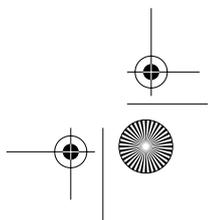
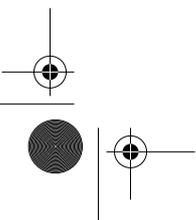
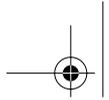
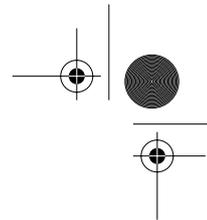


ELEZIONI PRIMARIE E SEGRETEZZA DEL VOTO: ELEMENTI PUBBLICISTICI ED ASSOCIAZIONISMO PRIVATO

di ANDREA GRATTERI







1. *La partecipazione elettorale come comportamento politicamente significativo e visibile*

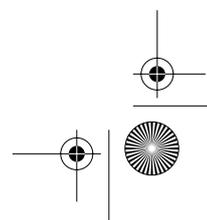
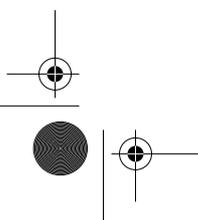
Lo scorso 16 ottobre più di settemila elettori si sono recati al seggio allestito dai partiti dell'Unione, hanno magari affrontato una lunga attesa, hanno sottoscritto una dichiarazione di adesione ad un progetto politico, hanno pagato almeno un euro quale contributo alle spese, si sono appartati dietro ad un paravento, hanno piegato la scheda elettorale e l'hanno inserita nell'urna senza apporvi alcun segno. Contemporaneamente altri novemila elettori compivano le stesse operazioni salvo invalidare la scheda¹.

Il comportamento di questi elettori, che pure rappresentano una frazione minima di coloro che si sono espressi per scegliere il leader dell'Unione², mette in evidenza uno degli elementi di maggior delicatezza di una consultazione, come quella delle primarie, dove si possono distinguere due diversi atti politicamente significativi: prima, la decisione di partecipare al voto; poi, la scelta fra le diverse opzioni di voto.

Cosa ha spinto allora quei sedicimila elettori ad esprimere un voto non valido? Si deve pensare che costoro siano portatori di un senso di appartenenza al progetto dell'Unione tanto elevato da voler partecipare alla consultazione pur non volendo sostenere nessuno dei candidati? Alcuni probabilmente hanno voluto esprimere questo loro giudizio, magari votando goliardicamente, per esempio, per Valentino Rossi. Altri elettori, però, hanno presumibilmente votato scheda bianca (o nulla) perché la loro assenza al seggio sarebbe stata notata: per una qualche ragione dovevano esserci.

¹ I dati definitivi (non ancora certificati dai garanti) sono pubblicati sul sito www.unio-newweb.it. Per l'esattezza le schede bianche sono 7.583 e le nulle 9.031.

² Le schede non valide sono, nel complesso, pari allo 0,38% dei voti espressi.



Da queste prime considerazioni emerge il problema inestricabile di tutte quelle consultazioni in cui *partecipazione* e *non partecipazione* sono espressive di un comportamento connotato politicamente, come avviene ormai “tradizionalmente” in occasione dei referendum abrogativi³. In questo caso solo la maturità della comunità politica e la diffusa legalità del sistema possono essere invocate per mitigare l’incidenza di pressanti forme di controllo (sociale e personale) e di indebite interferenze sulla partecipazione che, di fatto, limitano la libertà del voto⁴.

È pertanto evidente che la questione della segretezza del voto è di rilevante interesse anche per le consultazioni prive di ufficialità. In occasioni di questo genere la segretezza del voto può, perlomeno, attenuare le eventuali pressioni subite da chi, contro voglia, si è magari recato comunque al seggio.

2. *Primarie private e primarie pubbliche*

L’inquadramento giuridico delle elezioni primarie richiede, innanzitutto, che sia ribadita la distinzione fra *primarie pubbliche* (regolate per legge, come si suol dire) e *primarie private* (spontaneamente organizzate dai partiti). Questa distinzione è essenziale per valutare se il voto esercitato nell’uno e nell’altro contesto sia riconducibile ai medesimi principi di eguaglianza, personalità, libertà e segretezza che caratterizzano le elezioni vere e proprie (cioè quelle “secondarie”...).

Le primarie pubbliche statunitensi. – Negli Stati Uniti le primarie sono oggi regolate per legge ed organizzate dalle contee (in un contesto molto variegato in considerazione della competenza legislativa degli Stati); in origine, nel corso dell’Ottocento, si trattava però di un metodo di selezione dei candidati interno ai partiti, principalmente a quello democratico⁵. Fu il *Progressive Reform Movement* del repubblicano del Wisconsin Robert La Follette a premere, con successo, per ottenere riforme legislative dirette ad ampliare l’incidenza dell’elettorato sui processi di decisione politica. Le riforme promosse da La Follette riguardavano, in particolare, le elezioni primarie e l’adozione del *voto*

³ In proposito v. M. AINIS, «La legalità ferita», Relazione introduttiva all’*Assemblea dei 1000*, Roma, 17 giugno 2005, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

⁴ Tale rischio, con riferimento al referendum abrogativo, è sottolineato da A. MORRONE, «E’ legittimo astenersi e invitare a disertare le urne?», in *Il riformista*, 23 maggio 2005 (l’articolo è consultabile anche in www.forumcostituzionale.it), secondo cui «organizzare la diserzione dalle urne, al limite, può risolversi in una forma surrettizia di controllo sociale della partecipazione al voto, con conseguenze anche sull’effettività del principio di segretezza del voto».

⁵ Fra i primi esempi di primarie di partito si possono ricordare quelle della Georgia per le elezioni locali a partire dal 1822, quelle della contea di Crawford in Pennsylvania nel 1842. A livello statale i primi esempi sono quelli della Georgia (dal 1886), del South Carolina (1891) e del Mississippi (1902).

*segreto*⁶. Nel 1903, proprio il Wisconsin fu il primo Stato a regolare per legge la selezione dei candidati alle principali cariche pubbliche per mezzo di elezioni primarie⁷.

La disciplina legislativa della selezione dei candidati non è però, di per sé, sufficiente a qualificare le primarie come una consultazione elettorale di carattere pubblico. La storia delle primarie, infatti, è in gran parte legata alla pretesa dei partiti di poter disciplinare autonomamente alcuni aspetti fondamentali della consultazione elettorale⁸. Solo in seguito ad una lunga evoluzione giurisprudenziale le primarie, nel corso del Novecento, sono state qualificate «una parte integrante del procedimento elettorale»⁹. La Corte Suprema è giunta a tali conclusioni nel corso dei c.d. *White primaries cases*, dispute giudiziarie legate alla pretesa dei democratici degli Stati del Sud (del Texas in particolare) di escludere gli afro-americani dal partito e dalla selezione dei candidati. In un primo tempo la Corte Suprema dichiarò incostituzionali le norme legislative esplicitamente dirette a discriminare gli elettori afro-americani¹⁰. In seguito, nel 1944, in *Smith v. Allwright*¹¹, fu stabilito che anche i partiti politici sono tenuti a non discriminare gli elettori per ragioni razziali, così ridimensionando il tentativo del legislatore texano di non regolamentare l'elettorato per le primarie per consentire ai partiti di escludere gli afro-americani. Poiché le primarie sono una parte integrante del procedimento elettorale, l'attività dei partiti ad esse legata deve essere considerata una *state action*¹² ed i partiti sono quindi soggetti a tutti i vincoli (di non discriminazione) stabiliti dalla Costituzione.

È interessante notare che il partito democratico, dopo i numerosi interventi della Corte Suprema, tentò di sottrarsi al rispetto del XV emendamento¹³ selezionando i propri candidati in anticipo, all'interno di associazioni formalmente estranee al partito. Conseguentemente, la Corte Suprema estese la portata del procedimento elettorale sino a ricomprendervi le attività di sele-

⁶ Il voto segreto (o *Australian ballot*) iniziò a diffondersi negli Stati Uniti a partire dal 1888, in proposito v. A. GRATTERI, *Il valore del voto*, Padova, CEDAM, 2005, p. 99.

⁷ Cfr. S. VOLTERRA, *Sistemi elettorali e partiti in America*, Milano, Giuffrè, 1963, p. 171 ss.

⁸ In proposito v. A. GRATTERI, «Tempi e modalità delle primarie negli Stati Uniti: disciplina federale e competenze statali», in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 1999, p. 93 ss.

⁹ «An integral part of the procedure of choice», *U.S. v. Classic*, 331 U.S. 299, (1941).

¹⁰ In *Nixon v. Herndon*, 273 U.S. 536 (1927), fu dichiarata illegittima la norma legislativa del Texas che stabiliva che «in nessun caso un negro potrà partecipare alle primarie del partito democratico»; successivamente, in *Nixon v. Condon*, 286 U.S. 73 (1932), fu dichiarata incostituzionale la norma legislativa che, tentando di eludere *Nixon v. Herndon*, attribuì al partito democratico la competenza di definire i requisiti per l'elettorato alle primarie.

¹¹ 321 U.S. 649 (1944).

¹² Il partito agisce quindi come una *state agency*, «una specie di organo dello stato» secondo G. BOGNETTI, *Lo spirito del costituzionalismo americano*, II, Torino, Giappichelli, 2000, p. 63.

¹³ «Il diritto di voto spettante ai cittadini degli Stati Uniti non potrà essere negato ... per ragioni di razza».

zione informale dei candidati che, apparentemente, sarebbero ad esso estranee¹⁴.

Le primarie in Italia. – Le primarie che si sono sino ad oggi svolte in Italia (in primo luogo quelle pugliesi e quelle dell’Unione) rientrano nella categoria delle primarie private, l’unica eccezione è rappresentata dalle primarie pubbliche disciplinate dalla legge per le elezioni regionali toscane.

Il rapido successo di queste prime elezioni primarie su vasta scala potrà forse suggerire di intraprendere la via della regolamentazione legislativa della vita interna ai partiti e della selezione dei candidati alle cariche pubbliche¹⁵. È, però, evidente che, al momento, le primarie spontaneamente organizzate dai partiti si presentano come un fenomeno essenzialmente privato. Un elemento marginale di pubblicità, che potrebbe forse avere una qualche ricaduta sulle modalità di svolgimento della consultazione, può essere rintracciato nell’uso di spazi (spesso le sedi delle circoscrizioni municipali) messi a disposizione da alcuni comuni per le primarie dell’Unione. Si deve però ritenere che tali spazi siano concessi dai Comuni, come abitualmente avviene, per lo svolgimento di generiche attività di partecipazione popolare nell’ambito della comunità politica¹⁶.

Come meglio si vedrà nel paragrafo successivo, le primarie – pur se spontanee e private – tendono ad assumere le forme del procedimento elettorale ufficiale. In questa prospettiva, è evidente che esse svolgono una significativa funzione di valorizzazione del «metodo democratico» previsto dall’art. 49 della Costituzione, sollevando inevitabilmente la delicata questione della democrazia “all’interno” e/o “all’esterno” dei partiti politici¹⁷.

¹⁴ *Terry v. Adams*, 345 U.S. 461, 469 (1953). Le candidature vincenti del partito democratico, allora egemone in Texas, erano definite all’interno della *Jaybird Democratic Association* da cui gli afro-americani erano esclusi: «*The only election that has counted in this Texas county for more than fifty years has been that held by the Jaybirds from which Negroes were excluded. The Democratic primary and the general election have become no more than the perfunctory ratifiers of the choice that has already been made in Jaybird elections from which Negroes have been excluded. It is immaterial that the state does not control that part of this elective process which it leaves for the Jaybirds to manage. The Jaybird primary has become an integral part, indeed the only effective part, of the elective process that determines who shall rule and govern in the county. The effect of the whole procedure, Jaybird primary plus Democratic primary plus general election, is to do precisely that which the Fifteenth Amendment forbids - strip Negroes of every vestige of influence in selecting the officials who control the local county matters that intimately touch the daily lives of citizens.*».

¹⁵ In questo senso v. G. GITTI, «Come le primarie cambiano i partiti», in *Corriere della Sera*, 3 novembre 2005.

¹⁶ Si può in proposito fare riferimento alla forme di «partecipazione popolare» che gli statuti comunali devono prevedere ai sensi dell’art. 6 del d. lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

¹⁷ Per una ricostruzione della dottrina in proposito v. G. MOSCHELLA, «Elezioni primarie e redistribuzione delle funzioni di rappresentanza politica», in S. GAMBINO, *Elezioni primarie e rappresentanza politica*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 1995, p. 31 ss.

In assenza di un qualsiasi intervento legislativo volto a «regolare gli sregolati»¹⁸ la norma in questione si è tradizionalmente risolta, nonostante i tentativi della dottrina, nella imposizione del metodo democratico nella lotta politica (al di fuori dei partiti) senza riuscire ad incidere sul loro ordinamento interno, se non in ambiti specifici¹⁹.

La partecipazione dei cittadini ad una consultazione democratica per la selezione dei candidati alle cariche pubbliche costituisce, indubbiamente, uno dei possibili modi del *metodo democratico* che caratterizza l'attività dei partiti. Soprattutto se – sulla base dell'esperienza americana – si considera che l'apertura verso l'esterno che i partiti fanno nel momento in cui decidono di ricorrere ad elezioni primarie rappresenta, probabilmente, un fatto non facilmente reversibile. Come ha scritto Andrea Manzella su *La Repubblica* le primarie «sperimentate per legittimare un *leader*, hanno rivelato l'esistenza di una via per democratizzare la democrazia» attraverso una «pienezza di lettura» dell'articolo 49²⁰.

Anche grazie all'impulso che deriva dalle primarie, sembrano essere ormai maturi i tempi per una interpretazione evolutiva dell'art. 49 della Costituzione che consenta, se non di sindacare il carattere democratico dell'ordinamento interno dei partiti, almeno di regolamentarli parzialmente. I timori che in passato derivavano da un confronto politico basato su blocchi ideologici contrapposti appaiono ormai definitivamente superati, nonostante la gelosa difesa dei propri *interna corporis* da parte dei partiti.

3. *Le ragioni del voto segreto nelle primarie private*

Le primarie toscane, quelle pugliesi e quelle dell'Unione si sono basate su garanzie di segretezza formali (e in minor misura sostanziali) di diversa intensità risentendo, a un tempo, del carattere pubblico o privato della consultazione e dei tempi di organizzazione.

¹⁸ Così F. LANCHESTER, «Il problema del partito politico: regolare gli sregolati», in F. LANCHESTER, *Rappresentanza, responsabilità e tecniche di espressione del suffragio*, Roma, Bulzoni, 1990, p. 19 ss. L'esigenza di regolamentare l'attività dei partiti è fatta propria anche da S. GAMBINO e G. MOSCHELLA, «Democrazia dei partiti e democrazia nei partiti: le opportunità delle elezioni primarie», in S. GAMBINO (a cura di), *Elezioni primarie*, Roma, Philos, 1997, p. 5 ss.

¹⁹ In proposito v. il composito quadro giuridico delineato da E. BETTINELLI, «Alla ricerca del diritto dei partiti politici», in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1985, p. 1001 ss., spec. p. 1061, dove si parla di «discipline di carattere sezionale».

²⁰ A. MANZELLA, «Quel veleno iniettato nel Paese», in *la Repubblica*, 17 novembre 2005. Giovanni Tarli Barbieri propone, invece, una lettura «tradizionale» dell'art. 49 della Costituzione che, anche in considerazione della giurisprudenza della Corte costituzionale, scongiurerebbe un intervento legislativo troppo penetrante rispetto alla vita interna dei partiti, cfr. G. TARLI BARBIERI, «Le riforme elettorali nella regione Toscana», in *Democrazia e Diritto*, 2005/1, p. 193 ss.

Le primarie toscane, e non poteva essere diversamente, si sono svolte con le normali garanzie di segretezza nell'espressione del voto: scheda ufficiale, voto in cabina, introduzione delle schede in un'urna, divieto di segni di identificazione²¹.

Il regolamento delle primarie pugliesi del 16 gennaio 2005, caratterizzato da un basso livello di formalizzazione procedurale, non interviene espressamente sul punto della segretezza del voto e si limita a stabilire che «all'interno dei seggi potranno sostare solo i componenti dei seggi, i candidati ed i Segretari regionali del centrosinistra» (art. 6) e che il voto deve essere espresso sulle schede ufficiali fornite a ciascun seggio (art. 7). Il voto segreto è dato per presupposto, come se appartenesse ad un patrimonio di valori democratici inalienabili.

Una maggiore formalizzazione procedurale emerge dal regolamento delle primarie dell'Unione²². Ai sensi dell'art. 3, comma 4, i seggi devono avere «una rigida competenza territoriale» (al fine di evitare casi di voto plurimo) e «garantire la correttezza e la trasparenza delle procedure elettorali e la segretezza delle operazioni di voto». A questa statuizione di principio si accompagnano poi le norme direttamente volte ad assicurare, in concreto, il rispetto del segreto del voto: sono vietati i segni di identificazione dell'elettore (art. 8, comma 3) e sono predisposti dei ripari per celare il momento dell'espressione del voto. A questo proposito si deve notare che l'art. 7, comma 6, del regolamento stabilisce che il voto debba essere espresso «nella cabina» mentre l'art. 6 elenca, fra i materiali forniti al seggio, un più semplice schermo. È evidente che le ragioni di una più semplice organizzazione hanno prevalso, tuttavia non si può non notare che concretamente i piccoli schermi utilizzati potevano, nella ressa dei seggi, costituire un riparo non adeguato in presenza di sguardi indiscreti. Inoltre il regolamento prevede l'uso di schede ufficiali vidimate dai responsabili del seggio; in alcune occasioni, tuttavia, il numero di schede è risultato insufficiente ed è stato autorizzato il ricorso a schede fotocopiate, purché vidimate, senza che la regolarità complessiva del voto ne abbia sostanzialmente risentito.

Ciò che emerge da questo sintetico quadro regolamentare è che le primarie sembrano affermarsi in Italia come una forma di consultazione assimilabile, quanto a modi e procedure di voto, alle elezioni vere e proprie; sia che si tratti di primarie pubbliche sia che esse abbiano carattere privato²³.

²¹ L'art. 14, comma 1, della legge n. 70 del 2004, per disciplinare le procedure e le modalità di voto rinvia ad un regolamento che deve prevedere «l'esercizio del voto, per gli aventi diritto, in modo personale, libero, uguale e segreto». Il regolamento (n. 75/R del 2004) presuppone poi che il voto sia segreto e dispone affinché ai seggi siano fornite le cabine e le urne necessarie (art. 5) e che «i segni inequivocabili di identificazione dell'elettore» siano causa di nullità del voto (art. 10). Per una valutazione complessiva v. C. FUSARO, «La legge regionale toscana sulle primarie», in *Le Regioni*, 2005, p. 437 ss.

²² In proposito v. M. RUBECHI, «"Primaria 2005": la struttura e le regole di svolgimento», in www.forumcostituzionale.it (15 settembre 2005).

²³ Sulla necessità di prevedere comunque il voto segreto e di circondarlo di «tutte le garanzie relative alla sua genuinità» v. E. BETTINELLI, «Le Primarie: traccia per un percorso "virtuoso"», in S. GAMBINO (a cura di), *Elezioni primarie*, cit., p. 41.

Questo atteggiamento di favore nei confronti del voto segreto in occasione di elezioni primarie private può essere spiegato grazie alla concorrenza di più ragioni che rendono essenziale il rispetto delle garanzie formali del voto cui si accennava poco sopra o, comunque, perché il ricorso ad un metodo di voto diverso non avrebbe ricadute positive:

a) *Le primarie "all'italiana" sono primarie di coalizione.* La natura composita delle aggregazioni politiche al cui interno si svolgono le primarie (la coalizione di centrosinistra per il momento) accentua le diffidenze reciproche fra i candidati, spesso fortemente connotati come appartenenti ad uno dei partiti della coalizione. È comprensibile che ciascun partito tenda ad esercitare una seria vigilanza sul rispetto delle regole stabilite e che queste regole siano una effettiva garanzia per tutti i concorrenti. Le polemiche (spesso strumentali) interne all'Unione nei giorni precedenti il voto e nel giorno stesso della consultazione ne sono la dimostrazione²⁴. La segretezza del voto non è stata oggetto di specifiche polemiche; certo è evidente che un procedimento elettorale incapace di garantire in concreto il segreto del voto non potrebbe essere accettato da nessuno dei candidati alle primarie.

b) *Le primarie sono uno strumento di selezione e di legittimazione.* La duplice natura delle elezioni primarie risulta chiara se solo si guarda alle primarie pugliesi ed a quelle dell'Unione. In un caso è prevalsa l'esigenza di selezionare un candidato alla presidenza della Regione (che così si è automaticamente legittimato quale candidato dell'intera coalizione), nell'altro il carattere prevalente è stato quello dell'investitura di Romano Prodi quale candidato premier.

È possibile ottenere i medesimi risultati senza garantire appieno la segretezza del voto e, con essa, la sua complessiva genuinità? A mio giudizio non è possibile²⁵.

In presenza di una consultazione altamente competitiva, come quella pugliese, il risultato elettorale ha la capacità di "imporsi" a tutte le componenti della coalizione solo se chi ha partecipato al voto lo ha fatto in piena libertà. In questo modo il responso delle urne ha la forza di andare al di là delle divisioni interne e di ricompattare la coalizione attorno ad un unico candidato.

²⁴ Le polemiche, centrate essenzialmente sulla dislocazione dei seggi per il voto, sono state sollevate da *Liberazione*, organo ufficiale del partito di Bertinotti e da Clemente Mastella, entrambi candidati. In proposito v. P. SANSONETTI, «Verso le primarie al buio: senza seggi, regole, garanzie», in *Liberazione*, 6 ottobre 2005 e la replica di V. CHITI, «Liberazione ha la sindrome delle primarie?», in *Liberazione*, 7 ottobre 2005; A. DI ROBILANT, «Mastella: «Come finirà? In una truffa. Volevano concordare prima i risultati», in *La Stampa*, 16 ottobre 2005; A. GUARNIERI, «Tanti piccoli gialli: schede pre-compilate, infiltrati e immigrati», in *Il Messaggero*, 17 ottobre 2005.

²⁵ In proposito v. M. VITALE, «Le primarie sono l'arma dei riformisti. Lasciate che in Sicilia decida il popolo», in *Il Riformista* del 9 novembre 2005, che sottolinea l'esigenza di primarie democratiche e reali in funzione sia della selezione sia della legittimazione dei candidati.

Anche nel caso di primarie debolmente selettive (come quelle dell'Unione) la effettiva genuinità del voto è essenziale. La legittimazione politica dell'investitura di Romano Prodi avrebbe la stessa forza se derivasse da un'acclamazione di piazza di due, tre o quattro milioni di manifestanti? Evidentemente no, la partecipazione di oltre quattro milioni di elettori (e non dei "soli" tre milioni che hanno votato Prodi) ha la capacità di dare all'investitura del candidato alla Presidenza del Consiglio un significato che non è solo politico ma che è sancito da un patto concretizzatosi nel quadro di una consultazione democratica in cui sono tutelati i diritti di tutti gli elettori.

La sottoscrizione della dichiarazione di adesione – e, insieme a questa, la partecipazione ad un procedimento di selezione formalizzato e garantito – è l'elemento che, come ha scritto Gregorio Gitti, conferisce al vincitore «il potere e il dovere di proporre soluzioni politiche idonee, in caso di vittoria, a far durare la sua attività di governo per tutta la prossima legislatura»²⁶.

c) *Gli elettori partecipano se la consultazione è genuina.* La straordinaria partecipazione alle primarie dell'Unione e, in minor misura, alle primarie pugliesi sarebbe stata tale se gli elettori non avessero avuto la sensazione di partecipare ad una consultazione seria, dove i loro diritti di elettori sarebbero stati garantiti come in una elezione ufficiale?

Inoltre, i partiti del centrosinistra discuterebbero ora di ricorrere sempre più massicciamente alle primarie, come per l'elezione del sindaco di Milano o del presidente della Regione Sicilia?

La piena effettività della segretezza del voto – che può così riflettere in modo genuino la volontà degli elettori – è funzionale alla buona riuscita di elezioni primarie che si vogliono allargare oltre i confini degli attivisti e degli iscritti ai partiti.

d) *Gli elettori sono in larga misura simpatizzanti, non militanti.* Molti elettori che hanno partecipato alle primarie non hanno mai svolto attività politica militante²⁷ e, presumibilmente, non sono disposti ad esporsi pubblicamente se la segretezza del loro voto può essere scalfita. Come si è già avuto modo di dire, la sola presenza al seggio per le primarie è idonea a pubblicizzare l'orientamento

²⁶ G. GITTI, «Come le primarie cambiano i partiti», cit.

²⁷ In questo senso v. I. DIAMANTI, «Primarie, maneggiare con cura», in *la Repubblica*, 5 novembre 2005, che ritiene che la partecipazione alle primarie dell'Unione sia addirittura andata oltre il numero dei simpatizzanti; *contra* v. G. SARTORI, «La democrazia dei militanti» in *Corriere della Sera*, 19 gennaio 2005, secondo cui – in generale – il voto alle primarie tende a premiare i candidati più ideologizzati, grazie alla mobilitazione dei militanti.

Per un'analisi dettagliata delle motivazioni dei votanti alle primarie, si veda in questo stesso numero dei *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*, il saggio di I. DIAMANTI e F. BORDIGNON, e, in precedenza, l'intervento di I. DIAMANTI («Ecco il partito delle primarie» in *la Repubblica*, 2 dicembre 2005), dove si sottolinea l'«alto grado di apertura alla sfera pubblica» degli elettori delle primarie, un elettorato non militante ma fortemente orientato a partecipare.

politico dei singoli elettori²⁸. È indubbiamente opportuno garantire a costoro la piena segretezza del voto: molti simpatizzanti non sono probabilmente disposti a rinunciare alla propria riservatezza oltre questa soglia²⁹.

Non si può però non osservare che il desiderio di contribuire al successo delle primarie dell'Unione ha, di fatto, innescato in molti elettori la disponibilità a "farsi etichettare"³⁰; ed a questo fenomeno hanno indubbiamente concorso i giornali, che non si sono trattenuti dal pubblicare gli elenchi degli elettori famosi visti in coda ai seggi³¹.

e) *La libertà degli elettori è garantita solo con il voto segreto.* La già citata presenza di schede bianche e nulle fra i voti scrutinati alle primarie dell'Unione solleva la delicata questione della piena tutela degli elettori che partecipano ad una consultazione formalmente privata ma sostanzialmente assimilabile ad una consultazione di carattere pubblico. Senza spingersi a richiamare la giurisprudenza della Corte Suprema americana sulle primarie come «parte integrante» del procedimento elettorale, è possibile – sulla base degli articoli 48 e 49 della Costituzione – ragionare sulla posizione giuridica degli elettori delle primarie di fronte ai partiti.

Michele Salvati ha recentemente scritto sul *Corriere della Sera* che con le primarie si affianca «alla democrazia degli iscritti» la «democrazia degli elettori»³². Dal punto di vista giuridico la democrazia degli iscritti si inquadra nell'ambito della tutela costituzionale che i partiti ricevono da parte dell'articolo 49. Nel momento in cui i partiti decidono però di coinvolgere i propri elettori nella loro funzione più importante, ovvero la selezione della classe politica³³, è inevitabile che costoro partecipino facendosi portatori dei loro complessivi diritti di elettori.

Le primarie private hanno una caratteristica di fondo che sembra differenziarle dalle altre forme di associazionismo politico: i soggetti delle primarie sono, tendenzialmente, gli stessi soggetti che – ai sensi della Costituzione – detengono il diritto di voto. Gli "elettori" che, sottoscrivendo una dichiarazione di adesione,

²⁸ In proposito si consideri che il regolamento delle primarie dell'Unione stabilisce, all'art. 7, che è necessario «che gli elettori diano un espresso assenso affinché il proprio nominativo sia inserito nell'elenco dei partecipanti alla votazione e che l'elenco stesso sia reso consultabile da parte di chiunque vi abbia interesse». Tale formalità è indispensabile per poter controllare, a posteriori, la regolarità delle operazioni di voto. È differente, invece, il caso della richiesta di rendere disponibili i propri dati personali al fine di poterli utilizzare per scopi propagandistici, cfr. in proposito il c.d. decalogo del Garante per la protezione dei dati personali del 7 settembre 2005.

²⁹ Sul forte senso di partecipazione politica insito nella scelta di chi si è esposto presentandosi ai seggi per le primarie v. A. MANZELLA, «Quel veleno iniettato nel Paese», cit.

³⁰ L'espressione è di I. DIAMANTI, «Primarie, maneggiare con cura», cit.

³¹ V., per esempio, A. CAPPONI, R. VERGA, «In coda anche banchieri, manager e un calciatore», in *Corriere della Sera*, 17 ottobre 2005. La partecipazione al voto di alcuni magistrati – spesso pubblicizzata con enfasi dai giornali – ha sollevato numerose polemiche, sul punto v. M. TRAVAGLIO, «Delitto di voto», in *l'Unità*, 19 ottobre 2001.

³² M. SALVATI, «Più potere agli elettori», in *Corriere della Sera*, 8 novembre 2005.

³³ In questo senso *Ibidem*.

diventano “elettori delle primarie” conservano i diritti di “elettori” *tout court* che l’articolo 48 della Costituzione loro conferisce³⁴. Di conseguenza, costoro avranno la pretesa che il loro voto sia libero, sia eguale, sia personale e sia segreto: la loro partecipazione alla consultazione elettorale avviene in qualità di elettori che si riconoscono in un progetto politico e non, vice versa, in qualità di attivisti che, incidentalmente, appartengono anche al corpo elettorale. Anche la Corte costituzionale interpreta l’articolo 48 nel senso più ampio e ne riconosce – pur nel quadro di elezioni pubbliche – il «carattere universale», per cui «i principi, con esso enunciati, vanno osservati in ogni caso in cui il relativo diritto debba essere esercitato»³⁵.

Per quanto riguarda le primarie dell’Unione è poi vero che il regolamento ha incluso nell’elettorato anche gli stranieri residenti in Italia da almeno tre anni ed i quasi-maggioresenni (coloro che acquisiranno il diritto di voto prima del termine della legislatura in corso). Si tratta però di una deviazione soltanto parziale dal principio di fondo e, comunque, giustificabile con l’intenzione di riconoscere il diritto di voto alle primarie a tutti coloro che sono elettori in potenza o a coloro che dovrebbero divenirlo in prospettiva³⁶.

Sarebbe, in definitiva, assurdo immaginare che i partiti, proprio nel momento in cui decidono di ampliare il proprio consenso democratico attraverso una maggiore partecipazione, non valorizzassero la libertà degli elettori che li sostengono. E così, come avviene in qualsiasi consultazione elettorale, la piena libertà degli elettori è condizionata al rispetto della segretezza del loro voto.

f) *Il voto segreto favorisce il voto strategico.* La formula elettorale adottata per le elezioni primarie incide notevolmente sull’esito politico, in particolare all’interno di una coalizione di partiti. Il maggioritario *plurality* comunemente utilizzato presenta il grande pregio della semplicità ma può causare l’attribuzione della candidatura al rappresentante della minoranza più forte. Il maggioritario *majority*, invece, può implicare un doppio turno di voto e, quindi, un’organizzazione forse troppo

³⁴ Nel quadro delle elezioni pubbliche, *lato sensu* politiche, Ernesto Bettinelli ha sottolineato che «coloro che vengono chiamati alle urne, lo sono *uti cives* e l’attualità della posizione di elettori è rilevata semplicemente dalle liste elettorali» e l’articolo 48 opera attraverso tutte le garanzie del voto previste (E. BETTINELLI, «Diritto di voto», in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. V, Torino, UTET, 1990, p. 225).

³⁵ Sentenza n. 96 del 1968. Già nella sentenza n. 168 del 1963 la Corte aveva ampliato la portata dell’art. 48 alle elezioni di organi (costituzionali) non politici (il CSM in particolare), tale impostazione è criticata da E. Bettinelli, (*Ibidem*) secondo cui si deve però «convenire che *talune* enunciazioni contenute nelle disposizioni costituzionali (come la libertà e la segretezza del suffragio) costituiscono certamente una condizione elementare irrinunciabile di legittimità per tutte le votazioni relative alla designazione di persone ad uffici di rilevanza pubblica; e possono essere considerate una conseguenza del fondamentale principio democratico».

³⁶ Per quanto riguarda gli immigrati è evidente lo spirito di integrare anche gli stranieri nella comunità politica.

complessa; presenta, però, il vantaggio di favorire l'emersione di candidature che godono di un sostegno più diffuso³⁷. Altre formule elettorali, mai sperimentate in Italia, permettono di combinare semplicità e competitività dei candidati "di sintesi": si tratta del voto supplementare (il c.d. doppio turno in un turno unico), del voto alternativo, del voto di approvazione³⁸.

Ciascuna formula elettorale influisce, in diversa misura, sull'atteggiamento strategico degli elettori: perché, per esempio, votare per un candidato marginale quando è noto che due candidati si contendono la vittoria a maggioranza relativa per pochi voti? L'elettore fronteggia costantemente dilemmi di questo genere: il suo voto dovrà privilegiare la strategia o la sincerità³⁹?

Il voto strategico del singolo elettore può essere favorito dal voto segreto nella misura in cui esso si manifesti in un voto *seale*, che tradisce un presunto vincolo di appartenenza al fine di poter influenzare più direttamente l'esito della votazione. È sicuramente discutibile se questo sia un elemento che arricchisce le primarie; si può però pensare che lo sia per la sua capacità di favorire i candidati che meglio rappresentano la sintesi di una coalizione, quasi a compensare le esigenze ricordate *sub a*).

g) *Il voto segreto è tendenzialmente neutro rispetto alle (presunte) interferenze opportunistiche.* Le primarie aperte⁴⁰ sono, per loro natura, suscettibili di essere influenzate dalla partecipazione di elettori appartenenti ad aree politiche avverse, nel dichiarato intento di favorire il candidato che si presume essere più facile da sconfiggere.

L'argomento è noto anche negli Stati Uniti (dove però gli intrusi sono molto raramente in grado di influenzare il risultato delle primarie⁴¹) ed in Italia è stato sollevato da autorevoli commentatori⁴² e strumentalmente sbandierato dagli

³⁷ Il doppio turno è sostenuto con fermezza da V. MONDINI, *Primarie bipolari*, Bologna, il Mulino, 2000, p. 27 ss.

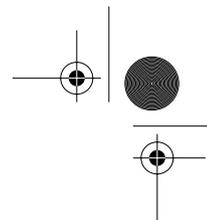
³⁸ Sulle formule elettorali possibili e sulle loro conseguenze sulle primarie v. E. MARRA, «Primarie: come si vota?», in S. GAMBINO (a cura di), *Elezioni primarie e rappresentanza politica*, cit., p. 79 ss.

³⁹ In relazione al voto strategico si rinvia a A. CHIARAMONTE, *Tra maggioritario e proporzionale*, Bologna, il Mulino, 2005, p. 147 ss.

⁴⁰ La categoria delle primarie aperte utilizzata negli Stati Uniti può essere sovrapposta alle primarie all'"italiana" solo con significative approssimazioni a causa della diversa natura dei partiti politici e del diverso sistema di registrazione degli elettori.

⁴¹ Negli Stati Uniti si è soliti distinguere fra *raiding* (intrusioni vere e proprie), *bedging* (elettori di un partito che transitano nel campo avverso per sostenere un candidato affine e limitare le conseguenze della eventuale sconfitta alle elezioni generali; il c.d. *bedging* è il comportamento degli scommettitori che puntano pro e contro la medesima opzione) e *crossover voting* (adesione sincera degli elettori di un partito avversario). Negli studi condotti sul comportamento di voto nelle primarie è assente la prova di casi significativi di *raiding* e di *bedging*, cfr. J. M. SIDES, J. COHEN, J. CITRIN, *The Causes and Consequences of Crossover Voting in the 1998 California Elections*, Berkeley, University of California, (Working paper 1999-3), 12 ed i riferimenti bibliografici ivi riportati.

⁴² Cfr. G. SARTORI, «La democrazia dei militanti», cit.



avversari politici⁴³. Le primarie sino ad ora svoltesi in Italia dovrebbero aver fugato, in gran parte, i timori di interferenze opportunistiche efficaci. In presenza di una elevata partecipazione, i voti di disturbo tendono ad essere poco incisivi rispetto al risultato; inoltre, la vittoria di Vendola in Puglia (generalmente ritenuto perdente nello scontro con il presidente uscente Fitto prima del voto) sembra aver depotenziato l'argomento di chi teme che i candidati più radicali abbiano minori *chances* di vittoria⁴⁴.

Apparentemente il voto segreto non dovrebbe influenzare il comportamento di eventuali elettori "infiltrati", che anzi tentano di pubblicizzare a posteriori il loro comportamento⁴⁵. Costoro, se esistono, sono avversari politici evidentemente disposti ad esporsi: si presentano al seggio, contribuiscono finanziariamente e sottoscrivono una dichiarazione di adesione politica non sincera, consapevoli della possibilità di essere screditati pubblicamente. Le interferenze opportunistiche, in definitiva, non sono incentivate dal voto segreto e sembrano avere un peso del tutto marginale nell'esito delle primarie.

⁴³ In proposito v. l'invito a votare Bertinotti di Marcello Veneziani («Bertinotti fatti votare. Così salveremo Bossi», in *Libero*, 18 giugno 2005) e le dichiarazioni rilasciate prima e dopo il voto: F. BEI, «Guastatori Cdl tentati: votiamo Fausto», in *la Repubblica*, 21 giugno 2005; L. MICHILLI, «Primarie, polo pronto al blitz - «Quattromila voti a Mastella»», in *Corriere della Sera*, 14 ottobre 2005; L. MICHILLI, «L'azzurro Pepe: l'ho votato e gli ho portato 4 mila "sì"», in *Corriere della Sera*, 17 ottobre 2005.

⁴⁴ Anche se le polemiche di queste settimane sulle candidature per le primarie siciliane (Borsellino *versus* Latteri) sembrano seguire il medesimo percorso.

⁴⁵ V. in proposito l'ampio spazio ottenuto sulla stampa dal citato tentativo di favorire Mastella del deputato di Forza Italia Pepe.

