

Elezioni primarie ovvero *elezioni della bocciolina*?
Alcune riflessioni a margine delle primarie napoletane del 2016*

di **Luca Gori** - *assegnista di ricerca – Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa*

ABSTRACT – Le primarie per la selezione del candidato sindaco al Comune di Napoli organizzate dalla coalizione di centro-sinistra nel 2016 sono state turbate da fenomeni di condizionamento del voto che ne avrebbero determinato, in maniera decisiva, l'esito. Il miglior perdente della primaria ha attivato una serie di rimedi, previsti dal regolamento di coalizione, volti ad ottenere l'annullamento del voto. Tali episodi, gli ultimi di una lunga serie in tutta Italia, hanno messo in evidenza gli aspetti critici legati all'assenza di una regolamentazione pubblicitaria del fenomeno. Il contenzioso che si è sviluppato intorno alle primarie napoletane, disciplinato da una (dubbia) clausola compromissoria contenuta nel regolamento ed accettata da tutti i concorrenti, ha tentato di chiarire alcuni nodi problematici, specialmente in merito agli istituti di giustizia interna avverso presunti brogli e condizionamenti, alla natura ed alla finalità del contributo versato dagli elettori, al rapporto fra normativa elettorale ed elezioni primarie. Un intervento legislativo appare, alla luce di questi eventi, assolutamente non procrastinabile e le proposte in discussione in Parlamento solo parzialmente risultano soddisfacenti (in particolare, A.C. 2839).

SOMMARIO: 1. Le primarie locali: una breve prospettiva diacronica; - 2. *Caratteri ed effetti* delle primarie locali italiane; - 3. Le primarie napoletane: dal 2011 al 2016. Nuove e vecchie questioni - 3.1) *L'elettorato attivo*; 3.2) *L'elettorato passivo* - 4. Le contestazioni sulla regolarità delle operazioni di voto, fra coalizione e partiti; 4.1) *I ricorsi al comitato organizzatore*; 4.2) *Il ricorso alla Commissione nazionale di garanzia del PD*; - 5. Le primarie come *elezioni della bocciolina*? Alcuni spunti di riflessione posti dalle elezioni primarie napoletane (e non solo).

1. Le primarie locali: una breve prospettiva diacronica

E' noto che i primi "esperimenti" di elezioni primarie in Italia si sono svolti per le elezioni amministrative. La partecipazione alla scelta delle candidature si è concretizzata inizialmente a livello periferico (sebbene il sistema politico e partitico italiano non abbia conosciuto una forte valorizzazione delle formazioni politiche nelle loro articolazioni locali), legandosi alla stagione di riforme elettorali che hanno riguardato gli enti locali e le Regioni negli anni 1993-1995.

• Lavoro richiesto dalla Direzione della Rivista e sottoposto a referaggio dalla Direzione medesima.

L'elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Provincia e, successivamente l'elezione diretta dei Presidenti delle Giunte regionali, ha prodotto un profondo rinnovamento nel comportamento degli attori politici, specie se inquadrato nel contesto, più ampio, delle riforme elettorali in senso maggioritario per il Parlamento nazionale del 1993. La necessità di sostenere un candidato alla guida dell'esecutivo locale ha costruito inizialmente un accentuato bipolarismo, forgiato dalla clausola del *simul stabunt simul cadent*. Agli inizi degli anni Novanta, quindi, bipolarità (con l'affermazione delle coalizioni) del sistema politico, da un lato, ed introduzione dell'elezione diretta dei responsabili dei governi locali, dall'altro, hanno spianato la strada alle elezioni primarie. La necessità di scegliere un candidato forte, appoggiato da una ampia coalizione ed in grado di battere, anche per un solo voto, l'avversario ha costituito il fondamento della scelta di affidarsi ad un sistema di selezione delle candidature organizzato e trasparente. Non può tacersi, tuttavia, come questa situazione sia stata determinata anche da una certa difficoltà dei nuovi soggetti politici nel compiere un vero ed efficace processo selettivo in un contesto di disaffezione e contestazione crescente nei confronti dei partiti politici.

Le primarie locali e regionali hanno presentato caratteristiche ed avuto esiti differenti.

Una prima fase della vicenda delle primarie locali e regionali è stata segnata dalla preoccupazione degli effetti dell'utilizzo dello strumento sul sistema partitico e politico, soprattutto dopo lo *shock* dell'esperienza bolognese del 1999. Le primarie del centro-sinistra di Bologna in vista delle elezioni comunali portavano alla scelta netta di una candidatura per il centro-sinistra (Silvia Bartolini, con il 79,9%), poi però rivelatasi perdente alla prova delle elezioni. Si trattava di un candidato fortemente imposto dalla segreteria del partito di maggioranza relativa, ma osteggiato all'interno dalla base: ancorché legittimato dal voto plebiscitario nelle primarie, non riusciva a convogliare su di sé quel consenso ampio fra gli elettori, necessario per vincere, e consegnava la città al centro-destra.

Diversi anni dopo, l'esperienza delle primarie pugliesi della coalizione di centro-sinistra del 2005 e del 2010 per la selezione del candidato Presidente della Regione, con la vittoria di Nichi Vendola, poneva il diverso problema che «nelle primarie si attivano in special modo gli elettori estremi, dalle preferenze intense¹»: infatti, la profonda mobilitazione dell'elettorato di sinistra, compreso quello della sinistra DS e del sindacato, avrebbe portato all'individuazione di una candidatura sostenuta da una minoranza con poche *chance* di «parlare al centro», in difficoltà a conquistare i voti di un elettorato moderato, maggioritario e magari incerto².

Questi esempi così sommariamente ripercorsi facevano emergere le primarie come strumento di grande successo e di rinnovamento del legame fra corpo elettorale e partiti politici (seppur problematicamente), ma proponevano *in nuce* problemi del tutto inediti di regolamentazione giuridica di un fenomeno che si collocava sul piano dell'autonomia statutaria dei partiti politici e delle coalizioni.

Un contributo rilevante all'individuazione dei nodi problematici delle elezioni primarie è fornito da quelle che si sono svolte, per il centro sinistra, nelle grandi città italiane fra il 2009 ed il 2012, le quali hanno assunto, quasi sempre, una dimensione mediatica e politica

¹ G. PASQUINO, *Democrazia, partiti, primarie*, in *Quad.reg.tosc.*, 55, 2006, 34.

² Sostengono questa posizione, G. SABATUCCI, *Costa caro copiare gli americani*, in *Il Messaggero*, 18 gennaio 2005; A. PANEBIANCO, in *Il Foglio*, 18 gennaio 2005; M. VENEZIANI, *Ma per me sono primarie sbagate*, in *La gazzetta del Mezzogiorno*, 18 gennaio 2005.

nazionale. In effetti, soprattutto i casi di Firenze (2009), Milano (2010) e Napoli (2011) hanno rappresentato, in vario modo, “momenti di svolta” specialmente nel Partito democratico che, sebbene partito di maggioranza relativa nell’ambito della coalizione, ha visto i suoi candidati “ufficiali” – anche se sarebbe più corretto dire: candidati che hanno ricevuto l’*endorsement* degli organismi dirigenti del partito – battuti da altri candidati o del medesimo partito o di altre formazioni politiche minori della coalizione³. Tuttavia, l’elemento che pare legare le primarie locali delle “grandi città” è quello di una elevatissima conflittualità fra i candidati sulle *regole* stabilite per la conduzione della campagna elettorale e per lo svolgimento del procedimento. Ciò segnala un cambiamento di prospettiva; accolte le primarie come *strumento ordinario* di selezione delle candidature, ci si è interrogati su *come gestirle* attraverso una regolamentazione giuridica sempre più raffinata ed attenta ai momenti “sensibili” del procedimento: non solo il *tema classico* dell’ammissione delle candidature alle elezioni primarie, ma anche la fase preparatoria della campagna elettorale e le procedure di esercizio del voto, attirando un clamore mediatico sempre crescente. In primo luogo, è la campagna elettorale per l’elezione primaria che, similmente a quanto avviene per quella elettorale vera e propria, diviene oggetto di infuocate polemiche: ad es., l’appoggio che il maggior partito della coalizione di centrosinistra ha dato ad alcuni candidati, mettendo a disposizione non solo risorse economiche ed umane, ma anche quella peculiare e preziosa risorsa che è la possibilità di contattare i singoli iscritti⁴. In questo senso, la primaria fiorentina del 2009 è caratterizzata da un difficile rapporto fra i vari candidati, al punto da causare l’intervento del Collegio dei garanti, l’organismo istituito dal regolamento elettorale con (invero limitati) poteri di controllo sull’attività dei candidati e sulla regolarità del procedimento⁵. Dal punto di vista della procedura per l’esercizio del diritto di voto e dell’ammissione degli elettori, ha assunto toni accesi anche la primaria napoletana del 23 gennaio 2011 (di cui si dirà successivamente), e, benché di minore entità, quella torinese (27 febbraio 2011), nella quale si è paventato il rischio che ampi settori della

³ Le primarie tenutesi a Firenze il 15 febbraio 2009 hanno visto la vittoria di Matteo Renzi, con il 40,52% delle preferenze, contro Lapo Pistelli, candidato sostenuto dal segretario del PD nazionale (fermo al 26,91%). Sempre per il Partito democratico correvano anche Daniela Lastrì (14,59%) e Michele Ventura (12,48%). A Milano, il 14 novembre 2010, il candidato della sinistra, Giuliano Pisapia, ha battuto il candidato “ufficiale” del Partito democratico, Stefano Boeri (rispettivamente hanno ottenuto il 45,36% dei voti ed il 40,16%). Correvano anche il prof. Valerio Onida (13,41%) e l’ambientalista Michele Sacerdoti (1,07%). A Napoli, il 23 gennaio 2011, – come si vedrà – Andrea Cozzolino ha battuto il candidato “favorito” dal partito nazionale, Umberto Ranieri (rispettivamente conseguendo il 37,3% ed il 34,6% dei voti). Altri candidati: Libero Mancuso, esponente della sinistra (15,8%) e Nicola Oddati (12,1%).

⁴ Sulla difficoltà di un candidato a presentare la propria candidatura, in assenza di elenchi ufficiali di iscritti pubblici, si vedano le osservazioni riferite alle primarie bolognesi di A. SEDDONE – M. VALBRUZZI, *Le primarie bolognesi fra partecipazione e iscritti*, Paper presentato al convegno nazionale della Società italiana di Scienza politica, Roma, 17-19 settembre 2009; cfr., anche, A. SEDDONE - M. VALBRUZZI, *Le primarie fra partiti e partecipazione: analisi comparata dei casi di Bologna e Firenze*, in *Polis*, 2, 2010, 195 ss. A Milano la polemica è stata rilanciata dai candidati Valerio Onida e Michele Sacerdoti. Si lamentava che il Partito democratico avesse deciso di sostenere un candidato, Boeri, falsando la *par condicio* esistente fra i vari candidati, attraverso la messa a disposizione di particolari risorse e servizi. Inoltre, si lamentava la mancata confluenza sul comitato organizzatore degli indirizzati a disposizione dei partiti politici al fine di fornire un’adeguata informazione a tutti i potenziali elettori circa i profili dei candidati: la critica colpiva soprattutto il Partito democratico, accusato di nascondersi dietro ragioni di tutela della riservatezza pur di non consegnare gli elenchi. A seguito della polemica si è dimesso il presidente del comitato organizzatore delle primarie.

⁵ Sulla primaria fiorentina, A. SEDDONE – M. VALBRUZZI, *Le primarie fiorentine: competitività, elettori e strategie*, Paper presentato al convegno nazionale della Società italiana di Scienza politica, Roma, 17-19 settembre 2009. Paper presentato al convegno nazionale della Società italiana di Scienza politica, Roma, 17-19 settembre 2009.

coalizione di centro destra ed alcuni movimenti collegati fossero pronti a sfruttare le clausole regolamentari che prevedevano una primaria aperta per inquinare il voto e attribuire la vittoria al candidato Gariglio, sfidante del candidato “favorito” Fassino, che poi vincerà (quest’ultimo, poi, risultato vincitore alle elezioni; una polemica analoga si era già registrata in occasione delle primarie fiorentine⁶).

In seguito, tutte le primarie che si celebrano presentano immancabilmente il medesimo *refrain*: irregolarità nella registrazione dei votanti, ammissibilità delle candidature, forme di pressione sui votanti (specialmente stranieri, anche irregolari), coinvolgimento di esponenti della criminalità. Tali contestazioni – alcune delle quali sfociate in esposti alla magistratura – si sono avute particolarmente nelle primarie per il candidato sindaco del centro-sinistra di Palermo (2012), Roma (2013), Modena e Reggio Emilia (2014), Reggio Calabria (2015). Analoghe vicende si sono registrate anche nella tornata delle primarie prodromiche alle elezioni regionali del 2014 e 2015 (soprattutto in Liguria).

2. Caratteri ed effetti delle primarie locali italiane.

Questa rassegna di esperienze locali e regionali mette in luce alcuni dati di rilevante interesse ai nostri fini.

La sperimentazione delle primarie in Italia, partita dalla *periferia*, è divenuta – almeno nell’area riconducibile al centro-sinistra (con tutte le approssimazioni che questa espressione contiene) – un passaggio quasi obbligato, preliminare alla elezione vera e propria.

Riprendendo gli esiti di una ricerca pubblicata qualche anno fa, le primarie comunali si sono progressivamente rivelate *primarie competitive*, nelle quali cioè la posizione di vincitore è stata oggetto di una reale contesa fra i candidati, che non hanno goduto (o non in maniera determinante) di posizioni dominanti, frutto del loro ruolo precedente (c.d. *incumbency factor*) o dell’appoggio garantito dal partito di provenienza (in questi ultimi casi, si parla di “primarie ratifica” di decisioni di fatto già assunte)⁷. Non sempre, tuttavia, i candidati selezionati hanno avuto un *tasso di successo elettorale* particolarmente esaltante nelle elezioni secondarie⁸, risultando talvolta sconfitti forse più a causa di fattori politici nazionali che non di questioni locali o legate alla personalità proposta⁹; allo stesso tempo, la contestazione delle regole o dei risultati è spesso sfociata in episodi di non rispetto dell’esito, con la presentazione di candidature alternative, concorrenziali con quelle selezionate all’esito delle primarie, che hanno eroso consensi al vincitore¹⁰.

Da un punto di vista giuridico, le primarie locali sono state generalmente *aperte, private* e di *coalizione*. Con la prima espressione si indicano le primarie alle quali sono ammessi a partecipare, quali elettori, tutti i cittadini che esprimano la volontà di partecipare, senza che debba essere provato o instaurato alcun tipo di rapporto giuridico fra il partito politico

⁶ Una ricerca di A. SEDDONE – M. VALBRUZZI, *Le primarie comunali del centro sinistra a Firenze*, 15, presentata nell’ambito del seminario *Quali primarie per quali partiti? Lezioni dall’esperienza fiorentina*, tenutosi a Firenze il 19 marzo 2009, ha dimostrato lo scollamento esistente fra il voto degli iscritti ai partiti e quello dei non iscritti, semplici simpatizzanti o solamente cittadini interessati, in vario modo, alle elezioni primarie.

⁷ Per un’analisi dettagliata dei fattori che determinano questo risultato si rinvia a F. VENTURINO, *Le primarie comunali dell’Unione 2004-2007*, in G. PASQUINO – F. VENTURINO (a cura di), *Le primarie comunali in Italia*, Bologna, 2009, 25 ss.

⁸ F. VENTURINO, *Le primarie comunali dell’Unione*, cit., 29.

⁹ F. VENTURINO, *Le primarie comunali dell’Unione*, cit., 32.

¹⁰ F. VENTURINO, *Le primarie comunali dell’Unione*, cit., 33.

organizzatore ed il singolo partecipante¹¹. Il corpo elettorale delle elezioni primarie aperte (il c.d. *selettorato*¹²) viene potenzialmente a coincidere quantomeno con l'intero corpo elettorale che detiene il diritto di voto per le elezioni "ufficiali", potendo addirittura essere più ampio – come si dirà in seguito – laddove le fonti di disciplina della primaria ammettano anche soggetti che non siano titolari del diritto di voto per le elezioni "ufficiali" (come, ad es., minori di anni diciotto o stranieri).

Sono invece *private* le primarie «organizzate e gestite da soggetti privati nel quadro delle disposizioni civilistiche in materia di associazioni¹³». In tali circostanze, l'interferenza dei pubblici poteri nella conduzione dell'elezione e nella definizione dei suoi vari aspetti è pressoché nulla e la libertà degli organizzatori è massima.

Le primarie locali sono state, in genere, primarie di *coalizione*. Esse sono primarie promosse non da un singolo partito ma da un insieme di partiti (nella nostra esperienza tutti riferibili all'area di centro-sinistra), i quali, al fine di predisporre l'organizzazione e di guidare la gestione dell'elezione primaria, istituiscono organi temporanei (comitati), destinati poi a sciogliersi una volta conclusa la primaria. La prassi rivela che questi comitati temporanei per lo svolgimento delle primarie hanno presentato numerose difficoltà di funzionamento e sollecitato una notevole rissosità¹⁴.

Come si è detto, il filo rosso che lega tutte queste esperienze locali e regionali (ma con un rilievo politico nazionale) è costituito dalla contestazione delle regole utilizzate per le primarie o per la loro scarsa chiarezza (come nel caso della campagna elettorale) oppure per il loro contenuto (apertura dell'elettorato) o, ancora, per la loro inadeguatezza a governare un fenomeno divenuto così complesso. E' altresì evidente, però, come tali polemiche rimandino, in realtà, ad un tessuto partitico (o coalizionale) retrostante, spesso dilaniato da conflittualità interne o, comunque, impreparato a fronteggiare la tensione della selezione di candidature affidata direttamente agli elettori.

3. Le primarie napoletane: dal 2011 al 2016. Nuove e vecchie questioni.

In questo contesto, pare opportuno soffermarci sulla recente esperienza napoletana delle primarie del 2016. Quest'ultime, in particolare, hanno rappresentato una vera e propria *summa* dei problemi e delle disfunzioni che il metodo delle primarie ha manifestato in Italia, pur avendo alle loro spalle il pesante precedente del 2011 (un vero e proprio *worst case*).

Infatti, il 23 gennaio 2011 si teneva a Napoli la primaria per l'individuazione della candidatura alla carica di Sindaco. La consultazione era promossa dal centro sinistra (con la partecipazione di PD, Verdi, SEL e socialisti) con l'eccezione dell'Italia dei Valori (che candiderà, poi, il magistrato Luigi De Magistris). Le primarie erano di coalizione, aperte, ad un solo turno con la proclamazione quale vincitore del candidato che avesse riportato la maggioranza relativa dei voti validi. L'apertura delle primarie prevedeva, in ogni caso, una registrazione dell'elettore, contestualmente al voto, nell'*Albo degli elettori e delle elettrici del centrosinistra a Napoli*. Più che di apertura, si potrebbe parlare – come in altri casi – di una *super-apertura*, essendo ammessi al voto tutti i cittadini che avessero compiuto 16 anni,

¹¹ Si veda, a tal proposito, G. D'IGNAZIO, *Elezioni primarie e riforma dei partiti negli Stati Uniti d'America*, in S. GAMBINO (a cura di), *Elezioni primarie e rappresentanza politica*, Soveria Mannelli, 1995, 70-71; O. MASSARI, *Le primarie nelle democrazie occidentali*, in *Italianieuropei*, 5, 2002.

¹² Col termine «selettorato» si indicano i soggetti che, secondo le norme che disciplinano lo svolgimento dell'elezione primaria, sono titolari in astratto del diritto di elettorato attivo (c.d. *selettorato potenziale*). Con l'espressione *selettorato reale* si intendono invece gli elettori che, nell'ambito del *selettorato potenziale*, hanno effettivamente partecipato alle primarie.

¹³ C. FUSARO, *Elezioni primarie: prime esperienze e profili costituzionali*, in *Quad.reg.tosc.*, 55, 2006, 56.

¹⁴ A. GRATTERI, *Elezioni primarie e segretezza del voto: elementi pubblicistici ed associazionismo privato*, in *Quad.reg.tosc.*, 55, 2006, 249.

i cittadini dell'Unione europea e gli stranieri regolarmente soggiornanti nel territorio del Comune di Napoli.

Fra i quattro candidati alle primarie, due erano i favoriti: Umberto Ranieri (appoggiato dal Partito democratico a livello nazionale, già esponente di governo) e Andrea Cozzolino (europarlamentare ed esponente della corrente facente capo dall'ex Presidente della Regione, nonché ex Sindaco di Napoli, Bassolino). Gli altri candidati erano un esponente del PD (Oddati) e di altre forze minori (Liberio Mancuso, SEL; Gino Sorbillo, Verdi).

Ranieri vinceva in tutti i collegi della città eccetto in quello di Secondigliano, quartiere con forte degrado economico e sociale e significativa presenza camorristica. In questa zona, invece, Cozzolino raccoglieva un numero così elevato di voti da essere sufficienti a recuperare il vantaggio sull'avversario e vincere la primaria¹⁵. I sostenitori di Ranieri lamentarono da subito la presenza di vistose irregolarità, specie alla luce della documentazione fornita da un giornale di rilievo nazionale circa la massiccia partecipazione di cittadini stranieri (in particolar modo, cinesi) alle primarie. Ma le contestazioni riguardavano anche fenomeni di infiltrazioni camorristiche, di voto strategico proveniente dal centro destra, di irregolarità nelle procedure di voto. Si aggiunga che la vicenda seguiva ad una infuocata polemica circa presunte irregolarità anche nelle iscrizioni al partito, dopo la constatazione che i tesseramenti a Napoli del Partito democratico costituivano circa il 10 % di quelli nazionali¹⁶. Il segretario del Partito democratico di Napoli si dimetteva, avendo lamentato alcune evidenti anomalie nel voto al candidato Cozzolino. L'esito della vicenda era la non proclamazione di alcun vincitore, il commissariamento della direzione provinciale del Partito democratico da parte della segreteria nazionale ed una *empasse* che si è protratta per settimane, nel corso delle quali nessuna decisione è stata assunta dal comitato dei garanti delle primarie né dal comitato organizzatore, dato il livello altissimo dello scontro circa la necessità o meno di ripetere le primarie. Pur con molte incertezze, il Partito democratico, dopo la rinuncia del (mai proclamato) vincitore Cozzolino alla candidature, decideva di non ripetere le elezioni primarie e di cooptare una personalità esterna ai partiti per la candidatura a Sindaco di Napoli, il prefetto Mario Morcone, che non riuscirà neppure a raggiungere il ballottaggio (sarà eletto il candidato Luigi De Magistris)¹⁷. Qualche mese più tardi, si apprenderà dalla stampa che la Direzione distrettuale antimafia di Napoli aveva proceduto all'apertura di un'indagine (senza indagati) per l'ipotesi di reato di minacce aggravate con la finalità di favorire una associazione di tipo mafioso (senza esito, almeno al momento)¹⁸.

Le primarie del 2016, quindi, si celebrano con questo pesante precedente (e con quelle delle primarie per la Presidenza della Regione del 2012, di cui per ragioni di spazio non si tratterà in questa sede¹⁹). Le primarie vengono così proposte come momento di "riscatto" della coalizione di centro-sinistra a seguito del *caos* delle precedenti primarie e della cocente sconfitta elettorale del 2011.

¹⁵ All'esito dello scrutinio, il vincitore Cozzolino si affermava con il 37,34%, seguito da Umberto Ranieri al 34,56%; Oddati si attestava al 12,09%, Mancuso al 15,76%, Sorbillo allo 0,76%.

¹⁶ Cfr. l'articolo di M. CREMONESI, *A Napoli una tessera su 10. Tensioni nel PD*, in *Corriere della Sera*, 11 luglio 2009.

¹⁷ Si veda il comunicato stampa del 18 febbraio 2011 del coordinamento provinciale di Napoli.

¹⁸ Cfr., per una panoramica della situazione napoletana, l'intervista dell'allora commissario del PD di Napoli, on. Orlando in S. BRANDOLINI, *Orlando: primarie del Pd, le abbiamo annullate perché c'era puzza di bruciato*, in *Corriere del Mezzogiorno*, 22 settembre 2011.

¹⁹ Le primarie del centrosinistra per la scelta del candidato Presidente della Regione Campania si sono tenute il 1 marzo 2015. I candidati in corsa erano il sindaco di Salerno, Vincenzo De Luca, l'europarlamentare Andrea Cozzolino ed il socialista Marco di Lello. Il vincitore De Luca si è affermato con il 50,7% dei voti, con una partecipazione attestata a 152.769 elettori. Anche in questa tornata di primarie, però, non sono mancate le polemiche a proposito di infiltrazione di votanti da parte dello schieramento avversario e forme di voto plurimo da parte degli stessi elettori, in assenza di adeguati controlli sugli elenchi di elettori. Alcuni hanno ritenuto una forma di slealtà nella competizione la decisione del Comune di Salerno di tenere aperto l'ufficio elettorale per il rilascio di certificati elettorali necessari per essere ammessi al voto.

Si tratta di primarie di coalizione nell'ambito del centro-sinistra, promosse da un comitato costituito dal Partito democratico, Scelta civica, Centro democratico, Repubblicani democratici, Partito socialista ed Italia dei valori e regolate da un apposito *Regolamento per le primarie di coalizione per la scelta del candidato a sindaco della città di Napoli*²⁰. L'onere organizzativo è assunto da un comitato organizzativo (art. 2) costituito da sedici membri, dei quali otto ed il Presidente espressione del PD ed otto indicati, uno per ciascuna, dalle forze politiche aderenti, oltre ad un rappresentante, senza diritto di voto, per ciascun candidato. Il comitato costituisce il "motore" dell'attività organizzativa, dovendo sovrintendere non solo allo svolgimento corretto delle operazioni di voto, ma anche alla verifica delle candidature ed alla pubblicazione dell'elenco dei candidati, all'istituzione, alla localizzazione e composizione dei seggi, alla verifica sullo svolgimento della campagna elettorale e gestione del fondo cassa (la disciplina è contenuta all'art. 2 del regolamento). Soprattutto, il comitato è individuato come «organo di unica istanza per la risoluzione di ogni controversia relativamente alle primarie di coalizione nella città di Napoli» (art. 2, c. 10). A differenza di altre esperienze, quindi, il comitato costituisce sia il punto di riferimento per l'organizzazione e la gestione del procedimento, sia l'organo di garanzia e di controllo della regolarità della primaria.

Dal punto di vista delle fonti di disciplina delle primarie, il regolamento costituisce la fonte principale, ancorché non sia chiaro se il regolamento costituisca anche l'atto costitutivo del comitato, oppure se – come pare preferibile – l'atto costitutivo sia avvenuto *per facta concludentia* ed il regolamento si limiti a disciplinarne le modalità di funzionamento. Il comitato è chiamato ad adottare un *codice di autoregolamentazione* (di cui, però, non si trova traccia nel sito web dedicato alle primarie) che specifichi norme e principi di comportamento dei candidati nel corso della campagna elettorale, nonché il tetto alle spese e le modalità per una corretta ed efficace comunicazione.

Peraltro il regolamento rinvia ad altre fonti interne del solo Partito democratico che vengono, quindi, recepite dal comitato (ed accettate anche dagli altri partiti della coalizione) quali il *Codice etico nazionale del PD* ed il *Codice di autoregolamentazione del PD metropolitano di Napoli*. Una clausola finale accoglie, per quanto non disciplinato dal regolamento, il regolamento per le primarie regionali e gli statuti nazionale e regionale del Partito democratico. Così, se si può affermare senza ombra di dubbio la distinzione di soggettività giuridica fra il comitato ed il Partito democratico, è altrettanto evidente che il primo abbia fatto propria gran parte della disciplina interna prevista per lo svolgimento delle primarie.

3.1) L'elettorato attivo.

Le polemiche, registrate nel 2011 sull'elettorato attivo, portano, in questa tornata, ad una significativa innovazione. L'elettorato attivo è riconosciuto, per così dire, a *doppio binario* (art. 7, regolamento). Si prevede, infatti, un obbligo generale di registrazione di tutti gli elettori *all'Albo delle elettrici e degli elettori della coalizione formata da Partito Democratico, Scelta Civica, Centro Democratico, Repubblicani Democratici, Partito Socialista, Italia dei Valori, Verdi*. Tuttavia, mentre i cittadini italiani maggiorenni residenti nel Comune di Napoli che si riconoscono nella «proposta politica della coalizione» possono registrarsi sia precedentemente al voto (pre-registrazione) sia contestualmente allo stesso, le altre categorie ammesse al voto debbono registrarsi almeno una settimana prima del voto. Tali categorie sono individuate nei cittadini che abbiano compiuto sedici anni (ma non ancora diciotto) alla data delle primarie e nei cittadini dell'Unione europea regolarmente soggiornanti.

²⁰ Reperibile sul web all'indirizzo <http://www.primarienapoli.it/wp-content/uploads/2016/02/regolamento.pdf>.

La clausola del regolamento, dunque, esclude *in toto* gli stranieri ancorché regolarmente soggiornanti, e mira a fissare, in un momento antecedente a quello propriamente elettorale, la consistenza di due categorie diverse di elettori. Da un lato, infatti, la previsione riguarda i minori di anni sedici i quali, essendo privi di tessera elettorale, debbono essere sottoposti ad un controllo rispetto alla residenza effettiva nel Comune e, conseguentemente, al seggio di appartenenza; dall'altro, i cittadini di altri Paesi dell'Unione europea residenti nel Comune sono ammessi, ma anche per costoro è previsto un controllo più intenso, a prescindere dal fatto che siano iscritti nella c.d. *lista elettorale aggiunta* prevista dal decreto legislativo 12 aprile 1996, n. 197. La necessità di esercitare un controllo su queste categorie di elettori attraverso la preregistrazione ha avuto come effetto collaterale quello della disincentivazione della partecipazione, risultando pre-registrati nei termini previsti dal regolamento solo 127 minorenni e 20 cittadini di altri paesi dell'Unione europea (secondo fonti della stampa, non è disponibile un dato ufficiale²¹)

L'Albo così composto potrà essere consultato dai componenti del comitato organizzatore e loro delegati, nel rispetto della privacy di ciascun elettore. Tuttavia, la consistenza definitiva dell'Albo potrà essere determinata solo a conclusione dello svolgimento dell'elezione primaria e non già *ex antea* come, invece, pare lasciare intendere il regolamento (che, infatti, prescrive all'art. 7, c. 6 che il comitato organizzatore deliberi in via definitiva sull'elenco degli ammessi al voto «entro il terzo giorno antecedente la votazione»), potendosi gli elettori-cittadini registrarsi anche al momento del voto.

L'ammissione al voto è ulteriormente subordinata all'esibizione di un documento di identità con fotografia che indichi chiaramente la residenza, e della tessera elettorale; alla sottoscrizione del documento programmatico della coalizione; al versamento di un euro a titolo di «concorso alle spese organizzative delle primarie». Al fine di evitare fenomeni di voto plurimo (ovverosia, di un elettore che viene ammesso a votare più volte, nel medesimo o in diversi seggi), ha avuto risalto sulla stampa la sperimentazione di una applicazione che consente ai membri dei seggi di trasmettere, in tempo reale, i nominativi dei votanti ad una banca-dati centrale²², sebbene di questa procedura (sorprendentemente) non vi sia traccia alcuna nel regolamento della primaria.

3.2) L'elettorato passivo.

L'elettorato passivo è previsto dal regolamento per coloro che siano, alla data delle primarie, in possesso dei requisiti di eleggibilità (e di candidabilità) previsti dalla legge per la carica di Sindaco²³ e la cui candidatura non sia in contrasto né con il *codice etico del Partito democratico* (anche se iscritti o riconducibili ad altri partiti) né con il *codice di autoregolamentazione del PD metropolitano di Napoli*. I candidati devono inoltre impegnarsi al rispetto del regolamento delle primarie, a «riconoscere il risultato delle medesime, così come certificate dal organizzatore» (art. 4, c. 2, lett. b)) e, conseguentemente, a «sostenere lealmente il vincitore nella campagna elettorale delle elezioni comunali e per tutto l'arco della consiliatura» (art. 4, c. 2, lett. c)). I candidati inoltre riconoscono le linee politiche e programmatiche della coalizione per il governo del territorio, rispettano il codice di autoregolamentazione della campagna elettorale e deferiscono «qualunque questione, quesito, controversia di tipo regolamentare, interpretativa

²¹ Così R. FUCCILLO, *Primarie Pd, a Napoli App antibrogli e clausola per bloccare le file di cinesi e pakistani*, in *La Repubblica-Napoli*, 5 marzo 2016.

²² Si veda, a tal proposito, R. FUCCILLO, *Primarie Pd, a Napoli App antibrogli e clausola per bloccare le file di cinesi e pakistani*, cit.; M. DEMARCO, *A Napoli primarie ad alta tensione. La app anti brogli e i guai del passato*, in *Corriere della Sera*, 5 marzo 2016.

²³ Sul punto, si veda A. SACCOMANNO, *Candidature e regime giuridico delle ineleggibilità e delle incompatibilità*, in S. GAMBINO (a cura di), *Elezioni primarie e rappresentanza politica*, cit., 114-115.

o inerente lo svolgimento delle operazioni di voto e di scrutinio esclusivamente agli organi previsti dal regolamento» (art. 4, c. 2, lett. *d*)), ovverosia al comitato organizzatore che è l'organo competente per la decisione in merito a contestazioni e reclami (ai sensi dell'art. 9, che contiene anche la fondamentale disciplina degli oggetti dei reclami e dei termini decadenziali). Quest'ultima clausola merita un approfondimento.

Essa può essere ricondotta alla fattispecie della convenzione di arbitrato (di cui all'art. 808-*bis* c.p.c.), cui i candidati alla primaria prestano adesione in sede di presentazione delle candidature (accettando di ricadere dal punto di vista soggettivo nell'ambito di efficacia della convenzione). Nel silenzio del regolamento, inoltre, si dovrebbe propendere per la soluzione della ritualità dell'arbitrato. Tuttavia, le caratteristiche di questa convenzione ed il profilo soggettivo degli arbitri inducono qualche perplessità. Autorevole dottrina ha notato di recente che, per quanto concerne le usuali formule arbitrali previste negli statuti e nei regolamenti dei partiti, «nella maggior parte dei casi su queste grava l'ipotesi di nullità, considerato che la stessa attribuisce la veste di arbitri ad una commissione nazionale di garanzia dei probiviri priva dei necessari requisiti di terzietà ed imparzialità, non essendo riconducibile la loro nomina alla volontà autonoma delle parti²⁴». Ed in effetti, in questo caso, l'organo di garanzia – il comitato organizzatore – è costituito da membri indicati dalle forze politiche aderenti alla coalizione in forma non paritaria ed è aperto alla partecipazione consultiva di ulteriori soggetti (rappresentanti dei candidati sindaco). Appare, dunque, dubbia la terzietà ed indipendenza del comitato rispetto alle parti di una eventuale controversia (i candidati alla primaria: così secondo l'art. 9 del regolamento), i quali potrebbero ben eccepire l'assenza di tale requisito attraverso l'istituto della ricusazione di uno o più membri (art. 815 c.p.c.) oppure facendo valere la nullità della clausola che prevede la convenzione di arbitrato²⁵. La questione, tuttavia, non è stata oggetto di censura da parte dei candidati-ricorrenti.

Peculiare, nel panorama delle primarie di coalizione italiana, è la previsione di requisiti di candidabilità alla primaria *differenziati* in ragione al partito politico di appartenenza. Infatti, se il candidato risulta iscritto al Partito democratico, lo stesso dovrà dimostrare preliminarmente di essere in regola con i versamenti delle quote associative per qualsiasi livello territoriale, allegando una certificazione liberatoria da parte dei tesoreri provinciali (art. 4, c.3), requisito non richiesto per gli altri candidati.

Il medesimo criterio di differenziazione è previsto anche ai fini della presentazione delle sottoscrizioni di supporto. L'art. 3, infatti, sembra implicitamente escludere che candidature possano essere trasversalmente sostenute da iscritti ai diversi partiti della coalizione e disciplina separatamente la presentazione di candidati da parte di iscritti al PD e la presentazione di candidati da parte di altri partiti della coalizione. Nel primo caso (art. 3, c.1) è previsto che la sottoscrizione debba essere appoggiata da un numero di componenti l'assemblea metropolitana variabile fra il 35% ed il 40% oppure da un numero di iscritti al PD nella città di Napoli, ed ivi residenti ed elettori, variabile fra il 20% ed il 30% di quelli censiti al 31 dicembre 2014. Nel caso di altri partiti della coalizione, invece, la candidatura deve essere avanzata dal segretario provinciale ed essere sottoscritta o dal 35% dei componenti del competente organo provinciale oppure dal 20% degli iscritti nella città di Napoli al 31 dicembre 2014.

Le due modalità di presentazione delle candidatura sono significativamente differenti ed introducono un non trascurabile elemento di rottura nella *par condicio* fra i diversi candidati. Nel primo caso, la disposizione punta a regolare la competizione all'interno del Partito

²⁴ Così G. AMATO, *Nota su una legge sui partiti in attuazione dell'art. 49 della Costituzione*, in *Rass.parl.*, 2012, 489; in giurisprudenza, più in generale, sul requisito di terzietà ed indipendenza degli arbitri, Trib. Lucca, sent. 4 ottobre 2008, n. 1235 a giudizio del quale «intrinseca alla funzione del decidere è la posizione di imparzialità e terzietà dell'arbitro di fronte alle parti».

²⁵ Cfr., sul punto, Trib. Napoli, ordinanza 22 ottobre 2003.

democratico, limitando sì il numero di possibili competitori ma, allo stesso tempo, promuovendo un metodo di formazione della candidatura *dal basso*. Nel secondo caso, invece, c'è una forma di controllo della competizione più rigida *dall'alto*, che passa necessariamente per l'approvazione da parte del segretario provinciale ed è corroborata dall'appoggio richiesto agli organi provinciali del partito o agli iscritti. Evidentemente, questa seconda impostazione mira a favorire la presentazione di un'unica candidatura da parte dei partiti minori della coalizione.

4. Le contestazioni sulla regolarità delle operazioni di voto, fra coalizione e partiti.

Le elezioni primarie del 6 marzo 2016 hanno visto la presentazione di quattro candidature: Valeria Valente (PD), appoggiata dalla *leadership* del partito, che è risultata la vincitrice con 43,7% dei voti; Antonio Bassolino (PD), che si è posizionato a breve distanza, con il 42,2% dei voti (con uno scarto, in termini assoluti, di 452 voti); Marco Sarracino (PD), con il 10,6%; Antonio Marfella (esponente della società civile e sostenuto dal Partito socialista), con il 3,4% dei voti. Complessivamente hanno partecipato al voto 30.963 elettori.

L'apparente tranquillità con la quale si sono svolte le primarie è stata turbata, il giorno successivo alle primarie (7 marzo), dalla pubblicazione sul sito *Fanpage.it* di un video nel quale erano ripresi alcuni consiglieri comunali e municipali nonché privati non identificati nell'atto di consegnare ai votanti (o, forse, più genericamente passanti...) contributi in danaro, sia al fine di pagare il previsto contributo di un euro sia al fine di remunerare l'elettore per la disponibilità, chiedendo di indirizzare il voto verso la candidata Valente (e, in alcuni casi, precisando di non votare per Antonio Bassolino)²⁶. Parallelamente ai ricorsi interni promossi per la verifica della regolarità delle primarie, la Procura della Repubblica di Napoli ha iscritto nel registro delle informative non costituenti notizia di reato.

4.1) I ricorsi al comitato organizzatore.

Il candidato secondo classificato, Bassolino, presa cognizione dei filmati, presenta sei ricorsi – uno per ciascun seggio interessato – al comitato organizzatore (8 marzo)²⁷, che vengono esaminati e decisi il giorno successivo (9 marzo)²⁸. Il candidato chiede non già l'annullamento delle primarie, bensì l'annullamento del voto nelle sole sezioni interessate dai fenomeni contestati e, quindi, il loro scorporo dai risultati complessivi dei singoli candidati (come già avvenuto nel precedente, poco edificante, delle primarie per la presidenza della Regione Liguria²⁹). Ciò avrebbe comportato un ribaltamento del risultato

²⁶ Il video è disponibile all'indirizzo <http://youmedia.fanpage.it/video/al/Vt2kquSwhoJZI5LA>, col titolo *Primarie Pd Napoli, consiglieri danno soldi per votare Valeria Valente*. Secondo il ricorso presentato dal candidato Antonio Bassolino, gli atti di turbativa delle elezioni sarebbero avvenuti in sei seggi (nn. 45, 46, 58, 61 e 62).

²⁷ Il ricorso è reperibile sul sito <http://www.antonibassolino.it/wp-content/uploads/2016/03/Primarie-Ricorso-Bassolino.pdf>

²⁸ Il verbale della riunione del comitato organizzatore delle primarie è reperibile <http://www.primarienapoli.it/wp-content/uploads/2016/03/Verbale-seduta-9-marzo-2016.pdf>. Nel corso della riunione, viene posta più volte la questione della pubblicità dei lavori del comitato attraverso lo *streaming*, ma la richiesta viene rigettata dalla presidenza del comitato.

²⁹ Le primarie di coalizione di centro-sinistra per la scelta del candidato Presidente della Regione Liguria hanno visto l'annullamento, da parte del Collegio dei garanti, del voto in tredici seggi elettorali (su ventotto oggetto di segnalazione) in quanto interessati da fenomeni di pressione e condizionamenti sugli elettori o dazione di danaro in cambio di determinate espressioni di voto. Il Collegio, peraltro, segnalava comunque una serie di situazioni anomale che, pur non dando luogo all'annullamento del voto, risultavano comunque fortemente sospette. Il testo della decisione è reperibile all'indirizzo <http://pdligure.it/primarie-regionali->

delle primarie, assegnando la vittoria ad Antonio Bassolino (il quale, dunque, era portatore di uno specifico interesse a ricorrere).

Il motivo dei ricorsi è comune: il candidato lamenta «pesanti ed indebiti condizionamenti per influenzare l'esito del risultato, accompagnati sistematicamente da atti di compravendita del voto» e che le primarie «non si sono svolte in un clima sereno e di partecipazione libera e democratica». Il ricorso è fondato sulla clausola del regolamento che prevede la possibilità di presentare contestazioni in merito alla «regolarità delle operazioni di voto e di scrutinio» (art. 9, c.1) entro ventiquattro ore dalla chiusura delle operazioni di voto.

Il comitato organizzatore decide sì entro le successive ventiquattro ore, secondo il regolamento, ma rileva che il ricorso di Bassolino risulta essere tardivo, essendo stato presentato oltre le ventiquattro ore dalla conclusione delle operazioni di voto (l'eccezione di tardività viene sollevata, nel comitato, dal rappresentante della candidata Valente). Ciononostante, il comitato decide comunque di pronunciarsi nel merito.

Il comitato rigetta il ricorso (otto voti a favore del rigetto, un voto contrario e sette assenti), all'esito di una tempestosa riunione, basando le proprie argomentazioni sulla constatazione che i fatti mostrati dal sito internet «non siano in grado di mettere in discussione il voto espresso in quei seggi» e definendo la dazione di danaro un «gesto censurabile sul piano etico e di opportunità», ma non così esteso da dover portare all'annullamento dei voti dell'intero seggio. Il comitato rileva altresì che nei verbali consegnati non c'è menzione di fatti tali da turbare la regolarità del voto, circostanza che confermerebbe la marginalità dei fenomeni documentati nei video. Immediatamente dopo il rigetto del ricorso, il comitato procede alla proclamazione dei risultati delle primarie.

Il 10 marzo Antonio Bassolino propone un nuovo ricorso al comitato³⁰, stavolta ai sensi dell'art. 9, c. 2, del regolamento delle primarie, avente cioè ad oggetto la proclamazione del risultato elettorale (da presentare entro quarantotto ore dalla proclamazione, con decisione del comitato da rendere entro ventiquattro ore). Il ricorso di Bassolino è volto ad ottenere l'annullamento dei risultati proclamati nei seggi coinvolti in quanto il risultato elettorale è stato «palesamente alterato e condizionato da numerosi e gravi episodi verificatisi all'esterno dei seggi elettorali».

Il ricorso propone una interessante «lettura» della collocazione delle primarie all'interno dell'ordinamento costituzionale. Pur trattandosi di una manifestazione dell'autonomia privata, a giudizio del ricorrente, le primarie rappresentano una forma attraverso la quale i partiti politici e le coalizioni fra partiti politici esercitano le loro funzioni di natura costituzionale di cui all'art. 49 Cost.

Ne conseguirebbe, quindi, che questa peculiare forma di consultazione popolare debba conformarsi ai principi costituzionali in tema di espressione del voto e di tutela della libertà dell'elettore: anche in assenza di una norma legislativa che renda applicabile la normativa ordinaria prevista per le elezioni amministrative e preordinata alla tutela della genuinità del voto ai sensi dell'art. 48 Cost., è la posizione costituzionale dei partiti politici ad esigere che le elezioni primarie e le elezioni amministrative vere e proprie ricevano il medesimo trattamento (fatta eccezione per le norme penali, per le quali vige la riserva di legge). In tale prospettiva, la dazione di un contributo in danaro agli elettori e lo svolgimento di una campagna elettorale entro i duecento metri dal seggio (ai sensi dell'art.9, primo comma, legge 4 aprile 1956, n. 212), avrebbero vulnerato la libertà di voto, non essendo chiaro a che titolo e con quale funzione il danaro è stato scambiato o, ancora di più, se l'elettore avrebbe comunque partecipato al voto pur in assenza di quell'incentivo.

[2015/1649-primarie-2015-il-verbale-del-collegio-regionale-dei-garanti-relativo-allannullamento-del-voto-in-tredici-seggi.html](#). Il risultato della primaria, tuttavia, risultava immutato a seguito dell'annullamento.

³⁰ Il ricorso è reperibile sul sito <http://www.antonioBassolino.it/wp-content/uploads/2016/03/Primarie-Ricorso-bis-Bassolino.pdf>.

Il comitato rigetta il ricorso (con sette voti a favore del rigetto, quattro contrari), ritenendo che i fatti lamentati dal ricorrente non siano tali da aver influito sul risultato elettorale, neppure se si fosse trattato di elezioni amministrative vere e proprie.

Nel frattempo, la candidata vincente le primarie, Valeria Valente, ha depositato un esposto alla commissione di garanzia provinciale del Partito democratico per accertare le responsabilità disciplinari degli iscritti al partito ripresi nei video mentre distribuivano danaro agli elettori. La commissione provinciale del partito, nel mese di maggio, non ha ritenuto sussistenti responsabilità disciplinari di due iscritti identificati nei video (i due esponenti sono stati poi candidati al Consiglio comunale alle successive elezioni amministrative del 5 giugno 2016).

4.2) Il ricorso alla Commissione nazionale di garanzia del PD.

In questa situazione così conflittuale, il candidato Bassolino non si rassegna e presenta un ulteriore ricorso alla Commissione nazionale di garanzia del Partito democratico onde ottenere il riesame delle decisioni adottate dal comitato organizzatore e, quindi, il non conteggio dei voti espressi nei seggi contestati ai fini della proclamazione del vincitore. La decisione della Commissione nazionale di garanzia, resa il 23 marzo 2016³¹, presenta aspetti di notevole interesse, sia per quanto riguarda la specifica natura delle primarie di coalizione, sia per quanto concerne la disciplina normativa applicabile alle primarie sia, infine, per quanto concerne la definizione delle condizioni di ammissione all'elettorato attivo.

La Commissione nazionale, infatti, risolve il ricorso – per così dire – *in rito*, dichiarando la propria incompetenza a pronunciarsi poiché le primarie si sono svolte nel perimetro di una coalizione, con la partecipazione sia del PD sia di altre forze politiche. La natura coalizionale delle primarie e la specifica clausola prevista dal regolamento che impone – come si è visto – di devolvere «qualunque questione, quesito o controversia inerente le primarie unicamente al comitato organizzatore», clausola accettata da tutti i candidati, impediscono di configurare una qualsivoglia competenza di un organo interno di uno dei partiti aderenti alla coalizione. Solo all'organo individuato da tutti i partiti promotori del comitato ed accettato da tutti i candidati spetta la competenza ad esaminare i ricorsi, essendo «quantomeno originale che quando a concorrere alla selezione dei candidati sia una coalizione formata da più forze politiche, che a loro volta hanno autonomi organi di garanzia territoriali e nazionali, ad una prima istanza partecipata nel rispetto delle pluralità delle forze politiche stesse, facesse seguito un'istanza di appello o superiore che appartenesse solo ad una di esse».

Tuttavia, la Commissione nazionale, pur ritenendo l'argomento sulla competenza assorbente, per «completezza e trasparenza della decisione» e per costituire un «orientamento per casi futuri», ritiene di dover esaminare i fatti oggetto di contestazione alla luce della giurisprudenza amministrativa in tema di irregolarità nelle operazioni elettorali e, in particolare, alla luce del generale principio del c.d. *favor voti*. Sotto il profilo del metodo, quindi, la Commissione trasferisce pacificamente il dettato normativo ed i canoni interpretativi formati nell'ambito del diritto elettorale alle elezioni primarie, concludendo nel senso che i casi videodocumentati sono comunque in numero esiguo rispetto al numero complessivo dei suffragi espressi per la candidata vincitrice e che il ricorrente non ha potuto fornire adeguata prova delle irregolarità gravi, poiché non risultano rilievi in tal senso nei documenti acquisiti e nei verbali delle operazioni elettorali. Si è in presenza, a giudizio della Commissione, di «sporadici e singoli episodi accaduti al di fuori di alcuni seggi elettorali, senza alcun crisma di ufficialità e di forma».

³¹ La decisione è reperibile sul sito <http://www.antonibassolino.it/wp-content/uploads/2016/03/Primarie-III-ricorso-Bassolino-Risposta.pdf>

Accanto a questo argomento, la Commissione nazionale esamina anche la natura e lo scopo del contributo di almeno un euro previsto come requisito di ammissione alla primaria. La Commissione, senza alcun appiglio testuale, si esercita in un equilibrismo interpretativo poco convincente. Sostiene, infatti, che essendo il contributo prescritto dal regolamento un «contributo alle spese organizzative delle primarie» (come recita l'art. 7, c. 4, lett. b) del regolamento), si pongano dei problemi in ordine a coloro che non siano in grado di versare tale somma. La conclusione della Commissione nazionale – pur se definita «assai delicata» e di «non facile soluzione» – è nel senso che il versamento della quota non possa essere posto sullo stesso piano della sottoscrizione del documento programmatico di adesione, essendo solo quest'ultimo un «discrimine ed una condizione alla partecipazione al voto»: stabilire una sorta di «precondizione economica e sociale all'esercizio del diritto di voto» risulterebbe in contrasto «con fondamentali diritti costituzionali e con i diritti sanciti dallo Statuto del Partito democratico». Di talché la Commissione pare giustificare la prassi di alcuni presidenti di seggio che hanno ammesso elettori che non hanno versato il prescritto contributo (emersa *per tabulas* dai verbali) e non ritiene «di per sé illegittimo il sostegno di chi abbia voluto contribuire in luogo dell'elettore alle spese organizzative delle primarie per agevolare la partecipazione di chi non era in grado di provvedervi, ma aveva la ferma intenzione di parteciparvi».

In realtà, la previsione di un modesto contributo per la partecipazione alle primarie rientra, più che nelle forme di sostegno alle spese organizzative, fra i (blandi) *oneri* previsti in capo all'elettore per verificarne la reale motivazione a partecipare alla primaria. La consistenza del contributo minimo richiesto (un euro) è tale da non porre – se non su un piano del tutto astratto – il problema della creazione di una effettiva barriera all'accesso o una forma di chiusura della primaria³². Pare necessario dare una lettura sistemica degli *oneri* richiesti per l'ammissione all'elettorato attivo per i cittadini (più penetranti gli oneri previsti per i cittadini UE o i sedicenni, vista l'esigenza della pre-registrazione a distanza di almeno una settimana): la richiesta di contributo si lega, nella prospettiva del regolamento, armonicamente alla necessità di aderire alla piattaforma programmatica ed all'iscrizione nell'albo degli elettori, senza che sia possibile instaurare una gerarchia fra gli stessi.

L'opzione interpretativa fatta propria dalla Commissione nazionale, invece, punta a relativizzare uno di essi (il contributo), a favore dell'adesione alla piattaforma programmatica, in tal modo depotenziando ulteriormente la già debole barriera *motivazionale* prevista in caso di primarie aperte. Non a caso, la Commissione nazionale, accorgendosi dei rischi della propria impostazione, corregge il tiro precisando che comunque la dazione di un contributo da parte di terzi ad elettori per sostenere le spese organizzative delle primarie non sia illegittimo, a condizione che sia verificata la «ferma intenzione» di partecipare alle primarie. Un cortocircuito argomentativo che cela, probabilmente, la volontà di relativizzare l'accaduto e che non si confronta, evidentemente, con il modesto *quantum* richiesto in concreto per la partecipazione.

5. Le primarie come elezioni della bocciolina? Alcuni spunti di riflessione posti dalle elezioni primarie napoletane (e non solo).

Nella “selva” di ricorsi e di tensioni che hanno animato la coalizione di centro-sinistra in occasione delle primarie napoletane, pare opportuno sottolineare alcuni elementi di rilievo e spunti di riflessione, specialmente nella prospettiva dell'approvazione di una legge sulle primarie e, più in generale, sui partiti politici.

³² Si veda, per una riflessione sul punto con riferimento all'esperienza delle primarie per il candidato Presidente del Consiglio dei Ministri de L'Unione del 2005, A. GIGLIOTTI, *Le primarie dell'Unione*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

Il primo elemento di rilievo è che – come si notava in precedenza – la vicenda delle primarie ha avuto un suo preciso riflesso sullo svolgimento della competizione elettorale vera e propria: la candidata Valente, infatti, ha riportato risultati elettorali modesti (21,13%) e non ha avuto accesso neppure al ballottaggio (come noto, è stato rieletto Sindaco il candidato De Magistris, esponente della società civile e sostenuto da liste riconducibili alla sinistra, nel ballottaggio con il candidato del centro-destra, Lettieri). Le contestazioni portate avanti dal candidato miglior perdente alle primarie hanno (in parte) delegittimato la candidata vincitrice e, indubbiamente, hanno portato ad una spaccatura all'interno del suo partito (per un certo periodo si è sospettato che Bassolino presentasse comunque la propria candidatura, appoggiato da una lista civica) e ad una polemica sulla coalizione formatasi dopo le primarie (la candidata, infatti, ha allargato la coalizione ad altre forze politiche non partecipanti alle primarie e vicine al centro-destra³³).

In secondo luogo, la primaria napoletana conferma l'esigenza che i comitati organizzatori pongano maggiore attenzione sulla *qualità della normazione* delle fonti che regolano le elezioni primarie. Le clausole in merito all'elettorato attivo e passivo, la disciplina della presentazione delle candidature, le clausole compromissorie, le modalità di costituzione e funzionamento degli organi di garanzia, gli strumenti per svolgere un effettivo controllo sulle procedure di voto e scrutinio, e i rimedi ed i termini per la presentazione di reclami: tutti questi aspetti risultano, ancora una volta, piuttosto oscuri e lacunosi. Nonostante lo strumento delle primarie sia stato impiegato molte volte, si stenta a definire un *regolamento-tipo* che faccia proprie le *best practice* individuate, avendo la meglio soluzioni estemporanee legate alla contingenza politica o territoriale che originano, però, quelli che abbiamo chiamato i *worst-cases*.

Più in generale, ricorrendo ad un paradosso, le primarie napoletane ripropongono intatta la seguente domanda: davvero non vi è differenza fra le *elezioni della bocciofila* e le elezioni primarie promosse da un partito politico o da una coalizione per la scelta del candidato sindaco³⁴?

Tanto il ricorrente Bassolino quanto la Commissione di garanzia nazionale del Partito democratico pongono – seppur in forme diverse – il problema del *diritto applicabile* alle elezioni primarie. In sintesi, la questione è se le elezioni primarie rappresentino la semplice manifestazione di autonomia privata di una formazione sociale oppure se, in ragione della peculiare natura e funzioni della “formazione sociale” *partiti politici*, espresse dall'art. 49 Cost., risulti immediatamente applicabile al loro interno la disciplina costituzionale per l'esercizio del diritto di voto (artt. 48 e 51, in particolare) e legislativa prevista per le elezioni amministrative.

In assenza di un intervento legislativo che disciplini l'organizzazione e l'attività dei partiti politici e, più specificamente, le primarie, non pare possibile annettere alla celebrazione delle primarie una immediata rilevanza pubblicistica, tale da comportare la compressione dell'autonomia dei partiti politici che imponga una disciplina del voto della primaria in forme analoghe a quelle previste per le elezioni “secondarie”. In linea di principio, la eventuale conflittualità in ordine allo svolgimento delle elezioni primarie è destinata, allo stato, a rifluire o nell'ambito degli organi di giustizia domestica o davanti al giudice ordinario che dovrà assumere, come parametro, il dettato statutario o regolamentare che gli organizzatori si sono autonomamente dati. Il che non significa che le elezioni primarie siano costituzionalmente irrilevanti: esse rappresentano, al contrario, una modalità qualificata attraverso la quale i cittadini concorrono, tramite i partiti, alla selezione dei

³³ Sulla relazione fra vincitori alle primarie e conseguente composizione “variabile” delle coalizioni, si vedano le osservazioni di G. TARLI BARBIERI, *Le riforme elettorali della Regione Toscana (II)*, in *Democrazia e diritto*, 2005, 1, 203.

³⁴ L'espressione paradossale «*elezioni delle bocciofila*» è ripresa da una intervista rilasciata da Raffaele Cantone alla trasmissione televisiva *Otto e mezzo* su La7 (15 marzo 2016).

candidati alle cariche elettive pubbliche. Ma ciò impedisce di ritenerle direttamente disciplinate dalla Costituzione, peraltro senza porsi il problema del rapporto con la norma generale sulla libertà di associazione (art. 18).

Questo ragionamento conduce a ritenere che vi sia bisogno di una speciale regolamentazione legislativa che si fondi sull'art. 49 Cost. Una eventuale legge di disciplina delle primarie dovrà proprio partire da questo angolo visuale – il diritto dei cittadini ad associarsi in partiti politici ed a concorrere con metodo democratico alla determinazione della politica nazionale, in tutte le modalità nelle quali tale concorso si declina – e svilupparlo coerentemente. Le primarie rappresentano, infatti, uno strumento di partecipazione dei singoli alla vita dell'organizzazione partitica: è stato detto che le primarie costituiscono una nuova «forma indiretta di iscrizione ai partiti» che esprime la «riaffermazione della volontà di partecipare, sottolineata dalla disponibilità a schierarsi ed a farsi identificare come parte di uno schieramento, al di là del contributo dato alla selezione del candidato³⁵».

Le recenti vicende, tuttavia, additano all'attenzione del giurista anche il tema del rapporto fra singoli cittadini, partiti politici e coalizioni di partiti, specialmente qualora siano quest'ultime ad organizzare forme di consultazione e di partecipazione degli elettori. In qualche misura, infatti, le elezioni primarie costituiscono sì una forma di attuazione dell'art. 49 Cost., ma allo stesso tempo rappresentano l'elemento di rottura del paradigma classico disegnato dalla medesima disposizione costituzionale, impostato sul rapporto esclusivo fra cittadino-iscritto e partito politico: ciò avviene sia perché le primarie aperte danno rilievo alla figura del semplice elettore sia perché le coalizioni rappresentano un soggetto giuridicamente e funzionalmente diverso dai singoli partiti che le costituiscono.

Tale considerazione, tuttavia, ci porta a sviluppare una conseguente riflessione sulla natura delle primarie ed il loro rapporto con le elezioni c.d. *secondarie*, ed uscire da una ambiguità che queste primarie hanno alimentato. In quanto strumento di partecipazione alla vita dei partiti politici, esse interagiscono, condizionando o essendone condizionate, con la politica, e si atteggiano in forme differenti a seconda delle contingenze all'interno delle quali si inseriscono. Non è un caso, infatti, che l'esperienza italiana si presenti, pur all'interno di un arco di tempo di circa venti anni, multiforme: sono state sperimentate primarie di partito e di coalizione, aperte e chiuse, pubbliche e private, partitiche ed a-partitiche, per cariche monocratiche o per la composizione di liste ecc. al punto che è difficile provare a proporre una tassonomia esaustiva³⁶.

Se ciò è vero, non solo non è costituzionalmente fondato trasferire *sic et simpliciter* istituti, criteri interpretativi ed orientamenti giurisprudenziali formati nell'ambito del c.d. diritto elettorale alle elezioni primarie, ma è – nella prospettiva *de iure condendo* – un errore farlo. Ritenere – come sostiene il ricorrente Bassolino o la Commissione nazionale di garanzia del Partito democratico – che alle elezioni primarie, in quanto elezioni, debbano applicarsi *in toto* le disposizioni previste per la campagna elettorale o per lo svolgimento delle elezioni amministrative trascura proprio ciò che le elezioni primarie sono, in definitiva.

Occorre porre attenzione alla differenza esistente, sotto il profilo funzionale, fra le elezioni primarie e le elezioni secondarie: mentre le prime sono, a prescindere dalla loro natura pubblicistica o privatistica, preordinate «all'esigenza di assicurare la migliore selezione possibile delle candidature e, più in generale, all'idea di ridurre lo iato esistente tra politica e società civile nonché, in ultima analisi, a quella di rafforzare l'effettività della

³⁵ V. CUTURI – S. GOZZO – R. SAMPUGNARO – V. TOMASELLI, *Partecipazione alle primarie*, cit., 163.

³⁶ Si veda anche il tentativo di classificazione che si è proposto in E. ROSSI – L. GORI, *Le primarie in Italia: dalla prassi alle regole*, in *Quad. cost.*, 3, 2009, 621 ss.

sovranità popolare³⁷», le seconde sono invece procedimenti pubblicistici, disciplinati dalla legge, volti ad attribuire democraticamente ad uno o più soggetti una carica pubblica³⁸.

Così argomentando, ad esempio, si potrebbe sostenere che, nelle elezioni primarie, più che il principio giurisprudenziale del *favor voti*, si debba attribuire una prevalenza alla genuinità della partecipazione degli iscritti e che quindi, più che alla conservazione del suffragio espresso, si dia maggiore rilievo alle condizioni nelle quali il voto si è svolto (ad es., eventi anomali durante lo svolgimento del voto, politicamente rilevanti³⁹), tralasciando i dati meramente formali (come l'esame dei verbali dei seggi). Proseguendo su questa linea ricostruttiva, radicalmente diverse anche sono le condizioni di ammissione all'elettorato attivo nelle elezioni primarie: oltre al (contestato) versamento di una somma di danaro, è richiesta generalmente una iscrizione in un albo di elettori e l'adesione ad una determinata piattaforma programmatica, proprio come deterrenti rispetto a fenomeni di interferenza e di inquinamento della genuinità del voto. Così come sono diverse le forme per l'esercizio del diritto di elettorato passivo, legate all'ordinamento interno di ciascun partito o coalizione (ad es., nella primaria napoletana, la singolare previsione della regolarità dei versamenti delle quote al partito o la proposizione della candidatura da parte del segretario provinciale del partito), o la possibilità di ottenere tutela dei propri diritti (ad es., attraverso una clausola compromissoria).

Altri e, soprattutto, con un diverso scopo e modalità di funzionamento sono gli istituti previsti dal diritto elettorale italiano a tutela della libertà, della personalità, della segretezza e dell'uguaglianza del voto.

L'esperienza napoletana (e tutte le precedenti) ci indica l'urgenza di un intervento normativo che sia radicalmente *innovativo* il quale, partendo da una complessiva regolamentazione dei nuovi attori politici (partiti politici, coalizioni di partiti, comitati fra partiti funzionali allo svolgimento di una determinata attività, ecc.), definisca i caratteri delle "primarie pubbliche", nel rispetto dei limiti e dei vincoli costituzionali e declini correttamente il rapporto fra l'art. 49 Cost. e la generale libertà di associazione per lo svolgimento di primarie private, prendendo atto, con riferimento a quest'ultime, dei fenomeni di *sregolatezza* (non privi di contenzioso sul piano civilistico e forse anche di riflessi penali) che si sono registrati. Indubbiamente, pare potersi affermare che le primarie abbiano assunto il carattere di vera e propria caratteristica *tipica* del sistema partitico italiano o, comunque, di una parte rilevante di esso, e che quindi abbiano bisogno di una *disciplina peculiare* nell'ambito delle generali forme di "selezione" e "sostegno" di candidati alle

³⁷ P. PASSAGLIA, *Un segreto da conservare (riflessioni sulla presumibilità ex ante dei voti espressi)*, in *Riv.dir.cost.*, 2010, 77.

³⁸ A questo proposito, giova richiamare il dibattito sorto a proposito delle leggi regionali sulle primarie e sulle forme di selezione delle candidature per la carica di Presidente della Regione e di consigliere regionale della Regione Toscana e della Regione Calabria, che hanno posto il tema di una rivisitazione dei requisiti della *segretezza* del voto in relazione alle elezioni primarie, così come interpretati comunemente: sul punto si veda P. PASSAGLIA, *Un segreto da conservare*, cit., 71 ss., anche sulla ipotesi di voto non segreto alle primarie; A. FLORIDIA, *Le primarie in Toscana: la nuova legge, la prima sperimentazione*, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale - Regione Toscana*, 2006, 55, 449-450; A. GRATTERI, *Elezioni primarie e segretezza del voto*, cit., 247 ss.; oppure, a proposito della campagna elettorale per le primarie, si vedano le indicazioni del Garante per la protezione dei dati personali, provvedimento n. 328 del 31 ottobre 2012.

³⁹ A tal proposito, è interessante la lettura del verbale del collegio dei garanti della primaria ligure per la candidatura alla carica di Presidente della Regione, il quale non annulla il voto in alcune sezioni, non ricorrendone i presupposti in termini giuridici o non essendo adeguatamente documentati nei verbali dei seggi, ma indica comunque eventi anomali che potrebbero aver influito sull'esito del voto (ad es., una affluenza decisamente superiore rispetto a quella media in un seggio; la presenza di cittadini stranieri in numero significativo, accompagnati da cittadini italiani; il voto di personalità riconducibili a schieramenti politici avversari rispetto a quello del centro-sinistra; anomalie nella gestione del contributo).

elezioni per le cariche pubbliche cui il legislatore, anche di recente, continua a fare riferimento⁴⁰.

⁴⁰ L'espressione è ripresa dall'art. 2 dell'A.S. 2439 - *Disposizioni in materia di partiti politici. Norme per favorire la trasparenza e la partecipazione democratica*, attualmente all'esame del Senato e già approvato dalla Camera dei Deputati in data 8 giugno 2016 (A.C. 2839). Il disegno di legge non individua una disciplina specifica per le c.d. elezioni primarie, ma tratta in generale delle forme di "selezione dei candidati alle elezioni".