno dei partiti, finanziamento necessario entro un quadro stringente di controlli da affidare ad organi imparziali. Anche per i partiti e le altre formazioni politiche sono necessarie "buone" norme, dunque, ma non necessariamente un'unica legge che ambisca a disciplinarne lo statuto giuridico, fino ad addivenire alla previsione di uno "statuto tipo" che contenga previsioni puntuali e standardizzate, che interessino tutta o parte della vita delle organizzazioni. Ciò a mio parere – per i motivi sopra richiamati – sarebbe in contrasto con lo spirito e la lettera della Costituzione.

La specifica forma organizzativa di un partito o altra formazione politica è, insieme alla indicazione dai suoi ideali di riferimento e dalle sue proposte di azione politica, il DNA di questi soggetti, il suo patrimonio identitario. Solo conoscendolo una persona potrà sentirsi politicamente "a casa" e solo apprezzandolo in comparazione con gli altri, potrà decidere il proprio livello di coinvolgimento attivo in queste organizzazioni. L'obbligo di dotarsi di uno statuto, già sostanzialmente precompilato in tutte le sue parti, al fine di acquisire la personalità giuridica e potere partecipare alle elezioni, non si può certo dire sia una soluzione per il potenziamento della democrazia. Ci troveremmo semplicemente di fronte a partiti fotocopia ed avremmo eliminato uno degli elementi utili proprio per il controllo democratico da parte degli iscritti e degli elettori sull'organizzazione interna dei partiti e sul suo metodo.

Se dunque, come appare dagli interventi legislativi più recenti oltre che dal confronto con la normativa dell'Ue e con l'ordinamenti di altri Paesi europei, si opterà per una rottura definitiva del paradigma civilistico, diventerà necessario occuparsi proprio delle scelte riguardo ad ampiezza e tipologia dei contenuti, ossia del quantum della regolamentazione eteronoma.

2. *La registrazione dei partiti e delle altre formazioni politiche e il deposito dello statuto: onere o obbligo?*

Vorrei allora richiamare l'attenzione sulla necessità di separare la questione della scelta tra le due possibili opzioni: quella di stabilire la registrazione del partito come obbligo oppure come onere e quella dalla questione della previsione di ulteriori conseguenze (ulteriori obblighi o oneri) specifiche per i partiti.

Ad oggi è prevalsa la scelta del riconoscimento della personalità giuridica come onere, a fronte di alcuni incentivi specifici.

Se l'acquisizione della personalità giuridica venisse introdotta come obbligo in termini

generali, le conseguenze sarebbero: una maggiore tutela giuridica degli associati; una maggiore chiarezza sul patrimonio (autonomia patrimoniale perfetta); più trasparenza e pubblicità sulla storia della associazione e della sua identità (anche simbolico-visiva). Tutti elementi che in democrazia sono essenziali per un partito politico, ma che un partito o movimento politico può perseguire efficacemente anche spontaneamente, in quanto è chiamato direttamente dalla stessa Costituzione a farsi parte attiva per la realizzazione delle sue prescrizioni. Il valore aggiunto sarebbe costituito dal fatto che l'ordinamento si farebbe parte diligente nell'inserire una leva in più a garanzia del sistema politico nel suo complesso (cfr. i riferimenti alla forma di Stato e non solo alla forma di governo, prima indicati).

Se non obbligatoriamente registrati, quindi, i limiti (se non ulteriormente specificati dal legislatore) rimarrebbero quelli costituzionali, che i partiti politici potrebbero e dovrebbero comunque "spontaneamente" interpretare come più onerosi rispetto a quelli delle altre associazioni (art. 18). Intendo dire che, se le cose non cambiassero rispetto ad oggi, non ci troveremmo di fronte ad una inattuazione costituzionale.

Inoltre, come già accennato, qualsiasi limitazione che non sia strettamente connessa all'efficacia delle procedure elettorali pubbliche (in termini di razionalità, trasparenza, non discriminazione, garanzie di pluralismo) è di dubbia costituzionalità, in questo senso lo sarebbe la già citata nuova ipotesi di ricusazione ai fini della partecipazione alle elezioni nazionali prevista dalle proposte di legge in esame, nel caso in cui la formazione politica non si strutturi in "forma partito" e non sia pronta a concorrere alle elezioni, dimostrando da subito di avere un'organizzazione molto articolata e stabile nel tempo.

Con riferimento al solo obbligo di registrazione – se eventualmente sarà introdotto –, si potranno tutt'al più prevedere forti semplificazioni o esenzioni dall'obbligo di sottoscrizione delle candidature per quelle formazioni politiche che già abbiano dimostrato di dare garanzie di stabilità nel tempo, ma non certo sanzioni amministrative pecuniarie legate all'osservanza di ulteriori più stringenti obblighi.

A nessuno può essere vietato in democrazia la presentazione di liste elettorali, perché non connesse a "partiti" o perché non radicate sull'intero territorio nazionale o ancora perché non provviste di un sostanzioso budget finanziario di partenza.

E' legittimo che una forza politica nasca e cresca – se ci riesce – in occasione elettorale, anche se è assolutamente auspicabile che esistano e siano ben radicate parti politiche con principi,

storia e visioni politiche organizzate e peculiari. Un ordinamento democratico pluralista deve introdurre le leve per realizzare soprattutto questo secondo obiettivo, ma non può escludere a priori che di fatto non sia così. Nessuna formazione politica o movimento che ha dato corpo alla democrazia costituzionale del '900 sarebbe mai potuto nascere, crescere e connotare le nostre esperienze nazionali.

L'attuale legge elettorale impone il deposito del contrassegno e dello statuto, ma questo è possibile anche per quelle associazioni politiche che non si dichiarino "partiti" o che – pur avendo uno statuto e dovendolo depositare – non siano registrate. Tantomeno sarebbe possibile, accanto a quello della registrazione, introdurre un ulteriore obbligo di presentare candidati a tutte le tipologie di competizione elettorale. Ne risulterebbe il disegno, a mio avviso incostituzionale, in base al quale un partito o è "nazionale" e/o "europeo", o non è un partito. Mi limito, in questo senso, a ricordare che la mancata rielezione di rappresentanti di liste elettorali (a destra come a sinistra) di partiti – evidentemente minoritari dal punto di vista delle percentuali di consensi – è stata nel passato determinata dal modello elettorale vigente (oltre che da accordi politici tra le forze maggioritarie dei due schieramenti), in ragione delle numerose e variamente articolate soglie di sbarramento. Quegli stessi partiti, come anche alcune altre formazioni neonate, hanno avuto comunque rappresentanza nelle assemblee elettive regionali e locali. Promuovere politica in questi contesti non significa essere indifferente rispetto alla "politica nazionale" e soprattutto non può impedire di ambire a rientrare a far parte attiva di quelle rappresentanze, per il solo fatto di scegliere politicamente di non ripresentare candidati alle elezioni successive.

Se venisse mantenuto come onere, quello della acquisizione della personalità giuridica dovrebbe comunque essere sempre ben motivato e calibrato; per non incorrere in violazioni del principio di uguaglianza, le misure introdotte dovrebbero cioè essere ragionevoli o non discriminatorie o tali da limitare di fatto la possibilità che altri soggetti politici concorrano a determinare la politica generale, pur continuando a non volere la registrazione (adeguati allo scopo sarebbero, a mio avviso, per esempio gli incentivi connessi alla ripartizione di eventuali risorse pubbliche o all' "affievolimento" di obblighi come ad es. quello già ricordato relativo al numero di sottoscrizioni per presentazioni liste o quelli utili ad ottenere benefici ulteriori come l'uso di spazi per archivi storici, luoghi riunioni a prezzi calmierati, formazione politica giovanile, ecc...).

L'elettore o l'attivista politico potrebbe a maggior ragione essere più consapevole nella scelta di preferire un partito, proprio perché questo si sottopone ad oneri aggiuntivi, pur di favorire

ad ampliare il livello della sua interazione con il tessuto sociale.

Uguualmente – direi soprattutto – distinto deve rimanere il tema degli eventuali obblighi ulteriori che il legislatore volesse introdurre rispetto al contenuto degli statuti.

Ed è questo, mi sembra, innanzitutto il bivio che ha di fronte il legislatore. Evidentemente ci si è chiesti come interpretare oggi il riferimento al “metodo democratico”; in che modo questa interpretazione di può tradurre in istituti, strumenti, facoltà comuni ai soggetti politici collettivi; fino a che punto il legislatore si può spingere nell’imporre obblighi e nel determinare limiti alla loro azione (interna ed esterna) considerato che si tratta di esercizio di libertà (non solo quella di associazione, ma quella di manifestazione delle opinioni politiche, di voto, di riunione ecc.)

Stabilire anche solo lo “scheletro” di uno statuto, non è operazione agevole, come dimostra l’esempio della disciplina che progressivamente l’Ue tenta di consolidare. Si tratterà di determinare, in uno quadro organico, non solo i temi oggetto dell’eventuale disciplina, ma i comuni principi e gli eventuali limiti all’attività di tutti i partiti o movimenti politici, senza trascurare soggetti e funzioni di organi chiamati a garantirli. E questo riguarderebbe tutti, anche quelle formazioni che, magari temporaneamente, per scelta o per necessità, non volessero presentare proprie candidature alle elezioni – prerogativa che evidenzia con più forza la “funzione” pubblica dei partiti ed il loro nesso con le istituzioni – o ad alcuni dei livelli territoriali della rappresentanza, pur volendo continuare a svolgere le altre finalità politiche loro attribuite (per es. campagne referendarie, formazione politica, promozione della cultura politica e di alcuni specifici temi ecc.). Se rese obbligatorie tali scelte potrebbero, a mio avviso, contribuire a svuotare di senso il fondamentale principio della autonomia (e responsabilità) politica dei partiti, oltre che riproporre il tema sensibile del giusto equilibrio tra questo e l’azione di controllo giurisdizionale.

La selezione delle classi dirigenti politiche: il caso delle “primarie”

Vorrei ora utilizzare il tema delle cd. “primarie” per mettere a fuoco ed esemplificare alcune delle precedenti osservazioni.

Il voto, in una accezione generale, è molto utilizzato anche fuori dall’esperienza giuridica, ma rileva per il diritto se è momento formale di una determinata funzione ed è inserito in un procedimento tipizzato, dove devono essere sempre presenti le specifiche garanzie di libertà, uguaglianza e in alcune circostanze, segretezza. Inoltre, non si tratta, di un istituto esclusivo del diritto costituzionale, ma in quell’ambito, il voto è “atto costituzionale per eccellenza”, innanzitutto

per la ragione che “solo col voto la rappresentanza può prodursi e può costruire la sua proiezione in organi che ne rispecchiano la fonte plurale di provenienza” (G. Ferrara, *Gli atti costituzionali*, Torino, 2000, 5 ss.).

E' necessario poi che per ogni tipo di voto sia chiara la specificità funzionale, pur nell'ambito di una principale suddivisione: il voto che produce l'effetto di incardinare le persone in organi (monocratici o a composizione plurale) e il voto che determina il contenuto di una deliberazione, ossia l'elemento costitutivo di un atto.

Tuttavia, pur avendo le stesse caratteristiche identificative e pur perseguendo una delle due finalità sopra richiamate, non tutti i voti – anche se esercitati nell'ambito della “vita” di organizzazioni di immediato rilievo costituzionale, quali i partiti politici – hanno una ricaduta diretta e immediata sul diritto costituzionale. Nomina ed elezione, determinazione o deliberazione sono propriamente atti costituzionali, solo se operate da una pubblica autorità (uffici od organi, tra cui il corpo elettorale, che è organo costituzionale della Repubblica), nell'esercizio di una pubblica funzione.

Da queste premesse, sembra congruente affermare che voti finalizzati a nomine o ad elezioni interne o a deliberazioni sostanziali di atti espressi da soggetti che, a diverso titolo, costituiscono l'organizzazione di un partito non rilevano come atti costituzionali, ma come atti interni ad associazioni (abbiano o meno personalità giuridica). L'ordinamento giuridico deve quindi farsi carico di tutelare innanzitutto i diritti degli associati.

Inoltre, è assai importante distinguere la selezione dei candidabili, dalla scelta dei candidati e, soprattutto, dal loro incardinamento nella carica (elezione o nomina).

Le primarie – così come vengono usate da ormai molti anni nel panorama politico italiano – sono consultazioni e non elezioni. I soggetti (elettori, cittadini o anche stranieri) chiamati a questo genere di voto dentro i partiti e dentro le coalizioni si esprimono sulla selezione dei candidabili, dunque, non eleggono. La loro decisione non ha l'effetto di determinare il contenuto della scelta, ossia di proporre a cariche (interne come esterne al partito) il o i soggetti votati, ma solo di auspicarne, direi quasi di raccomandarne, la candidatura e di sollecitarne l'elezione a coloro che ne hanno rispettivamente il potere, formale o sostanziale. Si tratterà di un potere di “proposta” più incisivo, se espressamente richiesto dalle norme interne al partito come obbligatorio e vincolante rispetto al potere di determinare i candidati, che comunque, ad oggi, è sempre stato di competenza dei vertici del partiti.

Questo stesso argomento può valere anche a confutare la tesi che le primarie siano una forma espressiva, anzi per molti una delle più efficaci simbolicamente, di democrazia diretta (nell'accezione che spesso vede contrapposto questo modello a quello della democrazia rappresentativa). Non sto certo negando che si tratti di una scelta in senso generale "democratica", ma appare chiaro che essa non ha, in nessuna delle sue possibili espressioni, l'effetto immediato e appunto "diretto" di una designazione ad un incarico a funzione pubbliche e nemmeno a funzioni interne alle formazioni politiche.

Le primarie sono piuttosto espressione di partecipazione solidaristica alla vita politica in democrazia, non foss'altro che per il motivo di permettere l'espressione di un voto individuale da contare insieme ad altri voti; ma – solo in apparenza paradossalmente – esse non sono espressione di democrazia diretta, perché non modificano immediatamente la realtà giuridica neanche preconstituendo il contenuto delle scelte che l'ordinamento affida (ad oggi) comunque alla competenza di altri soggetti, e – solo molto indirettamente – lo sono di democrazia rappresentativa, perché nessuno sarà eletto in base a quei voti.

Per questi motivi credo sia opportuno interrogarci sulla natura delle primarie piuttosto come "indagine" tesa a raccogliere e registrare le opinioni di tutti gli appartenenti ad un gruppo, circa una certa questione. Si tratta infatti, piuttosto, di consultazioni tese a sondare la preferenza – e la sua percentuale in termini numerici di gradimento – che il gruppo di votanti esprime verso un candidabile. Del resto, le deboli garanzie circa il rispetto dei caratteri del voto (libertà, personalità, segretezza, uguaglianza), offerte in occasione delle consultazioni primarie effettivamente realizzate, sono un altro argomento a favore della natura non elettorale (in senso tecnico) di questi "voti".

Inoltre, nulla vieta di estendere ai minorenni e agli stranieri tali consultazioni, anzi la loro mancata inclusione risulterebbe una forzatura rispetto al loro esercizio della libertà di associazione (di partecipazione alla vita ed alle decisioni) in partiti politici, laddove né l'art. 18, né l'art. 49 individuano nel raggiungimento della maggiore età l'esercizio di tali diritti.

Distinta è la questione se le primarie, intese come metodo di selezione delle candidature ed in particolare di quelle a cariche di rappresentanza, possano essere ricomprese come momento per così dire "collegato" al procedimento elettorale; diventare cioè il tassello di un iter pubblico che in democrazia è usato, ad esempio, per imporre ai partiti il rispetto degli obblighi di non discriminazione degli eleggibili (si pensi alla lunga storia della loro affermazione negli Stati Uniti d'America, realizzata allo scopo di far partecipare gli afro-americani all'elettorato).

In Italia, questo già avviene in alcuni ordinamenti regionali.

Solo nel momento in cui, dunque, l'ordinamento giuridico provvedesse ad includere espressamente le primarie nell'iter elettorale, tali consultazioni assumerebbero un rilievo come atto di un più generale procedimento pubblico e questo giustificerebbe l'introduzione per legge di speciali limiti all'autonomia privata delle formazioni politiche. In altre parole, l'"intrusione" della legge sulle forme concrete di espressione del metodo democratico interno ai partiti sarebbe giustificata dall'intenzione di questi soggetti collettivi di presentarsi alle elezioni e la sua finalità generale potrebbe essere rinvenuta nella necessità di tutelare i diritti politici di ciascun cittadino, in ogni momento del procedimento elettorale, anche definendo le modalità irrinunciabili di espressione di quelle scelte che rilevano in fasi prodromiche rispetto al voto elettorale.

E' infatti necessario, ancora una volta, distinguere le procedure che mirano ad individuare coloro che si proporranno all'elezione da parte del corpo elettorale (ipotesi A) o all'organo costituzionale investito del potere di nomina (ipotesi B), dalle procedure adottate per determinare gli incarichi di responsabilità dentro le formazioni politiche (singoli partiti o movimenti o loro coalizioni) (ipotesi C).

L' "intrusione" della legge è possibile, appunto, solo per l'ipotesi A (membri delle assemblee rappresentative, elezione diretta di sindaci, presidenti di Regione e di Provincia) e con chiari limiti di costituzionalità, nel caso in cui sia prevista l'obbligatorietà dello svolgimento di primarie.

Non è possibile per l'ipotesi B, nel caso cioè in cui si svolgano primarie per esprimere consenso alla nomina di cariche monocratiche, non di tipo elettivo, ma la cui designazione è demandata ad altri soggetti istituzionali (è il caso della nomina del Presidente del Consiglio dei Ministri da parte del Presidente della Repubblica), altrimenti si realizzerebbe una menomazione delle competenze costituzionalmente attribuite ad organi costituzionali. Se spontaneamente attivate dai partiti, saremmo di fronte ad attività rilevanti sul piano meramente politico, come forme di coinvolgimento, di propaganda politica e di auto legittimazione, ma e in nessun modo si potrà incentivare per legge tale consultazione né tantomeno imporla. E', appunto, possibile disciplinare anche questo tipo di primarie – come infatti avviene oggi in Italia – ma con norme statutarie e regolamentari interne ai partiti. Se previste, tali consultazioni, infatti, avrebbero comunque efficacia giuridica, pur vincolando i soli associati all'interno del partito e, come si è accennato, in particolare i vertici a cui si imponesse eventualmente di adottare la proposta proveniente dalla consultazione

della base (si pensi all'onere di indicare, a norma della legge elettorale vigente, il nome del "candidato leader" della lista o della coalizione).

Così anche la legge non potrebbe intervenire a dettare le modalità relative all'ipotesi C (candidature per gli incarichi interni), in quanto resta il fatto che il potere normativo e organizzativo interno ai partiti è espressione – chiaramente di rilievo giuridico – di autonomia privata. Se vorrà introdurre questo tipo di primarie, ciascun partito o formazione politica si farà carico di giustificare ai propri iscritti ed elettori le scelte tra consultazioni aperte o chiuse, le scelte circa il livello delle garanzie apprestate ed il rispetto della trasparenza e chiarezza dei comportamenti. Starà ai cittadini scegliere anche in base a questi elementi. Ogni riferimento alle recenti esperienze di pressoché tutte le forze politiche è assolutamente voluto.

Altro è il giudizio non tanto sulla compatibilità generale di questo strumento con il sistema democratico, ma sulla sua efficacia (anche giuridica) nel senso del potenziamento delle garanzie democratiche. La possibilità di concorrere ad eleggere (in senso proprio), attraverso le preferenze, i candidati sembra sia stata sostituita, a mo' di contropartita o quasi di "indennizzo", con la possibilità di concorrere a indicare i candidabili ai soggetti effettivamente legittimati a definire le liste elettorali. Questo, a mio avviso, contribuisce a svilire il momento elettorale ed a fare confusione tra diritti politici dei cittadini e responsabilità politiche delle classi dirigenti (dentro e fuori i partiti "tradizionali").

Se questo è lo scopo politico che il Parlamento intende avallare, allora è possibile sostenere che nell'introdurre per legge le consultazioni primarie non vi sia alcun vantaggio per la democrazia costituzionale.