

Considerazioni a prima lettura
sulla LR Toscana n. 70 del 2004 che disciplina l'istituto delle elezioni primarie

di Massimo Rubechi *
(17 gennaio 2005)

Il Consiglio regionale della Toscana ha approvato il 17 dicembre 2004 la legge n. 70 che disciplina le elezioni primarie. Le disposizioni ivi contenute riguardano solamente i soggetti politici che decidono di far ricorso all'istituto delle elezioni primarie per la selezione delle candidature alle cariche regionali.

Prima di procedere all'analisi dei contenuti della legge, val la pena ricordare che la Toscana è stata la prima regione a statuto ordinario a procedere al varo di una normativa elettorale (l. n. 25 del 2004) secondo quanto previsto dal novellato art. 122, c. 1 della Costituzione. Di questa legge due aspetti interessano direttamente l'istituto delle elezioni primarie. In primo luogo è stata eliminata la possibilità di esprimere preferenze per i candidati, sostituendo tale meccanismo con liste bloccate. Un'innovazione di tal genere ha in sostanza - alla stregua dei sistemi previsti, ad esempio, in Portogallo, Spagna e per metà dei seggi in palio in Germania - rimesso nelle mani dei partiti la composizione delle liste di candidati e la loro gerarchia interna. Si inquadra in questo contesto la normativa in analisi, poichè mira a rendere più trasparente il processo di selezione delle candidature coinvolgendo direttamente l'elettorato e, se applicata in maniera adeguata, può consentire di controbilanciare il rafforzamento del ruolo dei partiti e l'opacizzazione dei processi decisionali interni che ne consegue.

La legge elettorale toscana ha in secondo luogo introdotto la figura dei "candidati regionali", una sorta di capilista di partito che vengono collocati in testa a tutte le liste circoscrizionali e possono essere presentati in numero di uno o due. Per questo motivo la normativa sulle elezioni primarie disciplina tre diverse modalità di elezione, in relazione ai tre tipi di candidati: alla presidenza della regione, regionali e circoscrizionali.

La legge n. 70 del 2004 è volutamente flessibile quanto ai modelli di elezione primaria che i soggetti possono scegliere. Procedendo con una netta semplificazione, si può dire che vengono previste due procedure. La prima, più dettagliata, rappresenta il corpo centrale della normativa e d'ora in poi sarà chiamata *standard*, anche se le varianti sono molteplici e foriere di effetti sensibilmente diversi. Per quanto riguarda l'elettorato attivo, essa prevede che possa essere limitato tramite la presentazione di appositi albi di elettori da parte dei soggetti interessati (art. 2, c. 3). I soggetti possono quindi decidere, a seconda della loro struttura interna e del loro bacino elettorale, se estendere a tutti gli elettori la possibilità di partecipare alla selezione dei candidati, quindi dando vita a primarie cd. aperte o se, ad esempio, limitarla ai soli iscritti al partito, quindi con primarie chiuse. Quanto invece all'elettorato passivo, vengono fissati dei limiti, minimi e massimi, per il numero dei candidati da presentare. I candidati regionali possono essere almeno due, ma non più di dieci (art. 5, c. 2), quelli circoscrizionali devono essere almeno uno in più del numero massimo previsto per ogni circoscrizione (calcolato secondo quanto previsto dall'art. 8 della LR. 25/2004), ma in un numero inferiore al doppio e possono venire votati in una stessa scheda. Quelli alla presidenza, invece, devono essere almeno due ma non più di tre (art. 5, c. 7) e devono essere scelti in una scheda distinta (art. 10, c. 4). Secondo quanto previsto dalla variante *standard*, le elezioni primarie si tengono in tutti i comuni in un unico giorno, e ad ogni elettore viene conferita la possibilità di partecipare alla scelta dei candidati di un solo soggetto da essi indicato (come si desume dalla lett. b) del comma 6 dell'art. 10), esprimendo un unico voto per ogni tipo di candidatura.

Come già una prima analisi suggerisce, l'influenza dei partiti nella scelta dei candidati rimane comunque forte, ferma restando la base legale e procedurale prevista dalla legge, poichè intervengono a monte sulla scelta dei candidati, anche se nel rispetto dei limiti fissati dalla legge regionale.

Quanto alla seconda procedura, non ne vengono disciplinati limiti formali, poichè viene definita come normativa in deroga a quella *standard*. I soggetti che lo ritengono opportuno possono infatti decidere di derogare in tutto o in parte a quanto stabilito nei primi tre capi della legge (art. 14, c. 1), dettando una propria normativa, sulla quale è chiamato a pronunciarsi il Collegio regionale di garanzia elettorale, costituito *ad hoc* dal Consiglio regionale entro 15 giorni dal decreto di indizione delle elezioni primarie (art. 15, c. 1). In tal caso viene stabilita una data diversa da quella delle primarie *standard* e vengono costituite sezioni elettorali speciali su base provinciale - almeno sei e non più di 10 - e una

sezione elettorale su base regionale (art. 14, c. 4).

Non sussistendo limiti espliciti, i soggetti che lo ritengono opportuno godono di una forte libertà di manovra. Dalla possibilità di deroga illimitata derivano anche conseguenze sistemiche tutt'altro che trascurabili. Vista la possibilità di procedere alle elezioni elettorali anche in una data antecedente o successiva a quella delle primarie *standard*, può infatti non essere previsto il divieto (di cui all'art. 10.6 lett. a) di partecipazione alle elezioni primarie di più soggetti politici. Quest'ultimo fattore potrebbe verificarsi anche qualora i regolamenti delle primarie in deroga non aboliscano esplicitamente tale divieto, poiché potrebbe rivelarsi impraticabile un controllo incrociato sull'elettorato che abbia espresso il proprio voto in un momento antecedente o successivo a quello in cui si tengono le tutte le elezioni primarie degli altri soggetti politici. Cosicché, nel caso in cui un numero sensibile di partiti decida di dar vita ad una propria normativa *ad hoc*, l'eventualità che alcuni elettori partecipino alla scelta di candidati appartenenti a più soggetti potrebbe risultare tutt'altro che improbabile.

L'importanza di meccanismi che accrescano la trasparenza delle decisioni interne ai partiti, diminuiscano l'autoreferenzialità delle classi politiche e mirino a ridurre la tensione interna ai soggetti politici, siano essi partiti o coalizioni, è sempre più evidente in un contesto politico-istituzionale come il nostro. Le maglie larghe della legge toscana - nonostante i problemi pratici cui si è brevemente accennato e gli ulteriori che probabilmente si registreranno in fase di prima applicazione - non sono tuttavia da considerare in maniera totalmente negativa, poiché consentono a partiti con strutture interne diverse, di scegliere le modalità che ritengono più adatte, allo stesso tempo cercando di garantire uno *standard* minimo di trasparenza per rivitalizzare la partecipazione dell'elettorato. Nonostante i limiti evidenziati, le prospettive aperte dalla pionieristica legge toscana possono rivelarsi quindi foriere di effetti positivi sul ruolo dei partiti in particolare e sul sistema politico in generale.

* Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale, Università di Bologna - massimo.rubechi@inwind.it