

# VERSO UNA MODIFICA DELLA LEGGE ELETTORALE TOSCANA: PRIMI APPUNTI\*

di Ruben Cheli\*\*  
(4 dicembre 2013)

## 1. *Le modifiche alla legge elettorale toscana, il contesto, gli obiettivi*

La criticatissima legge n. 270/2005 si basa su un sistema proporzionale con premio di maggioranza e liste bloccate: per ciò stesso, e solo su queste approssimative basi (oltre che per evidenti ragioni di mera propaganda partitica)<sup>1</sup>, nel dibattito nazionale la legge elettorale toscana è stata affiancata alla Calderoli.

Nel contempo si è altresì affiancato un dibattito regionale, tutto toscano, sull'opportunità e le modalità di correzione della legge elettorale regionale: rilanciato dopo la doppia riduzione dei componenti del Consiglio (dalla prossima legislatura 40).

Lo stesso Presidente della Regione Enrico Rossi fin dall'illustrazione del programma di governo<sup>2</sup> si è sempre dichiarato favorevole a una modifica della legge regionale 13 maggio 2004 n. 25, modificata dalla l.r. n. 50 del 2009, e negli ultimi mesi sembra che tale auspicio sia stato fatto proprio dal gruppo PD in Consiglio regionale. A confermare un'accelerazione sul tema sono ora le dichiarazioni rilasciate alla stampa proprio del Presidente della Regione e dal capogruppo in Consiglio regionale Marco Ruggeri<sup>3</sup>, i quali hanno fatto riferimento al documento, frutto dell'attività di un gruppo di lavoro costituito ad hoc, da condividere con gli altri partiti per giungere a un accordo entro febbraio 2014.

Questo documento, subito ribattezzato sulla stampa come "bozza Ruggeri" dal nome del capogruppo PD, presenta le seguenti innovazioni: *a.* il ripristino delle preferenze<sup>4</sup>, con possibilità di indicare due nomi, un uomo e una donna (la c.d. doppia preferenza di genere); *b.* l'introduzione del doppio turno per l'elezione del Presidente della Giunta nel caso in cui nessun candidato raggiunga il 40% dei consensi; *c.* l'abolizione del "listino" regionale<sup>5</sup>; *d.* l'abolizione della l.r. n. 70/2004<sup>6</sup> sulle elezioni primarie.

Fin da una prima analisi tali modifiche appaiono atte a modificare in modo strutturale alcune caratteristiche della disciplina vigente, soprattutto in considerazione del fatto che nella materia non sono possibili interventi a sé stanti e che tutto dovrebbe essere sostenuto da una visione organica, dalla considerazione di fattori ulteriori e da ben precisi obiettivi e scopi. Per questo motivo sarebbe avventato considerare questi eventuali ritocchi

\* Scritto sottoposto a *referee*.

<sup>1</sup> Non saranno qui affrontati nello specifico gli evidenti punti di difformità tra il sistema nazionale e quello regionale che smentiscono il legame di "paternità" da molti erroneamente attribuito alla legge elettorale toscana rispetto alla legge Calderoli. Si pensi solo alla presenza di liste assai corte e alle limitazioni in fatto di "candidature multiple" nella legge elettorale toscana (oltre che al traino bipolarizzante assicurato dall'elezione diretta del presidente).

<sup>2</sup> Come si ricorda in G.TARLI BARBIERI, *Statuto regionale, referendum e proposte di iniziativa popolare sulla normativa elettorale: opportunità e limiti*, Osservatorio sulle fonti, fasc.1/2012, p.2.

<sup>3</sup> Il Tirreno, 22 novembre 2013, *Rossi promette: entro fine anno legge elettorale con le preferenze*. Il Tirreno, 27 novembre 2013, *Via il porcellum toscano torneranno le preferenze*.

<sup>4</sup> Il Presidente Enrico Rossi ha parlato di «punto irrinunciabile» in merito a esse.

<sup>5</sup> In attesa delle motivazioni, si può dire che - per i caratteri di cui ai punti a), b), c) - una nuova legge elettorale toscana di tal fatta sarebbe... a prova di giurisprudenza della Corte costituzionale (v. comunicato stampa Corte costituzionale del 4 novembre 2013 relativo alla legge 270/2005).

<sup>6</sup> Legge regionale 17 dicembre 2004, n. 70, *Norme per la selezione dei candidati e delle candidate alle elezioni per il Consiglio regionale e alla carica di Presidente della Giunta regionale*.

slegati da una visione di fondo, valutandoli senza tenere a mente le modifiche politiche e istituzionali verificatesi negli ultimi mesi: infatti il contesto è tutt'altro che indifferente. Faccio riferimento alla legge statutaria regionale 24 aprile 2013, n. 18, che ha ridotto da 55 a 40 i membri del Consiglio regionale e alla proliferazione dei gruppi politici in seno ad esso nel corso della legislatura.

Quest'ultima appare come una patologia molto frequente nel panorama politico-istituzionale italiano, locale e nazionale, e la IX legislatura toscana non fa eccezione.

Appena dopo le elezioni regionali, nel 2010, i gruppi erano sette: Partito Democratico, Italia dei Valori, Federazione della Sinistra, Popolo della Libertà, Lega Nord, Unione di Centro e Gruppo misto (inizialmente "monogruppo"<sup>7</sup> composto dal socialista Pieraldo Ciucchi, eletto nel "listino" regionale PD). Ad oggi, quando manca ancora un anno e mezzo alla scadenza del mandato, i gruppi consiliari sono già saliti a dieci: Partito Democratico, Centro Democratico, Federazione della Sinistra – Verdi, Fratelli d'Italia, Popolo della Libertà, Popolo della Libertà-Nuovo Centrodestra, Italia dei Valori, Più Toscana/Nuovo Centrodestra, Unione di Centro, Gruppo Misto.

È evidente che qualsiasi sia la soluzione da proporre essa dovrà tenere in considerazione questa mutazione del contesto e la definizione degli obiettivi che i promotori intendono perseguire con le modifiche dovrà confrontarsi con il combinato disposto dei nuovi fattori (minori eletti – crescita dei gruppi).

Ciò detto, il primo passo attiene alla sfera politica ed è riassumibile nella domanda: che cosa realmente si vuole? In questo ambito gli obiettivi non potrebbero essere i più vari. Garantire e rafforzare la governabilità, a cui si collega la piena realizzazione del programma proposto dal candidato Presidente della Regione ai cittadini, ripristinare e rafforzare il legame eletto-cittadino consentendo un potere di scelta a chi vota, garantire e promuovere la presenza femminile in Consiglio, tutelare le minoranze da una sottorappresentazione<sup>8</sup>, mettere un freno ai c.d. costi della politica regionale che tanto stanno facendo scandalo in questi mesi, cercare di porre rimedio al fenomeno di disgregazione partitica che ha subito un'accelerazione e così via.

Com'è ovvio e naturale, è necessario che siano effettuate delle scelte tra queste esigenze dopo averle ordinate secondo una scala di priorità e dopo aver considerato alcuni dati oggettivi.

## 2. *La rappresentanza dei territori*

Innanzitutto la riduzione del numero dei consiglieri a 40 membri se da un lato asseconda l'ondata di antipolitica in crescita nell'opinione pubblica dall'altro comporta mutamenti nella rappresentatività dei consiglieri regionali: se in un Consiglio regionale da 55 membri ciascun consigliere rappresentava 65.996 cittadini in un Consiglio da 40 ne rappresenterà **ben 91.805, quasi quanto un deputato** (94.339).

In secondo luogo si ha una conseguenza sulla lunghezza delle liste bloccate, talmente vituperate, come già ricordato, da far associare erroneamente, come ho detto, la legge regionale toscana a quella nazionale.

Infatti, ipotizzando una legge con circoscrizioni disegnate sulle attuali province e con la provincia di Firenze suddivisa a sua volta in quattro parti (ad es. città, empoles-

<sup>7</sup> Sui gruppi c.d. "monocellulari", quasi sempre favoriti da prassi politiche deprecabili quale quella di garantire seggi sicuri nel "listino regionale" a forze politiche alleate ma che non raggiungerebbero un numero di voti tali da superare la soglia di sbarramento, è intervenuto di recente il d.l. n. 174/2012 (convertito dalla l. 213/2012) che mira a disincentivare tale fenomeno, seppur non incisivamente.

<sup>8</sup> Specialmente in Regioni in cui, come la Toscana, non si è mai verificata una piena e reale contendibilità della posta in palio e salvo rari casi si assiste da sempre a una omogenea distribuzione dei consensi su tutto il territorio regionale.

valdelsa, zona della “piana”, collina-montagna-nordest), le già corte liste dovrebbero trasformarsi in liste cortissime.

In base a questa ipotesi, in presenza di 13 circoscrizioni (9 province più le 4 circoscrizioni fiorentine), gli eligendi non saranno più di 2-4 per collegio, in media anche meno, ottenendo dal rapporto 40 consiglieri/13 circoscrizioni un risultato prossimo a 3.

Ciò significa, in termini di ripartizione territoriale e considerando il numero massimo di candidature<sup>9</sup>, che solo la Provincia di Prato manterrà lo stesso numero di consiglieri di 5 anni fa mentre diversi territori (Firenze, Lucca, Pisa) dovranno rinunciare a diversi rappresentanti.

Tab.1a: Ripartizione seggi nelle circoscrizioni - anno 2010, popolazione 2001

55 MEMBRI - 2010		Quozienti interi	Migliori resti	Seggi della circoscrizione	numero minimo candidati
Arezzo	323.288	4	1	<b>5</b>	2
Firenze	933.860	14	0	<b>14</b>	5
Grosseto	211.086	3	0	<b>3</b>	1
Livorno	326.444	4	1	<b>5</b>	2
Lucca	372.244	5	1	<b>6</b>	2
Massa Carrara	197.652	2	1	<b>3</b>	1
Pisa	384.555	5	1	<b>6</b>	2
Pistoia	268.503	4	0	<b>4</b>	2
Prato	227.886	3	0	<b>3</b>	1
Siena	252.288	3	1	<b>4</b>	2
<b>TOTALE</b>	<b>3.497.806</b>	<b>47</b>	<b>6</b>	<b>53*</b>	

\*Più il Presidente eletto e il candidato/a Presidente miglior perdente.

Fonte: Istat, censimento popolazione 2001

Tab.1b: Ipotesi ripartizione seggi nelle circoscrizioni - anno 2015, legge vigente, popolazione 2011

40 MEMBRI 2015		Quozienti interi	Migliori resti	Seggi della circoscrizione	numero minimo candidati
Arezzo	343.676	3	1	<b>4</b>	2
Firenze	973.145	10	1	<b>11</b>	4
Grosseto	220.564	2	0	<b>2</b>	1
Livorno	335.247	3	1	<b>4</b>	1
Lucca	388.327	4	0	<b>4</b>	2
Massa Carrara	199.650	2	0	<b>2</b>	1
Pisa	411.190	4	0	<b>4</b>	2
Pistoia	287.866	3	1	<b>3</b>	1
Prato	245.916	2	1	<b>3</b>	1
Siena	266.621	2	1	<b>3</b>	1
<b>TOTALE</b>	<b>3.672.202</b>	<b>35</b>	<b>5</b>	<b>40*</b>	

\* L.s.r. n. 18/2013, art.1.

Fonte: Istat, censimento popolazione 2011

<sup>9</sup> Non il numero minimo, che per ciascuna circoscrizione non può essere attualmente inferiore a un terzo del massimo.

Nei fatti, tuttavia, alle ultime elezioni (2010) furono 20 i consiglieri eletti mediante listino regionale (i c.d. capilista presenti in tutte le circoscrizioni, che nella “proposta Ruggeri” si intende abolire) e 32 nelle singole circoscrizioni provinciali<sup>10</sup>. Così la ripartizione di questi ultimi: Arezzo 3, Firenze 8, Grosseto 2, Livorno 3, Lucca 4, Massa-Carrara 2, Pisa 3, Pistoia 2, Siena 3, Prato 2.

Quanto alle prossime elezioni (che dovrebbero tenersi nel 2015) riguardo al numero di seggi riportato in tabella n. 1b, nel caso di introduzione della “doppia preferenza di genere”, abbinandosi questa alla drastica riduzione dei consiglieri, ci si domanda se non diventi necessario e opportuno un aumento delle candidature nelle liste provinciali da un minimo di 3-4 a un minimo di 6-8. Non sarebbe altrimenti possibile, nelle circoscrizioni più piccole, garantire una “scelta” in presenza di 2 nomi da eleggere e 2 preferenze di genere.

### 3. *Il doppio turno e la reintroduzione delle preferenze*

Altra modifica nella proposta del PD è quella di prevedere una seconda tornata elettorale, ma *solo* nel caso in cui il candidato Presidente più votato non abbia ottenuto almeno il 40 per cento dei suffragi al primo turno, tra i due candidati che hanno ottenuto risultati migliori in prima votazione.

Questa innovazione, oltre a scongiurare l’attribuzione di un premio di maggioranza pari o superiore al 20 per cento dei seggi<sup>11</sup> in presenza di un ammontare limitato di voti (inferiore, appunto, al 40 per cento), pare diretta a rafforzare ruolo, peso politico, prestigio e autorevolezza del futuro Presidente di Regione. È probabile che l’ipotesi di introduzione di questo istituto di rafforzamento della guida dell’esecutivo (specialmente in un periodo di disaffezione politica e di frammentazione partitica quale quello attuale) sia dovuta anche alla reintroduzione delle preferenze nel sistema toscano, alle derive localistiche che ciò può comportare e al timore di un conflitto esecutivo-legislativo dovuto alla doppia linea di legittimazione diretta. L’assenza del voto di preferenza in Toscana, senz’altro associato allo stile di governo del Presidente in carica, ha infatti accentuato i caratteri propri delle “forme di governo della transizione italiana”<sup>12</sup> rendendo evidente come l’indirizzo politico dato dal Presidente sia fatto proprio dal Consiglio regionale<sup>13</sup>, con tutti i difetti ma anche i pregi del caso.

Ma nel *trade-off* tra pregi e difetti, esigenze e rinunce, vizi e virtù delle preferenze è prioritario osservare lo stato dell’arte creatosi con il sistema vigente. Nel far ciò alcuni dati possono essere utili per affrontare la discussione su questo strumento, tanto invocato quanto controverso.

Una prima considerazione sull’utilizzo, visto che il voto di preferenza sembra poco gradito o comunque, di sicuro, meno utilizzato dagli elettori del centro-nord. Come si vede dai dati del tasso di preferenza delle ultime quattro consultazioni regionali, in tabella n. 2, al di là di alcune specificità, l’indicazione del nome del candidato di lista preferito è una prassi molto sviluppata solo nel mezzogiorno. Dai dati si evince che in tutte le regioni del centro-nord, eccezion fatta per Umbria e Lazio, si è sotto al 50% e in molti casi di molto.

<sup>10</sup> I restanti tre furono il Presidente Enrico Rossi e i due candidati alla Presidenza Monica Faenzi e Francesco Bosi.

<sup>11</sup> Si ricorda brevemente che il premio di maggioranza nelle elezioni regionali ha carattere eventuale e variabile e presenta il c.d. problema di “monotonicità”. Sul punto, tra i molti lavori che affrontano la questione, A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna 2007, pp. 226-232.

<sup>12</sup> C. FUSARO, *I limiti della legislazione elettorale vigente*, in R. D’ALIMONTE, C. FUSARO (a cura di) *La legislazione elettorale italiana*, Bologna 2008, pp. 20-25.

<sup>13</sup> Salvo rari casi, come ad es. quando il Consiglio regionale si è trovato a votare il documento di indirizzo da trasmettere al Governo in tema di riordino delle province (d.l. 95/2012 e ss.).

Del resto, nonostante un qualche incremento nel tempo<sup>14</sup>, non solo non parrebbe esserci una così intensa “domanda di preferenze” come si vorrebbe far credere ma si avrebbero proprio nel centro-nord le percentuali maggiori di voti ai soli Presidenti<sup>15</sup>.

Tab. 2a: Tasso di preferenza elezioni regionali (1995-2010)

Regione	% 1995	% 2000	% 2005	% 2010
PIEMONTE	16,8	34,4	41,3	35
LOMBARDIA	11,6	23,9	26,6	23,3
VENETO	16,3	33,4	39,1	35,2
LIGURIA	26,3	41,6	46,2	42
EMILIA ROMAGNA	11,1	22,4	28,2	25,7
TOSCANA	15,4	28,6	0	0
UMBRIA	30,7	51,2	55,7	53
MARCHE	28,6	44,6	49,5	49,4
LAZIO	26,6	47	54,4	50,9
CAMPANIA	46,4	70,6	76,8	90,6*
PUGLIA	41	69,8	78,5	75,7
BASILICATA	63,4	85,8	89,6	85,9
CALABRIA	61,5	82,3	87,4	84,1
SICILIA (2006-2008-2012)	n.d.	86,6	70,9	83,5

\*Doppia preferenza di genere

Fonte: dati CISE - Centro Italiano Studi Elettorali

Altro aspetto da considerare, soprattutto alla luce della crescente attenzione riservata al tema<sup>16</sup>, è quella relativa alla “questione femminile”, considerato il potere incentivante della legislazione elettorale. Sul punto è opinione consolidata e scientificamente provata che il voto di preferenza non favorisce la rappresentanza di genere e per la verità ciò appare vero anche per il collegio uninominale. La causa di tali penalizzazioni è da imputare al ritardo culturale del paese in tema di partecipazione femminile alla vita sociale, politica ed economica e al fatto che in competizioni aperte, dove sono necessarie ingenti risorse, non solo finanziarie, le donne partono svantaggiate. E ciò al netto della tendenza del voto di preferenza a “conservare” le élite politiche in carica.

Per questi motivi la lista bloccata, se correttamente utilizzata e affiancata da specifici incentivi e vincoli – al contrario di quanto avvenuto in Toscana dove ogni incentivo alla parità di genere è stato annullato dall’ampliamento del listino da 2 a 5 nomi<sup>17</sup> – sembra essere l’unico sistema non sfavorevole rispetto a una rappresentanza di genere. Se non

<sup>14</sup> D. FABRIZIO, P. FELTRIN, *L’uso del voto di preferenza: una crescita continua*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di) *Riforme istituzionali cit.*, pp. 175-ss.

<sup>15</sup> A. CHIARAMONTE, *Il rendimento dei sistemi elettorali regionali: un quadro comparato*, in A. CHIARAMONTE, G. TARLI BARBIERI (a cura di) *Riforme istituzionali cit.*, p. 242. Le Regioni con più alto vsp nel 1995, 2000 e 2005 sono Lombardia, Piemonte e Veneto. La Toscana nel quadro italiano è nella fascia alta con le seguenti percentuali di vsp (1995, 2000, 2005, 2010): 9,8%; 6,7%; 12,6%; 14%.

<sup>16</sup> Recentemente la l. 215/2012 ha inteso ribadire l’importanza dell’argomento con l’art. 3, c.1, di modifica dell’art. 4, c.1, l. 165/2004, disponendo che tra i principi fondamentali in materia di elezioni regionali fosse da considerare anche «la promozione della parità tra uomini e donne nell’accesso alle cariche elettive attraverso la predisposizione di misure che permettano di incentivare l’accesso del genere sottorappresentato alle cariche elettive».

altro le organizzazioni partitiche, solitamente tendenti a considerare elettoralmente deboli le candidature al femminile, riescono con tale sistema ad ammortizzare rischi che altrimenti non si assumerebbero.

La “bozza Ruggeri” cerca comunque di mitigare gli effetti delle preferenze introducendo il correttivo della doppia preferenza di genere, già prevista nella legislazione elettorale campana<sup>18</sup> e che ha dato buoni risultati in sede di prima applicazione. Nonostante i buoni risultati campani (tabella n. 3) restano tuttavia dei dubbi sull’efficacia e sul potenziale di tale incentivo in un regime di possibilità e non di obblighi, soprattutto in un contesto di limitato utilizzo del voto di preferenza.

Tab. 3: Presenza femminile nei Consigli regionali (2013)

	m	f	tot.	% f/tot.
CAMPANIA	46	15	61	24,6
EMILIA-ROMAGNA	39	11	50	22,0
TRENTINO-ALTO ADIGE *	55	15	70	21,4
FRIULI VENEZIA GIULIA *	39	10	49	20,4
PIEMONTE	48	12	60	20,0
LAZIO *	41	10	51	19,6
LOMBARDIA *	65	15	80	18,8
MARCHE	35	8	43	18,6
TOSCANA	45	10	55	18,2
SICILIA *	75	15	90	16,7
UMBRIA	26	5	31	16,1
LIGURIA	34	6	40	15,0
MOLISE *	18	3	21	14,3
VALLE D'AOSTA	30	5	35	14,3
ABRUZZO	41	4	45	8,9
SARDEGNA	73	7	80	8,8
PUGLIA	66	4	70	5,7
VENETO	57	3	60	5,0
CALABRIA	49	2	51	3,9
BASILICATA *	21	0	21	0,0

Fonte: *siti istituzionali Consigli regionali*. \* voto 2013.

In questa analisi degli elementi correlati al voto di preferenza non si può non considerare l’aspetto finanziario, soprattutto in un periodo nel quale il contenimento dei c.d. costi della politica rappresenta uno degli obiettivi prioritari da conseguire nel tentativo di rispondere a una crescente domanda proveniente dall’opinione pubblica. Peraltro, come già detto, la drastica riduzione dei consiglieri regionali da 55 a 40 va, almeno in parte, in questa direzione.

<sup>17</sup> In origine il listino regionale toscano poteva contenere soltanto 2 nomi, un uomo e una donna. L’aumento a 5 nomi senza alcun conseguente adeguamento in favore delle pari opportunità è stato oggetto del parere negativo della Commissione Pari Opportunità del Consiglio regionale e infatti per questa modifica la presenza femminile in Consiglio regionale nel 2010 si è ridotta rispetto al buon risultato del 2005 (24,6% di donne, erano il 12% nel 2000).

<sup>18</sup> Si tratta della l.r. Campania n. 4/2009. Essa rende possibile l’utilizzo di due voti di preferenza purché a candidati di sesso differente e dispone la presenza in lista di almeno 1/3 dei candidati dello stesso sesso. Peraltro la doppia preferenza di genere è stata applicata per la prima volta in tutti i comuni andati al voto nelle elezioni amministrative del 2013, in forza della l. 215/2012 che ha esteso tale strumento ai Consigli comunali.

Tutto muove dal fatto che, anche nel caso di archiviazione dei procedimenti avviati dalla magistratura, attualmente esistono indagini su 16 Consigli regionali in Italia<sup>19</sup> e che comunque si rende necessaria una maggiore attenzione dei consiglieri regionali nell'uso delle risorse pubbliche a loro disposizione.

Su questo, la Regione Toscana sembra rappresentare un *unicum* nel panorama nazionale<sup>20</sup>.

Non essendo a conoscenza di studi specifici in merito si può sostenere che tale morigeratezza non dovrebbe essere dovuta a una natura sostanzialmente diversa e più virtuosa della classe politica toscana rispetto alle altre varietà regionali (la particolare storia e cultura politica può aiutare, ma non basta). Semmai tale accortezza pare imputabile alla legge elettorale che con il suo portato di incentivi e vincoli, abolendo le preferenze, unica in Italia, spinge gli eletti a comportarsi in un modo piuttosto che in un altro, ne spoglia di qualsiasi incentivo alla competizione interna ed esterna e limita il voto di scambio.

Non dimenticando gli svantaggi connessi all'istituto delle preferenze, primi fra tutti l'assoluto potere conferito nelle mani degli estensori delle liste di partito (nonostante la legge regionale toscana sulle primarie, par. 4) e l'annullamento del rapporto dell'eletto con il territorio di elezione<sup>21</sup> non è parimenti possibile omettere gli indubbi vantaggi. Si pensi solo per un momento al venir meno del fenomeno della competizione esasperata tra candidati dello stesso partito e al rischio di spaccature, soprattutto in tempi di fragilità partitiche tanto evidenti, così come al minore fabbisogno di risorse (in primis economiche, ma non solo) per la campagna elettorale e il mantenimento della visibilità. Risorse che, come dimostrato dalla storia italiana ma anche dalla cronaca, possono provenire e da gruppi di interesse ben organizzati e da pratiche al limite della legalità e talvolta fuori da essa. E ciò sembra valere soprattutto in una Regione come la Toscana nella quale l'esercizio della preferenza non è diffuso tra i cittadini e non sarebbe certamente usato in massa.

Attingendo i dati della spesa dei Consigli regionali da un recentissimo lavoro<sup>22</sup> quanto segue intende dimostrare che il Consiglio regionale toscano è tra i più virtuosi in Italia quanto al costo per il suo funzionamento<sup>23</sup> in rapporto alla popolazione, tabella n. 4a, un po' meno per quanto riguarda la spesa totale per consigliere, tabella 4b, a conferma della "normalità toscana", ma soprattutto, a riprova dell'effetto positivo che l'assenza di preferenze ha sui costi, che è ultimo in assoluto riguardo alla spesa per contributi ai gruppi consiliari in rapporto alla popolazione tabella n. 5a e solo dietro al Trentino-Alto Adige se rapportata al numero dei consiglieri, tabella n. 5b.

Tab. 4a: Spesa totale per il Consiglio regionale in rapporto alla popolazione

	Pop.	spesa totale CR (personale, indennità consiglieri, vitalizi, contributi ai gruppi, altre spese) (migliaia di euro)	spesa totale/abitanti (unità di euro)
Lombardia	9.704.151	68.452	7,05

<sup>19</sup> Sinteticamente, a scopo esclusivamente riassuntivo, si veda Il Messaggero del 4 novembre 2013: *Regioni, week end e lap dance la spreco poli non è mai finita*.

<sup>20</sup> Al momento si può citare una richiesta di documentazione aggiuntiva formulata dalla Corte dei conti regionale in merito alle spese dei gruppi. Il Presidente della Regione ha dichiarato di presentare ricorso dinanzi la Corte cost.

<sup>21</sup> Sebbene da una attenta osservazione del funzionamento del Consiglio regionale, dei lavori d'aula e del rapporto con l'Esecutivo regionale tale affermazione può quantomeno essere contestata, almeno in relazione ad alcuni territori.

<sup>22</sup> R. PEROTTI, *I costi della politica*, 29 novembre 2013, [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info).

<sup>23</sup> Dove per costo di funzionamento si intende qui la spesa totale, comprensiva anche di quella per il personale, per le indennità dei consiglieri attuali e i vitalizi di quelli passati, i contributi ai gruppi consiliari, le altre spese.

Em.-Romagna	4.342.13 5	33.798	7,78
Veneto	4.857.21 0	51.606	10,62
Campania	5.766.81 0	66.358	11,51
Toscana	3.672.20 2	46.411	12,64
Puglia	4.052.56 6	52.810	13,03
Piemonte	4.363.91 6	61.680	14,13
Marche	1.541.31 9	22.042	14,30
Lazio	5.502.88 6	83.893	15,25
Liguria	1.570.69 4	32.545	20,72
Abruzzo	1.307.30 9	29.109	22,27
Umbria	884.268	21.464	24,27
Friuli-VG	1.218.98 5	32.958	27,04
Trentino-AA	1.029.47 5	29.073	28,24
Sicilia	5.002.90 4	156.107	31,20
Basilicata	578.036	21.318	36,88
Calabria	1.959.05 0	78.933	40,29
Molise	313.660	14.139	45,08
Sardegna	1.639.36 2	73.970	45,12
V. d'Aosta	126.806	14.340	113,09

Fonte: elaborazioni dell'autore su dati tratti da R. PEROTTI, *I costi della politica* cit.

Tab. 4b: Spesa totale per consigliere

	numero consiglieri	spesa totale CR (personale, indennità consiglieri, vitalizi, contributi ai gruppi, altre spese) (migliaia di euro)	spesa totale per consigliere (migliaia di euro)
V. d'Aosta	35	14.340	410
Trentino-AA	70	29.073	415
Molise	30	14.139	471
Marche	43	22.042	513
Friuli-VG	64	32.958	515

Abruzzo	45	29.109	647
Em.-Romagna	52	33.798	650
Umbria	31	21.464	692
Puglia	70	52.810	754
Basilicata	27	21.318	790
Liguria	40	32.545	814
Veneto	62	51.606	832
Toscana	55	46.411	844
Lombardia	80	68.452	856
Sardegna	80	73.970	925
Piemonte	60	61.680	1028
Campania	61	66.358	1088
Lazio	71	83.893	1182
Calabria	51	78.933	1548
Sicilia	90	156.107	1735

Fonte: elaborazioni dell'autore su dati tratti da R. PEROTTI, *I costi della politica* cit.

Tab. 5a: Spesa per contribuiti ai gruppi consiliari in rapporto alla popolazione

	popolazione	contributi complessivi ai gruppi consiliari (migliaia di euro)	contributi ai gruppi/ab. (unità di euro)
Toscana	3.672.202	716	0,19
Trentino-AA	1.029.475	781	0,76
Campania	5.766.810	4.454	0,77
Veneto	4.857.210	4.215	0,87
Lombardia	9.704.151	11.288	1,16
Em.-Romagna	4.342.135	5.250	1,21
Puglia	4.052.566	5.308	1,31
Abruzzo	1.307.309	2.074	1,59
Piemonte	4.363.916	7.411	1,70
Umbria	884.268	1.542	1,74
Liguria	1.570.694	3.602	2,29
Marche	1.541.319	3.577	2,32
Lazio	5.502.886	13.414	2,44
Sicilia	5.002.904	12.292	2,46
Sardegna	1.639.362	4.281	2,61
Basilicata	578.036	1.626	2,81
Calabria	1.959.050	5.858	2,99
Friuli-VG	1.218.985	5.020	4,12
V. d'Aosta	126.806	601	4,74
Molise	313.660	2.345	7,48

Fonte: elaborazioni dell'autore su dati tratti da R. PEROTTI, *I costi della politica* cit.

Tab. 5b: Spesa per contributi ai gruppi consiliari per consigliere

	numero consiglieri	contributi complessivi ai gruppi consiliari (migliaia di euro)	contributi ai gruppi per consigliere (migliaia di euro)
Trentino-AA	70	781	11,2
Toscana	55	716	13,0
V. d'Aosta	35	601	17,2
Abruzzo	45	2.074	46,1
Umbria	31	1.542	49,7
Sardegna	80	4.281	53,5
Basilicata	27	1.626	60,2
Veneto	62	4.215	68,0
Campania	61	4.454	73,0
Puglia	70	5.308	75,8
Molise	30	2.345	78,2
Friuli-VG	64	5.020	78,4
Marche	43	3.577	83,2
Liguria	40	3.602	90,1
Em.-Romagna	52	5.250	101,0
Calabria	51	5.858	114,9
Piemonte	60	7.411	123,5
Sicilia	90	12.292	136,6
Lombardia	80	11.288	141,1
Lazio	71	13.414	188,9

Fonte: elaborazioni dell'autore su dati tratti da R. PEROTTI, *I costi della politica* cit.

#### 4. Abolizione dell'istituto delle primarie pubbliche

La legge elettorale toscana subisce il già ricordato torto dell'accostamento alla legge elettorale nazionale non solo per la presenza di liste bloccate più corte e di vincoli alle candidature multiple bensì anche per una peculiarità assente nel resto del panorama nazionale. Si tratta della l.r. n. 70/2004 rubricata "*Norme per la selezione dei candidati e delle candidate alle elezioni per il Consiglio regionale e alla carica di Presidente della Giunta regionale*", la prima legge sull'istituto delle primarie dell'ordinamento italiano<sup>24</sup>.

La legge in parola, approvata solo successivamente al rigetto da parte della Corte costituzionale del ricorso del Governo contro lo Statuto della Regione Toscana, istituendo le primarie pubbliche, facoltative e non vincolanti, rappresenta sostanzialmente la

<sup>24</sup> Non trattando qui nello specifico sulle caratteristiche della norma si rimanda in particolare a C. FUSARO, *La legge elettorale toscana sulle primarie*, Le Regioni, a. XXXIII, n. 3, giugno 2005.

soluzione di compromesso operata dal legislatore regionale a seguito dell'abolizione delle preferenze<sup>25</sup>.

Al di là delle tante motivazioni possibili – le primarie sono una modalità di selezione in vista dell'elezione che mira a legittimare il futuro candidato, testarne le capacità e le proposte programmatiche, motivare il proprio elettorato, anticipare il conflitto intrapartitico, ecc. – con tale scelta si è cercato principalmente di rendere comunque possibile, nonostante la lista bloccata, l'esercizio della scelta dei candidati<sup>26</sup> ai cittadini, sebbene con il filtro delle organizzazioni partitiche.

Non sorprende pertanto che, in vista di un ipotetico ripristino delle preferenze, la "bozza Ruggeri" disponga contestualmente anche l'abrogazione della normativa sulle primarie pubbliche. Ciò che stupisce è semmai la motivazione alla base di questa decisione, *in primis* lo scarso utilizzo e il costo dell'organizzazione delle consultazioni. Infatti il basso livello di adesione delle formazioni politiche e il calo di partecipazione dei cittadini alle due primarie organizzate<sup>27</sup> pare imputabile più alle resistenze delle forze politiche e al disinteresse di cittadini in una Regione dove la competizione è solitamente già segnata<sup>28</sup> che all'impianto della legge stessa. Inoltre, seppur con tutti i limiti e i miglioramenti possibili del caso, tale sistema di primarie pubbliche, proprio in quanto tali, riesce a garantire agli elettori un minimo grado di omogeneità e di regole di base che, come dimostrano i recenti casi di primarie private, non sono mai ridondanti. Se a prevalere sarà l'orientamento delineatosi sarà un vero peccato rinunciare a migliorare la legislazione esistente solo perché non è stato fatto uso adeguato: quando nel prossimo futuro nuove condizioni politiche ed adeguati incentivi potrebbero renderla richiesta da più parti.

\*\* Laureato magistrale in Scienze della politica e dei processi decisionali, "C. Alfieri", Università di Firenze; ricercatore presso UPI Toscana.

---

<sup>25</sup> Una ricostruzione dell'intreccio tra approvazione della legge elettorale regionale, legge sulle primarie e modifica dello Statuto in A. FLORIDIA, *Le primarie in Toscana: la nuova legge, la prima sperimentazione*, Quaderni dell'Osservatorio Elettorale Regione Toscana, Giugno 2006, n. 55.

<sup>26</sup> A tutte e tre le arene di competizione, Presidente, lista regionale, lista circoscrizionale.

<sup>27</sup> Alle primarie del 2005 per i consiglieri hanno partecipato 151.664 elettori, il 5% del totale, a quelle del 2009 sono stati 115.289, il 3,8% del totale.

<sup>28</sup> E' questa un'altra ragione che consiglia primarie pubbliche al di là del fatto che la prassi delle primarie pare affermata nel partito fino ad oggi egemone nel panorama regionale toscano: finché la designazione alla candidatura a presidente del Pd equivale alla quasi elezione, farvi partecipare i cittadini con procedimento pubblicistico non è davvero un fuor d'opera e può ben... valere la spesa.