

ISSN 1127-8579

Pubblicato dal 05/03/2013

All'indirizzo <http://www.diritto.it/docs/34722-l-individuazione-qualitativa>

Autore: Boscolo Anzoletti Matteo

L'individuazione qualitativa

MATTEO BOSCOLO ANZOLETTI

e-mail: matteoboscolo2012@yahoo.it

L'INDIVIDUAZIONE QUALITATIVA

Le elezioni sono lo strumento democratico per mezzo del quale si addivene alla scelta dei componenti delle assemblee rappresentative. Esse si svolgono quali applicazioni della Costituzione, la quale afferma che "tutti i cittadini hanno diritto di associarsi liberamente in partiti per concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale."¹

Il metodo democratico ha, da un lato, una valenza esterna all'attività dei partiti, poiché significa la democraticità della loro attività, dall'altro comporta una valenza interna, relativa cioè all'organizzazione interna democratica.² Esso è pertanto manifestazione della democrazia pluralista o decentrata all'interno dello Stato democratico.³

Con riferimento alla valenza interna, in un'epoca nella quale concretamente si affermi la democrazia, le elezioni costituiscono l'effettivo e reale mezzo attraverso il quale il popolo sceglie i propri rappresentanti. Non esiste un solo criterio per applicare il metodo democratico nella selezione dei candidati previsto dalla Costituzione, tuttavia le elezioni primarie consentono più di altre la partecipazione degli elettori alla scelta dell'elezione di coloro i quali saranno candidati. Le elezioni primarie sono un istituto giuridico funzionale alla selezione dei candidati per le successive elezioni, per mezzo del confronto e della competizione.

Affermando all'art. 1 della Costituzione che la sovranità appartiene al popolo, si è voluto mettere in rilievo che la posizione fatta al popolo, cioè la connessione dello Stato con la volontà popolare, è principio caratterizzante il tipo di Stato, sottraendo la struttura democratica al potere di revisione, e precludendo ogni restrizione dell'ambito delle competenze assegnate al popolo dalla Costituzione⁴. Ciò significa un'organizzazione dell'intera struttura sociale che garantisca relazione partecipata tra i cittadini e gli organi di direzione politica, e assicuri un'uguale e consapevole partecipazione dei singoli alla cosa pubblica⁵.

La democrazia non può prescindere dalla diversità delle considerazioni politiche e, conseguentemente, dal pluralismo di formazioni sociali attraverso le quali esse si organizzano per influenzare l'attività dello Stato. E il pluralismo tende a sottrarre lo Stato all'azione di fattori individualistici e a temperare quest'ultima nella parte più manifestamente in contrasto con gli interessi collettivi⁶.

In tale dinamica il partito è mezzo necessario di azione della società che si fa Stato attraverso un

1 Art. 49 della Costituzione.

2 T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano 2000, p. 622.

3 T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit. p. 192.

4 C. MORTATI, *Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Scritti giuridici in memoria di V. E. Orlando*, Vol. II, Padova 1957, p. 115-117.

5 C. MORTATI, *Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, cit. p. 119.

6 C. MORTATI, *Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, cit. p. 129.

procedimento dialettico fra parti contrapposte, costituzionalizzato nel metodo democratico⁷. Nell'esercizio di tale metodo, il sistema dei partiti tende a fare in modo che i gruppi sociali direttamente influenzanti la politica generale ricerchino il punto di convergenza tra i fini di ognuno e gli interessi generali dell'intera collettività nazionale, consentendo la formazione di sintesi politiche. Da ciò si evince che l'art. 49 è concretizzazione dei primi tre articoli della Costituzione⁸.

L'applicazione del metodo democratico nella selezione dei candidati alle elezioni non si manifesta unicamente per mezzo delle elezioni primarie. Varie sono, infatti, le modalità di concretizzazione di tale metodo. Ad esempio, a tale risultato si può giungere anche (soprattutto nei piccoli centri) per mezzo della riunioni degli iscritti e simpatizzanti di una parte politica i quali, per riunioni e determinazioni successive, giungano alla selezione del candidato scegliendolo tra più possibili. La Corte Costituzionale ha affermato che l'art. 49 della Costituzione attribuisce ai partiti politici la funzione di «concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale» e non specifici poteri di carattere costituzionale. Ne consegue che i partiti politici sono garantiti dalla Carta costituzionale – nella prospettiva del diritto dei cittadini di associarsi – quali strumenti di rappresentanza di interessi politicamente organizzati; diritto di associazione al quale si riconosce la garanzia del pluralismo. Pertanto, le funzioni attribuite ai partiti politici dalla legge ordinaria al fine di eleggere le assemblee non consentono di desumere l'esistenza di attribuzioni costituzionali, ma costituiscono il modo in cui il legislatore ordinario ha ritenuto di raccordare il diritto, costituzionalmente riconosciuto ai cittadini, di associarsi in una pluralità di partiti con la rappresentanza politica, necessaria per concorrere nell'ambito del procedimento elettorale, e trovano solo un fondamento nello stesso art. 49 della Costituzione⁹. La Corte Costituzionale ha successivamente confermato quanto affermato in una ordinanza¹⁰.

La scelta delle elezioni primarie quali strumento di selezione democratica dei candidati fu concepita negli Stati Uniti. Nate e svolte per la prima volta il 9 settembre 1847 in Pennsylvania, le Primaries hanno *sistemi elettorali* che variano da Stato a Stato, e che inoltre differiscono da partito a partito.

Il procedimento elettorale consiste in due fasi. In una prima fase, si ha l'elezione dei delegati alla Convenzione Nazionale e la riunione della Convenzione Nazionale del partito ed i suoi compiti. Il numero dei candidati alla Convenzione Nazionale dipende da vari fattori, tra i quali la popolazione globale. I delegati di ogni partito devono assolvere due compiti loro precipi: la scelta del candidato alla carica di Presidente (nomination), e l'approvazione della piattaforma del partito, cioè il programma. Sulla scelta del candidato alla Presidenza, le varie delegazioni esprimono il loro voto dopo essere state chiamate per sorteggio. La maggioranza richiesta è la maggioranza semplice. Se a ripresentarsi è il Presidente in carica, la designazione è automatica.

Il candidato alla carica di Presidente sceglie quindi il candidato alla carica di Vice-Presidente

7 C. MORTATI, *Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, cit. p. 139.

8 C. MORTATI, *Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, cit. p. 142.

9 Corte Costituzionale, ordinanza n. 79/2006.

10 Corte Costituzionale, ordinanza n. 120/2009.

(ticket presidenziale)¹¹.

La scelta dei delegati avviene in forme differenti. In alcuni Stati le elezioni primarie sono “chiuse”, in quanto gli elettori ricevono una scheda che elenca soltanto quei candidati in corsa per la carica nel partito per il quale si sono precedentemente registrati. Gli elettori non registrati per un partito non possono votare. Tutti gli Stati che adottano questo tipo di primaria fissano la scadenza entro la quale un elettore può registrarsi o cambiare affiliazione. Le primarie chiuse possono essere dirette o indirette. Se indirette, gli elettori eleggono delegati a un collegio o convenzione, come nel caso delle primarie Presidenziali nella maggior parte degli Stati. Le primarie “chiuse ma aperte agli indipendenti” funzionano come le precedenti, ma agli elettori non affiliati è permesso di votare. Se solo uno dei partiti consente agli indipendenti di votare alle primarie, quel partito è segnato tra parentesi. Sono “aperte e pubbliche” le elezioni primarie nelle quali la dichiarazione di partito avviene al seggio elettorale il giorno stesso delle elezioni. Nelle elezioni “aperte e private” gli elettori ricevono un'unica scheda per ciascun partito e possono scegliere nel segreto della cabina a quale primaria di partito partecipare. Nelle “elezioni coperte” gli elettori dispongono di una scheda con tutti i candidati. I due candidati più votati partecipano alle elezioni¹².

Un altro criterio di scelta dei delegati è quello del *caucus*, termine di origine indiana che significa *assemblea*, che indica la procedura con la quale gli indiani eleggevano i loro capi. Si tratta di designazioni interne solitamente, ma non solo, con metodo proporzionale. Il caucus si configura come un processo di designazione dei delegati per mezzo di Congressi di partito, con un processo di selezione dal basso verso l'alto per mezzo di una pratica analoga a quella in atto nei partiti europei¹³.

Dal 1968 il candidato alle presidenziali è scelto nel corso delle *convention*, in base ai delegati derivati dalle elezioni. In questo modo si è incentrato ancor più il riferimento alla partecipazione. Le più recenti elezioni primarie statunitensi si sono tenute in occasione delle elezioni Presidenziali del 2012.

Vi è, quindi, una seconda fase, che va dal giorno della elezione sino al giorno del giuramento del Presidente eletto, il 20 gennaio successivo (Inauguration day).

In Germania il sistema di selezione dei candidati è fortemente democratico. Esso è disciplinato in base alla legge sui partiti del 1967, alla legge elettorale e alla Costituzione del 1949, le quali stabiliscono che la scelta dei candidati sia legata a criteri di democrazia interna, si svolga al corrispettivo livello delle elezioni, rispetti i diritti degli iscritti e avvenga con voto segreto. Ciò garantisce l'effettiva competizione interna. I candidati uninominali vengono generalmente scelti all'interno di un'assemblea di iscritti o all'interno di un singolo collegio uninominale di un'area comprendente più collegi (una città). I candidati nelle liste dei Land sono scelti all'interno del medesimo. Il dibattito e la lotta politica avvengono sull'ordine delle candidature¹⁴.

Nel 2012 un partito ha tenuto per la prima volta le elezioni primarie con il metodo delle primarie

11 P.G. LUCIFREDI, *Appunti di diritto costituzionale comparato. Il sistema statunitense*, Milano 1993, p. 36-49.

12 O MASSARI, *I partiti politici nelle democrazie contemporanee*, Bari 2004, p. 134-136.

13 P.G. LUCIFREDI, *Appunti di diritto costituzionale comparato. Il sistema statunitense*, cit. p. 38.

14 O MASSARI, *I partiti politici nelle democrazie contemporanee*, cit. p. 130.

chiuse, per la selezione di due candidati (un uomo e una donna) alla carica di Cancelliere.

In Francia, da un lato, vi sono parti politiche che pongono in essere la selezione dei candidati affidandole a un comitato ristretto, con uno spazio per i componenti del partito molto limitato. Altre parti politiche hanno un criterio selettivo molto più decentrato a livello dipartimentale e locale tramite convenzioni di iscritti o delegati. Complessivamente, la selezione è data dall'interazione dei fattori centrali e locali¹⁵.

L'importante e significativo strumento delle elezioni primarie è stato utilizzato anche in Francia. Esse sono state svolte nel 2006 e nel 2007 in prospettiva delle elezioni Presidenziali del 2007; successivamente, nel 2011, per le elezioni Presidenziali del 2012. La prima peculiarità consiste nel fatto che queste primarie sono state aperte anche ai simpatizzanti e non solo agli iscritti del partito che le ha volute. Un'altra loro caratteristica peculiare è che sono state introdotte tra i candidati di un medesimo partito che le ha volute, e non tra i candidati di uno schieramento. Un'ulteriore loro caratteristica è che si svolgono in un breve lasso di tempo, dopo un confronto tra i candidati. Per votare, l'elettore alle elezioni primarie doveva aderire alla carta d'intenti, essere iscritto nelle liste elettorali francesi e versare una quota simbolica. Gli altri partiti non ne hanno fatto ricorso.

Nella selezione dei candidati è necessario considerare: a) chi sceglie i candidati; b) chi è candidabile. Con riferimento al primo punto, esso può inerire la massima esclusività, quando i candidati siano scelti da una persona sola o da un gruppo ristretto, o la massima inclusività, fino a comprendere tutti gli elettori. Tra questi de estremi si collocano altri soggetti e strutture di partito (iscritti, attivisti-militanti, dirigenze centrali, intermedie, conventions...)¹⁶. Anche con riferimento ai soggetti candidabili, si va da un criterio di massima inclusività (nomination) a un criterio di massima esclusività (sono ammessi solo coloro che posseggono determinati requisiti). Un terzo requisito riguarda il modo in cui si esercita il diritto di voto alle primarie: in base a legge o a norma interna di partito o al seggio, anche attraverso strumenti informatici. Tutto ciò incide sul grado di partecipazione¹⁷. Le norme funzionali alla disciplina delle primarie sono disciplinate in alcuni Stati con legge (Stati Uniti, Germania, Finlandia, Norvegia, Nuova Zelanda), mentre in altri derivano da convenzioni, tradizioni o pratiche interne ai partiti¹⁸.

In Italia, la tensione alla selezione partecipata dei candidati alle elezioni è risalente. Vari progetti sono, infatti, antesignani delle elezioni primarie. Tra essi, uno è stato avanzato dal costituzionalista Costantino Mortati¹⁹. Successivamente vi è stato un secondo disegno di legge di Sturzo²⁰, poi di D'Ambrosio. Un terzo progetto è quello della Commissione Bozzi²¹.

Con la L.R. n. 70 del 17 dicembre 2004 e il conseguente Regolamento di attuazione n. 75 del 24 dicembre 2004, la Regione Toscana ha disciplinato per la prima volta l'indizione delle elezioni

15 O MASSARI, *I partiti politici nelle democrazie contemporanee*, cit. p. 131-132.

16 O MASSARI, *I partiti politici nelle democrazie contemporanee*, cit. p. 125.

17 O MASSARI, *I partiti politici nelle democrazie contemporanee*, cit. p.127-128.

18 O MASSARI, *I partiti politici nelle democrazie contemporanee*, cit.p.126.

19 Disegno di legge per le elezioni all'Assemblea Costituente del 1945.

20 Il d.d.l. fu presentato il 16 dicembre 1958 con il titolo “Disposizioni riguardanti i partiti politici e i candidati alle elezioni politiche e amministrative”.

21 Relazione della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, presentata il 12 ottobre 1983.

primarie nelle elezioni regionali e nelle circoscrizioni locali. Il sistema adottato è quello delle primarie aperte, anche se un soggetto politico può scegliere, in via subordinata, il criterio delle primarie chiuse. In base alla legge, sussistono tre tipi diversi di elezioni primarie: alla carica di Presidente della Regione, per i candidati provinciali alla carica di Consigliere Regionale e per i candidati regionali alla carica di Consigliere Regionale. Attualmente quello previsto dalla legge della Regione Toscana non è l'unico caso normativamente disciplinato. La Regione Calabria ha a sua volta legiferato in questa materia con legge n. 25 del 17 agosto 2009, "Norme per lo svolgimento di elezioni primarie per la selezione di candidati alla elezione di Presidente di Giunta Regionale".

Vi è una pronuncia in materia di elezioni primarie della Corte Costituzionale, che permette di conoscere i binari lungo i quali scorre l'istituto delle elezioni primarie alla luce della Costituzione. La Corte, infatti, ha affermato, in primo luogo, che la legge regionale, non essendo la Regione competente a disciplinare il sistema di selezione dei candidati dei partiti politici alle elezioni, quando vincolasse la formazione delle liste elettorali ai risultati delle elezioni primarie, e irrogasse sanzioni pecuniarie derivanti dal mancato rispetto dell'obbligo di candidare alla carica di presidente della giunta regionale il vincitore delle elezioni primarie, violerebbe gli articoli 49, 51, primo comma, e 122, primo comma, della Costituzione. In secondo luogo, quando la legge regionale istitutiva delle elezioni primarie consentisse di desumere la manifestazione di voto e ledesse il diritto alla riservatezza dell'elettore, contrasterebbe con gli articoli 48, secondo comma, e 117, secondo comma, lettera l), della Costituzione²².

A partire dal 2005, una parte politica svolge le elezioni primarie per la scelta del candidato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri e per altre pubbliche funzioni. Nel 2012 essa ha svolto primarie di coalizione per la scelta del candidato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri per le elezioni politiche del 2013. Vincitore sarebbe stato il candidato che al primo turno avesse conseguito il 50% più uno dei consensi. Qualora nessun candidato avesse conseguito tale risultato, è stato fissato un turno di ballottaggio tra i due candidati che al primo turno avessero ottenuto il maggior numero di voti. La partecipazione al voto era aperta agli iscritti e ai simpatizzanti. Per partecipare al voto gli elettori, precedentemente alle elezioni primarie, erano tenuti a registrarsi per le medesime, a sottoscrivere la carta d'intenti e a versare, nel giorno del voto, una quota simbolica. Successivamente, due dei partiti che hanno fatto le primarie hanno proceduto a svolgere le elezioni primarie per la selezione dei candidati alle elezioni politiche.

Altre parti politiche hanno attentamente considerato la possibilità di svolgere le elezioni primarie. L'applicazione del metodo democratico nella selezione dei candidati sorge e si sviluppa a partire dalla consapevolezza popolare dell'importanza delle scelte politiche nella vita dei cittadini, cui si aggiunge la volontà di partecipare alla selezione di coloro i quali avranno funzioni di rappresentanza del popolo. E ciò data la rilevanza delle scelte che essi dovranno prendere, la cui durata e pregnanza sovente supera la stessa durata temporale della legislatura o dell'amministrazione nel corso della quale vengono assunte. Pertanto, mentre con le successive

22 Corte Costituzionale, ordinanza n. 148/2010.

elezioni si procede a contare i suffragi che vengono assegnati a ogni singolo candidato, con le elezioni primarie, loro momento prodromico, è possibile, in primo luogo, conoscere la *competenza* politica e professionale dei candidati. Per loro mezzo gli elettori hanno adeguatamente la possibilità di conoscere la capacità dei candidati a divenire loro rappresentanti in futuro, in relazione alla funzione pubblica per la quale si propongono, a partire da come hanno svolto la loro attività, ancorando la loro comprensione a quanto è stato compiuto nel passato dai singoli candidati.

Vi è poi un secondo requisito che le elezioni primarie aiutano ad individuare. In applicazione dei doveri di solidarietà politica di cui all'art. 2 della Costituzione, il comportamento dedotto nella situazione soggettiva non si estrinseca nell'interesse proprio ed esclusivo del titolare, ma in un interesse altrui, e spesso in un interesse oggettivo. Il soggetto, infatti, non può esorbitare nelle proprie scelte da certi limiti, perché deve esercitare la propria attività se, come e quando lo richiedono gli interessi per i quali le posizioni soggettive furono costituite²³.

La *fedeltà alla Repubblica*²⁴ implica nei confronti dello Stato, qualificato dal punto di vista della sua legittimità, un imperativo di adesione ai valori ad essa sottesi; si configura perciò come un ulteriore garanzia dell'effettività dell'ordinamento e della sua osservanza²⁵. Il dovere di fedeltà è operativo attraverso vari obblighi specificati dalla legge in rapporto al particolare status dei destinatari, e alla specifica necessità di tutela di determinati interessi dipendenti dai valori ai quali il dovere di fedeltà si riferisce²⁶. Dovere di fedeltà che è differente a seconda del ruolo ricoperto²⁷.

Per parte propria, *l'osservanza della Costituzione e delle leggi* significa che tutti i cittadini hanno il dovere di applicare le norme dello Stato. E ciò in attuazione dell'art. 3² della Costituzione. E' questa applicazione del principio di legalità²⁸. Vi è, inoltre, la legittimità, che consiste nell'osservanza di quei principi supremi e non modificabili dell'ordinamento nemmeno con procedura di revisione costituzionale. Le elezioni primarie sono pertanto un momento nel quale è possibile conoscere dei candidati coloro i quali meglio hanno dato fedeltà alla Repubblica e osservanza della Costituzione e delle leggi²⁹. E ciò permette di arguire e riconoscere, di conseguenza, il grado di disciplina e onore con il quale essi svolgeranno le pubbliche funzioni qualora, a seguito delle successive elezioni, vengano loro affidate. Si tratta pertanto della *credibilità*.

Contestualmente al background e alla credibilità dei candidati, le primarie ne mettono in evidenza il *programma politico*, elementi specificanti di coloro i quali della politica si presentano per contribuire ad essere il presente e il futuro.

Matteo Boscolo Anzoletti

23 G. M. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, Milano 1967, p. 6-26.

24 Art. 54 della Costituzione.

25 G. M. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, cit. p. 149-150.

26 G. M. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, cit. p. 152.

27 G. M. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, cit. p. 155.

28 G. M. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, cit. p. 129-132.

29 G. M. LOMBARDI, *Contributo allo studio dei doveri costituzionali*, cit. p. 133-137.

