

"Primaria 2005": la struttura e le regole di svolgimento

di Massimo Rubechi *
(15 settembre 2005)

Per la prima volta in Italia una coalizione ha deciso di far ricorso all'istituto delle elezioni primarie per la selezione del suo candidato alla presidenza del consiglio. L'evoluzione che ha portato il nostro sistema politico-istituzionale dalla scelta post-elettorale del presidente all'investitura popolare - anche se attraverso una designazione, comunque vincolante politicamente di fronte agli elettori, piuttosto che una vera e propria elezione diretta - si arricchisce di un ulteriore tassello, con il quale ci pone l'obiettivo di coinvolgere l'elettorato anche nella scelta, a monte, del candidato dello schieramento di appartenenza.

In questa sede prescindere da considerazioni di carattere politico (relative quindi alle caratteristiche dei candidati, agli esiti più o meno scontati della consultazione e alle strategie politico-istituzionali degli attori coinvolti), per concentrarci sulle regole fissate per lo svolgimento delle primarie, partendo dalla disciplina della campagna elettorale, fino ai vincoli imposti ai membri dell'Unione nei confronti del candidato che risulterà vincitore.

Prima di tutto va sottolineato che si tratta di una *disciplina di carattere privatistico* interna allo schieramento di centrosinistra - alla stregua di quella che ha regolato la selezione delle candidature alla presidenza della regione Puglia lo scorso gennaio - anziché pubblicistica, come quella introdotta dalla Regione Toscana per i candidati al Consiglio regionale e alla presidenza (una disciplina ovviamente *facoltativa*, cioè adottabile da parte di ciascuna forza politica o coalizione, ma non imposta). I testi regolamentari di riferimento (scaricabili da: www.unioneweb.it, link regolamenti) sono tre: il Regolamento quadro, approvato lo scorso 11 luglio (d'ora in poi R.Q.), il Regolamento di autodisciplina della campagna elettorale (R.A.) e il Regolamento per lo svolgimento della campagna elettorale (R.E.), entrambi approvati il 31 agosto.

Organi di controllo e gestione. Oltre a definire il concreto svolgimento delle elezioni primarie, i tre testi prevedono l'istituzione di appositi organi, cui vengono attribuiti specifici compiti di carattere sia tecnico che di controllo: a) l'Ufficio di Presidenza, composto da un membro rappresentante di ciascuna forza politica facente parte dell'Unione, nominati dal Comitato per la Primaria 2005 (a sua volta composto dai responsabili politici di tutti i partiti), cui viene attribuito un ruolo esecutivo, di direzione e coordinamento dell'attività di voto; b) il Collegio dei Garanti, composto da 7 membri «autorevoli e imparziali» (art. 2.2, lett. b) R.Q.) nominati dall'Ufficio di presidenza - a differenza di quanto previsto per le primarie pugliesi, dove un organo con analoghe funzioni (la Commissione Regionale di Garanzia) era composta dai segretari regionali dei partiti facenti parte la Gad - cui spetta il compito di assicurare la par condicio nella competizione e negli spazi assegnati dall'Unione ai singoli candidati, vigilare sul rispetto puntuale dei regolamenti e giudicare sulle controversie sorte in fase di loro applicazione; c) l'Ufficio Tecnico-Amministrativo, composto da un numero di membri pari alle forze dell'Unione (nominati dall'Ufficio di presidenza) e da un rappresentante per ogni candidato che si presenti alle elezioni. Sono previsti anche degli Uffici Tecnico-Amministrativi provinciali, cui viene assegnata la gestione delle operazioni di voto nel territorio (v. sotto).

Candidature e campagna elettorale. Le firme necessarie per presentare una candidatura variano da un minimo di dieci mila e un massimo di venti mila e devono essere rese da parte di elettori (o meglio, da parte di elettori che al 13 maggio 2005, data della scadenza naturale dell'attuale legislatura, presenteranno i requisiti per poter votare per le elezioni di Camera e Senato) che si impegnano a sottoscrivere il programma dell'Unione (art. 1.1 R.E.). Come ulteriore requisito per la validità delle firme è previsto che gli elettori siano residenti in almeno 10 regioni (art. 1.2, R.E.), in numero di almeno mille per ognuna di esse (con l'eccezione delle province autonome di Trento e Bolzano, e per quelle con un numero di abitanti inferiore ad un milione - quindi Valle d'Aosta, Umbria, Molise e Basilicata - per le quali ne è richiesta la metà), in modo da garantire la diffusione del sostegno al candidato nella maggior parte del territorio nazionale. La loro autenticazione non è necessaria qualora siano raccolte in presenza di esponenti di partiti facenti parte dell'Unione che siano titolari di cariche elettive, come quella di parlamentare italiano ed europeo, presidente di regione, provincia o sindaco, consigliere o assessore regionale, provinciale, comunale o circoscrizionale. La scadenza fissata per la presentazione delle candidature è il 15 settembre (art. 1.5 R.E.): se non vengono notificati ricorsi al Collegio dei Garanti (eventualmente chiamato a pronunciarsi con decisione inappellabile) l'Ufficio di Presidenza procede al sorteggio del numero d'ordine da assegnare a ciascun candidato sulle schede (art. 1.10 R.S).

L'unico requisito previsto per i candidati è che non abbiano ricoperto nel corso della presente legislatura «attività politica a sostegno del centrodestra» (art. 1.1 R.E.): la cd. "norma anti-Sgarbi" di cui la stampa ha diffusamente parlato nei primi giorni del mese di settembre. Ciascun candidato è invece tenuto a sottoscrivere la dichiarazione di adesione al "Progetto" dell'Unione, a presentare un documento con le sue priorità programmatiche, comunque fedele ai principi contenuti in nel "Progetto" stesso, e ad impegnarsi a «riconoscere e sostenere lealmente il vincitore della "Primaria 2005"» (punto 5.3 R.Q.).

Per quel che riguarda la campagna elettorale, è stato previsto un tetto di spesa pari a 300mila euro, all'interno dei quali è fissato un'ulteriore restrizione in 10mila euro quale limite ai contributi erogabili da singole persone fisiche o giuridiche (art. 4.2 R.A.). In tal modo si è cercato di ridurre la possibile differenza nei mezzi a disposizione dei singoli candidati al fine di garantire la loro *par condicio*. Vigila sul rispetto di tali requisiti il Collegio dei Garanti, che deve ricevere un rendiconto dettagliato entro un mese dallo svolgimento delle elezioni primarie (art. 4.3 R.A.) ed è chiamato controllarli e a darne pubblicità, con relazione, entro 60 giorni dalla fine delle primarie stesse (art. 7.1 R.A.). Viene stabilito inoltre, come regola di comportamento per i singoli candidati, il divieto di «ogni azione che danneggi l'immagine degli altri candidati e dell'Unione» (art. 1 R.A.): su segnalazione da parte di membri dell'Unione, il Collegio dei Garanti è tenuto a pronunciarsi entro 5 giorni e, in caso di accertata violazione di norme contenute nel R.A., l'Ufficio di Presidenza, cui viene comunicata la delibera, può decidere anche dell'esclusione del candidato dalle primarie, nonché chiedere la cessazione dei comportamenti illegittimi per violazioni meno gravi.

Con riferimento alla propaganda elettorale, è utile segnalare le prescrizioni del Garante per la privacy dello scorso 7 settembre (pubblicate nella G.U. del 12 settembre 2005 n. 212) con le quali «richiama l'attenzione sui principali casi nei quali partiti, organismi politici, comitati di promotori e sostenitori e singoli candidati possono utilizzare dati personali». Il Garante ricorda, in particolare, che possono essere impiegate senza previo consenso dell'interessato sia le liste elettorali che i dati personali relativi ad iscritti e aderenti a partiti politici, comitati e organismi politici, mentre è necessario un consenso preventivo espresso per poter far ricorso a strumenti come gli sms o la posta elettronica.

Elettorato attivo e modalità di voto. Rispetto all'elettorato attivo stabilito per l'elezione dei componenti la Camera deputati, quello per la "Primaria 2005" è sensibilmente ampliato. Sono infatti ammessi al voto anche gli immigrati, se regolarmente residenti da almeno tre anni, previa iscrizione entro il 7 ottobre 2005 presso gli albi predisposti dagli uffici provinciali tecnico amministrativi (art. 2.4 R.E.). Possono votare anche gli elettori potenziali, cioè i giovani che compiranno il diciottesimo anno di età entro la scadenza naturale dell'attuale legislatura (art. 2.3 R.E.) ed è stata prevista anche l'istituzione di seggi speciali per studenti e lavoratori fuori sede, che potranno scegliere di recarsi alle urne anche nella città di domicilio tramite l'iscrizione in appositi albi, presso gli uffici provinciali tecnico amministrativi (art. 2.5 R.E.).

L'elettore che intende recarsi alle urne il 16 di ottobre può farlo, di conseguenza, presentando un valido *documento di identità* e la sua *tessera elettorale*, salvo che per coloro che non ne sono ancora in possesso: i giovani e gli immigrati residenti, per i quali è sufficiente un documento di identità (art. 7.2 R.E.). Tutti gli elettori sono quindi obbligati a versare un'*oblazione minima di un euro* - analogamente a quanto disposto per le primarie di coalizione tenutesi lo scorso gennaio in Puglia, anche se in quel caso la contribuzione era fissa mentre qui si parla di contributo minimo - che concorrerà in parte, oltre alle quote devolute dai singoli partiti facenti parte dell'Unione, a coprire le spese di organizzazione della "Primaria 2005" (art. 7.1 R.E.). Ogni elettore deve inoltre fornire il proprio assenso affinché il suo nominativo possa essere inserito in un apposito elenco dei partecipanti all'elezione: un elenco che poi sarà reso di pubblica consultazione, su richiesta di chiunque abbia interesse a prenderne visione (art. 7.3 R.E.). Nonostante i proclami politici che hanno accompagnato la fase di elaborazione delle regole di svolgimento delle primarie del centrosinistra, nei regolamenti non vi sono norme che limitino l'elettorato attivo, se non per quanto previsto dal punto 6 R.Q. secondo il quale l'elettore è tenuto a sottoscrivere il "Progetto" dell'Unione - come anche per le primarie pugliesi - anche se tale scelta non costituisce un vincolo giuridico per le successive scelte di voto dei partecipanti. All'interno della scheda, ciascun elettore troverà indicati i nominativi dei candidati in ordine precedentemente stabilito dall'Ufficio di presidenza (v. sopra) e potrà esprimere una sola preferenza.

Il numero dei seggi viene deciso dagli uffici tecnico amministrativi provinciali e comunicati all'ufficio nazionale entro il 15 settembre. Per la loro costituzione è fissato un numero minimo: devono essere almeno uno per ogni provincia, cui ne vanno aggiunti degli altri in ragione di uno ogni diecimila voti validi, ottenuti nel 2001 dalle forze politiche attualmente facenti parte dell'unione nella quota proporzionale (art. 7.3 R.Q.). A ciò si somma un tetto massimo - in realtà previsto assieme ad altri criteri di carattere generale, posti come parametri per la risoluzione di eventuali controversie sorte negli Uffici tecnico-amministrativi provinciali - secondo il quale non possono essere costituiti più di un seggio per comune

oppure un seggio per ogni diecimila abitanti, per comuni che ne hanno di più (art. 6.6 b R.E.). Il sesto comma dell'articolo 6 R.E. di cui si è appena parlato, non è stato sottoscritto dai rappresentanti dell'Udeur, poiché ritenuto foriero di potenziali disparità nel ritaglio dei seggi, a favore dei partiti con un elettorato maggiormente concentrato nelle regioni più popolate e a discapito del sud (dove tale forza politica ottiene i maggiori consensi): a fronte degli ottomila seggi di cui alcuni esponenti dell'Unione hanno parlato ad inizio settembre, si passerà probabilmente ad un numero sensibilmente inferiore per venire incontro a questo tipo di esigenza.

Proclamazione del vincitore e piattaforma programmatica comune. Spetta al Presidente del Collegio dei garanti la proclamazione del candidato alla presidenza del consiglio che ha ottenuto il maggior numero di voti nell'elezione primaria (art. 12.2 R.E.), alla fine delle operazioni di scrutinio (v. art. 11 R.E.) effettuate dall'Ufficio tecnico-amministrativo (che al termine delle operazioni di voto si costituisce, con la stessa composizione, in Commissione elettorale nazionale). Sono quindi previsti due tipi di vincoli, nei confronti dei non vincitori e del candidato risultato vincente. I primi sono tenuti a riconoscere i risultati proclamati dal presidente del Collegio dei garanti (v. art. 13.1 R.E.) e a sostenere lealmente il vincitore (punto 5.3 c) R.Q.; v. sopra). Al secondo spetta invece il compito di promuovere «sotto la sua responsabilità, l'elaborazione del programma di governo dell'Unione, in vista delle successive elezioni politiche, avendo cura di consultare e coinvolgere tutte le componenti dell'Unione stessa» (punto 9 R.Q.).

Dalla breve analisi qui presentata, si nota come la "Primaria2005" si configuri come una tipologia di *elezioni primarie aperte*, (o, meglio, *semi-aperte*, poiché l'elettorato attivo è tenuto alla sottoscrizione del programma dell'Unione), perché non sussistono obblighi di appartenenza formale ad uno o più partiti di essa facenti parte. Le regole fissate paiono inoltre sufficientemente strutturate ai fini dell'efficace svolgimento della primaria stessa, coinvolgendo organi *ad hoc* predisposti a vigilare sulla corretta applicazione dei regolamenti e a rendere efficaci le procedure di voto e di computo dei risultati.

L'introduzione di un istituto come le elezioni primarie nel nostro contesto politico-istituzionale è una scelta non priva di significato - al di là delle perplessità avanzate da autorevoli esperti, in parte condivisibili, sull'impiego delle primarie nell'attuale momento politico italiano - soprattutto per l'incentivo alla partecipazione dell'elettorato che indubbiamente costituisce, pur trattandosi di una prima applicazione a livello nazionale. Resta tuttavia da vedere, tra le altre cose, quale sarà l'impatto sulla coesione dell'Unione, il futuro ruolo dei leader di partito attualmente candidati, e se verrà raggiunto l'obiettivo di dar vita ad una «solida ed autorevole *leadership*, portatrice di un programma condiviso, capace di guidare la coalizione durante la campagna elettorale e, in caso di vittoria, in grado di guidare il Governo per l'intera legislatura» (punto 1.1 R.Q.). Ma per rispondere a queste domande bisognerà attendere i futuri sviluppi politici, dei quali la scelta di far ricorso alle primarie è un solo (anche se importante) tassello.

* Dottorando di ricerca in Diritto costituzionale - Università di Bologna.