

Primarie in Calabria

di Roberto De Liso
(14 ottobre 2009)

Nel Bollettino Ufficiale della Regione Calabria nello scorso mese di agosto è stata pubblicata la legge n. 25 concernente lo svolgimento di elezioni primarie per la selezione di candidati alle elezioni di Presidente della Giunta Regionale. Da una regione che non sempre è all'attenzione nazionale per capacità di innovazioni e realizzazioni giunge una legge assai rilevante sotto il profilo istituzionale, che interviene ed amplia il carattere democratico del procedimento elettorale. Vediamone in estrema sintesi i contenuti:

- a) i partiti e i gruppi politici che intendono presentare, liste per l'elezione del consiglio regionale partecipano alle elezioni primarie
- b) le primarie si svolgono in una data non successiva alla seconda domenica antecedente la scadenza del termine stabilito per la presentazione delle liste e delle candidature
(cioè una quindicina giorni prima)
- c) ogni lista o coalizione può presentare, con le sottoscrizioni di almeno tremila elettori, uno o più candidati indicando l'ordine dei nomi ed eventualmente dei contrassegni. Nessuno può essere candidato, a pena di inammissibilità in più di una delle liste che partecipano alle elezioni primarie.
- d) ciascun comune istituisce sezioni elettorali, unificando più sezioni fra quelle previste nelle ordinarie elezioni, riducendone il numero secondo criteri prefissati ed individuando sedi in luoghi pubblici a disposizione dell'amministrazione comunale, avendo cura di non intralciare le normali attività che in esse si svolgono,
- e) ciascun elettore esprime il proprio voto scegliendo la scheda della lista o delle coalizioni di liste per la quale intende votare esprimendo il nome del candidato prescelto. Ad ogni lista o coalizione di liste corrisponde un'urna. Mentre si registrano gli elettori votanti, è vietata qualsiasi annotazione della scheda richiesta.
- f) il candidato alla carica di Presidente della Giunta deve essere colui che sulla lista ha ottenuto il maggior numero di voti. La non ottemperanza a tale vincolo comporta l'esclusione dal rimborso elettorale.
- g) al regolamento regionale, elemento essenziale per l'applicazione della legge, è demandata la disciplina delle modalità di presentazione dei contrassegni, di nomina dei componenti delle sezioni elettorali, di svolgimento delle procedure elettorali ivi comprese i modelli di scheda, i casi di nullità del voto, le forme degli strumenti di garanzia.

La questione delle "primarie" è ormai da alcuni anni entrata nel dibattito politico ed istituzionale del nostro paese sull'evocazione del modello americano il cui fascino, su larghe fasce di opinione pubbliche, opera spesso al di là di ogni puntuale considerazione di sistema e di regole. Anche se dunque sussiste un certo livello di confusione di linguaggi è indubbio che le "primarie" rispondono a due tendenze:

- a) la necessità di contrastare la crisi dei partiti politici e della politica "tout court" essendosi interrotti, o comunque entrati in crisi, fondamentali circuiti di partecipazioni e di formazione del consenso.
- b) l'affermarsi della teoria e della pratica della leadership, "di un uomo solo al comando" che tende a condensare in una sola persona i meccanismi, in verità assai complessi, della rappresentanza.

I due temi fortemente intrecciati sono anche una conseguenza del tipo di società che si è sviluppata in questi ultimi decenni, caratterizzata dall'accresciuto potere mediatico, che dispone con crescente rapidità, di strumenti e mezzi sempre nuovi e spesso non prevedibili, e dal sistema di comunicazione, radicalmente cambiato ed enormemente sviluppato rispetto al passato. Le "primarie" prendono atto di questi processi e di queste tendenze e le canalizzano in un alveo democratico che si basa sullo strumento ineliminabile, perché non ha trovato nella storia politica plausibile sostituto, del voto individuale, libero e segreto, espresso sui candidati alla carica pubblica.

Dunque una risposta democratica, una innovazione sul terreno istituzionale che va considerata con attenzione e con la consapevolezza che ci si muove verso un nuovo disegno dei rapporti tra potere pubblico e cittadini. Un punto deve tuttavia essere tenuto fermo per non dilatare, oltre i confini propri, una nozione che ha invece un contenuto assai preciso: si può parlare di elezioni primarie quando una platea di cittadini, espressamente costituita per il procedimento in atto, determina il soggetto che parteciperà, in rappresentanza di una riconoscibile e riconosciuta entità politica, alla competizione elettorale per l'assunzione di una carica e funzione pubblica. Occorrono dunque tre elementi perché si possa parlare di primarie in senso proprio: l'adesione del singolo all'offerta di un soggetto politico, una funzione pubblica da attribuire, una competizione elettorale. Come è noto nel nostro paese non vi è una regolamentazione legislativa per le primarie: unica eccezione, a livello di ordinamento regionale, è stata la Toscana Legge n. 70 del 2004 e successive modifiche, e la Regione Calabria con la legge n.25 del 2009. Di quest'ultima vogliamo cogliere due punti sui quali si è sviluppato soprattutto un dibattito giuridico e politico, che ha portato il consiglio dei ministri, nella riunione del 2 ottobre u.s., a deliberare l'impugnativa della legge dinnanzi alla corte costituzionale. Vediamo in estrema sintesi quali sono i punti incriminati dalla legge: in primo luogo l'obbligatorietà della partecipazione alle primarie per tutti i soggetti politici che intendono accedere alla competizione, quindi le modalità di voto che lascerebbero pubblica e non segreta la scelta della formazione politica rispetto alla quale esprimere la preferenza al singolo candidato. Vediamo il fondamento essenziale delle due obiezioni. Per la prima è la violazione dell'art. 49 della costituzione cioè dell'autonomia organizzativa interna dei partiti politici. Prevedere cioè che i partiti formulino le candidature comunque dopo un passaggio elettorale, in cui hanno proposto ai cittadini elettori una rosa di competitori, costituirebbe di per se una ingerenza nella vita di una associazione privata, nel processo di formazione delle sue decisioni. Si badi bene: stiamo parlando di partecipazione necessaria essendo altra cosa la vincolatività del risultato potendo cioè la normativa lasciare libero il partito nell'assecondare o meno la scelta degli elettori. In questo senso la legge calabrese introduce la possibilità di discostarsene salvo poi incorrere in talune sanzioni prima indicate: quindi una sorta di vincolatività indiretta. Il tema va affrontato in generale giacché ove si accedesse a tale tesi non sarebbe possibile introdurre elezioni primarie generali neanche per le elezioni politiche nazionali, occorrendo in tale ipotesi, una legge costituzionale. La tesi, pur avendo un argomento forte alle sue spalle, non convince. L'argomento forte è la nostra storia politica ed istituzionale che ha sempre spinto verso una desistenza legislativa non solo nei confronti dell'art. 49 della Costituzione ma anche per quanto concerne l'art. 39 sull'organizzazione sindacale. Partiti e sindacati sono stati, al di là delle opinioni e delle passioni che posso far dire cose diverse, un elemento propulsivo della società italiana negli anni a seguire dall'avvento della costituzione. La loro libertà è stata quindi vista come un elemento motore che norme legislative, se non di puro assecondamento, avrebbero potuto compromettere od intaccare. Ma tutto ciò è ancora oggi vero? Probabilmente no ed anzi si è visto che la normazione può al contrario costituire un elemento di rilancio e di rivitalizzazione. Come abbiamo sopra detto proprio le primarie sono viste come

auspicabile sviluppo democratico e partecipativo. L'art. 49 della cost. a nostro sommo avviso, opera su un piano del tutto separato e distinto rispetto al procedimento elettorale, che rientra invece nel grande capitolo costituzionale della forma di governo e costituisce il meccanismo attraverso il quale l'opzione individuale politica si converte in individuazione concreta delle persone che costituiscono l'organo istituzionale. Si tratta di un procedimento tutto pubblico perché mira alla preposizione di soggetti alla titolarità di funzioni, per l'appunto pubbliche, tanto è vero che il corpo elettorale è sovente considerato organo dello stato.

Il legislatore ordinario nazionale e quello regionale, nel momento in cui incardinano le primarie nel procedimento elettorale, possono dunque introdurre il principio di una necessaria partecipazione per tutti i soggetti politici. Certamente le leggi dovranno prevedere modalità che non si traducano in disparità di trattamento ovvero comportino oneri che possano incidere sul funzionamento e sulla capacità di libera propaganda dei soggetti coinvolti. Né vale invocare l'art. 49 della Cost.: anzi creare un legame stretto di tale norme con il procedimento elettorale porterebbe ad una rivisitazione delle relative leggi con insospettabili conclusioni: valga un esempio relativo alle clausole di sbarramento.

Siamo del tutto sicuri che reggerebbero al vaglio di conformità ai principi dell'art.49 secondo cui tutti i cittadini, liberamente associati, hanno diritto a determinare la politica nazionale, se la norma proiettasse i suoi effetti sulle modalità della competizione elettorale? Una notazione incidentale. La legge 25 prevede anche la possibilità per i partiti di avanzare una sola candidatura. Questo palio, corso da un cavallo solo, se può sembrare non in armonia con il senso delle primarie, lascia tuttavia una sostanziale libertà alle forze politiche, la cui eventuale scelta "secca" comunque sarebbe offerta al giudizio pubblico.

Potrebbe esservi tuttavia una diversa obiezione, che in realtà al momento non risulta sollevata, secondo la quale la obbligatorietà delle "primarie", proprio in quanto puntuale espressione di un principio democratico, non potrebbe essere rimessa alla competenza della singola regione ma rientrerebbe tra i principi del sistema elettorale che l'art.122 della Cost. affida allo Stato. Costituirebbe quindi una posizione giuridica tutelata dai primi articoli della Costituzione concretando una effettiva partecipazione del cittadino elettore all'organizzazione politica del Paese. Tale osservazione, che pure potrebbe rispondere al senso comune, che non comprende in materia di facoltà e diritti formali situazioni a macchia di leopardo, risulta tuttavia superata dal diritto positivo che ha visto attuato l'art.122 cost. dalla legge 165 del 2004. In essa il legislatore nazionale ha espressamente stabilito i principi fondamentali concernenti il sistema di elezione ed ha sottolineato di operare in via esclusiva. Cosa significa questa espressione? Dagli stessi lavori preparatori si evince l'intenzione di escludere la possibilità di vincolare ulteriormente la legislazione regionale con altri principi fondamentali contenenti espressamente in altre norme o desumibili dalla legislazione vigente. Nelle materie indicate, il legislatore regionale è tenuto ad osservare solamente i principi indicati nel provvedimento. Ed i principi previsti sono soltanto:

- a) quello relativo alla necessità che i sistemi elettorali agevolino la formazione di stabili maggioranze assicurando la rappresentanza delle minoranze;
- b) la contestualità tra elezione del Presidente della Giunta e Consiglio in caso di elezione diretta. In altri casi, eventualmente previsti da norme statutarie, il tempo per l'elezione del Presidente e della Giunta non può superare i novanta giorni dal voto;
- c) il divieto del mandato imperativo.

Appare dunque chiaro che la legge statale, fermi questi principi, ha lasciato del tutto libero l'ordinamento regionale di disciplinare l'intero procedimento elettorale in armonia

con il nuovo e rafforzato concetto di autonomia regionale, rientrando in esso per l'appunto la stessa forma di governo (art 123 Cost.).

Per completezza di ragionamento è opportuno tuttavia avanzare una diversa lettura della norma in questione; lettura secondo la quale la previsione sulla partecipazione alle primarie richiamando la legislazione elettorale nazionale, ancora sostanzialmente vigente, risulterebbe priva di sanzioni: mancherebbe dunque una previsione di esclusione dalla presentazione delle liste per i soggetti politici che non abbiano preso parte alle primarie. Questa tesi lascia perplessi: leggi statali e regionali che incidono sulla materia elettorale fanno comunque sistema ed una norma prescrittiva di un adempimento non abbisogna necessariamente di una declaratoria delle conseguenze giuridiche della eventuale non ottemperanza. Peraltro nel caso in esame si tratterebbe di un obbligo di non poco momento e quindi, nel caso di violazione, di un eventuale vizio nel procedimento di carattere tutt'altro che formale o di regolarità. Non è peraltro un caso che la legge della Regione Toscana, l'unica che ha previsto le primarie ma in forma assai diversa dalla legge in esame, reca una differente dizione normativa (possono partecipare) ed ha espressamente configurato l'istituto come "struttura di servizio" alla vita democratica dei partiti, sempreché questi se ne vogliano avvalere.

Del resto anche accogliendo la lettura proposta potrebbero rimanere negli operatori forti elementi di incertezza, non tollerabili per un procedimento tanto complesso e delicato (per attori ed effetti) quali sono elezioni politiche, sia pure a carattere regionale.

L'altra obiezione avanzata riguarda la norma che costringerebbe l'elettore a rivelare le proprie opinioni dovendo egli richiedere la scheda elettorale riferita ad un partito o ad un gruppo politico in violazione dell'art.48 cost. sulla segretezza del voto. Sul piano formale l'obiezione non convince: il carattere stesso delle primarie presuppone un'adesione pubblica, anche se circoscritta e limitata alla fase che precede la formazione delle liste, ad un soggetto politico. Del resto l'oggetto del voto non è il partito ma la persona che per quel partito dovrà concorrere nella competizione elettorale.

A questa seconda manifestazione di volontà deve e può applicarsi la tutela costituzionale della segretezza e non già ad atti e comportamenti che sono al di fuori di tale definita sfera. Valga un esempio desumibile dalla prima applicazione della legge regionale toscana. In tale circostanza infatti una sola forza politica ha inteso avvalersi delle primarie: ed allora essendo coloro che si sono recati al seggio elettorale tutti ascrivibili a quel partito si è forse violato in concreto l'art.48 della Cost? Ed ancora: le autorità regionali non avrebbero dovuto applicare la legge essendovi un solo partito in campo e non consentire, sempre per rispetto della norma costituzionale, lo svolgimento di tali primarie? Coloro che hanno lamentato la mancata segretezza nelle operazioni di voto hanno anche avanzato una motivazione di carattere sociologico: il problema della criminalità organizzata e dei condizionamenti che la stessa potrebbe porre in essere. Che la terra calabrese sia martoriata da tale fenomeno criminale è cosa antica e nota: di recente, per conto della Commissione parlamentare antimafia, il Censis ha prodotto una importante ricerca che conferma dati ed analisi sul condizionamento delle mafie sull'economia, sulla società e sulle istituzioni del mezzogiorno. Ma invocare la mafia in tale circostanza non sembrerebbe del tutto congruente: qui non si tratta di investire del potere amministrazione locali o regionali ma di scegliere il leader di ciascuna forza politica. Tanto grande condizionamento può esercitare la criminalità organizzata? Non sembra credibile.

Ed ancora: se il crimine ha una tale influenza non potrebbe dispiegarla, come a notato Barbera su il Quotidiano dell'11 ottobre u.s., con efficacia maggiore, quando, nella segretezza dell'intera operazione elettorale, potrebbe interferire nella vita delle altre forze politiche spingendo coloro che sono sotto controllo a votare ad esempio il candidato più debole di un partito notoriamente avverso ad esso ed ai suoi traffici? . Prevedere quindi, con una eventuale modifica legislativa, l'eliminazione di questa fase della scelta della

scheda, con una unica scheda-lenzuolo dove tutti i simboli sono presenti, comporterebbe, in ogni caso, una attenta ponderazione di entrambi i rischi sopra-enunciati, ben sapendo che la caducazione di una delle caratteristiche delle primarie può essere giustificata solo da una concreta ed argomentata valutazione costi-beneficio.

In conclusione la legge costituisce un testo assai rilevante, a cui bisogna guardare con attenzione perché si muove in direzione di uno sviluppo democratico dei processi politici.

Vi è dunque un forte interesse, vista l'impugnativa del Governo, a conoscere se queste norme si sono mosse dentro i confini ed i limiti delle disposizioni costituzionali, come sembra a chi scrive o se li oltrepassano ed in quale senso e misura.

Sarebbe pertanto auspicabile che la sentenza della Corte Costituzionale intervenisse in tempi utili per le scadenze elettorali del prossimo anno.