

Presidenza della Regione Toscana

ATTIVITÀ LEGISLATIVA DELLA PRESIDENZA

Osservatorio Legislativo Interregionale

Roma, 21 - 22 settembre 2006

LA LEGGE ELETTORALE TOSCANA

A cura di: Fabio Sciola

LA LEGGE ELETTORALE TOSCANA

Lavoro presso l'ufficio legislativo della giunta regionale della Toscana.

Dirò alcune cose in modo molto sintetico, soprattutto saltando tutta la parte della forma di governo e concentrandomi sulla legge elettorale, che chiaramente ha molto influenza sulla forma di governo, essendone un sottoinsieme.

Quali le scelte di fondo sia dello statuto che della legge elettorale toscane - legge regionale 25 del 2004 - votata subito dopo lo statuto - con lo stesso accordo politico di larga maggioranza che ha portato alla nascita di entrambi? Quella legge insieme, appunto, allo statuto ha fatto una scelta verso un sistema politico bipolare, adeguandosi consapevolmente alla legge 43 del '95, la cosiddetta legge Tatarillum.

Lo stesso sistema di elezione del vertice dell'Esecutivo regionale, la forma di governo ad elezione diretta del presidente con il connesso premio di maggioranza - legato al candidato presidente vincente: premio di maggioranza variabile nella nostra legge elettorale - sono, come ha scritto il Professor Vassallo, già in sé una spinta forte alla bipolarizzazione del sistema politico.

Ma in adesione anche alla legge costituzionale 1 del '99 - proprio per bipolarizzare il sistema - la legge elettorale regionale Toscana ha previsto che il secondo arrivato, il candidato presidente non eletto, faccia parte del Consiglio. Sarà lui probabilmente il portavoce dell'opposizione, questo nuovo istituto creato dallo statuto. Istituto, tra l'altro, già operativo in base alla riforma del regolamento del Consiglio regionale varato alla fine della scorsa legislatura, proprio perché potesse entrare in funzione subito dopo le elezioni effettuate con la nuova legge elettorale.

La Toscana in questo, ossia nell'incentivare - diciamo - un sistema politico bipolare, si è consapevolmente adeguata al sistema politico nazionale, dove c'è una bipolarizzazione di schieramenti. Avrebbe potuto fare diversamente? Non lo so questo, anche se veramente non credo che avrebbe potuto fare in modo diverso - da questo punto di vista - più di tanto.

Io non vorrei entrare nel problema della regolazione legislativa dei partiti politici, che a livello statale da anni si attende e che probabilmente è matura.

Chiaramente noi come Regione non è che potremmo entrare all'interno dei partiti politici, regolandone con legge regionale la struttura e altri aspetti perché è chiaro che la competenza in questo caso è esclusiva statale. Mi limito però a rilevare un aspetto di questa disciplina, una piccola - ma non tanto - annotazione, perché noi ci siamo imbattuti in questo problema e chiaramente è un'annotazione importante, a mio avviso. E cioè, la riforma del finanziamento pubblico dei partiti, per ciò che concerne il rimborso alle elezioni regionali.

Ora come ora noi abbiamo fatto qualcosa sulle spese elettorali dei candidati e dei partiti; lo abbiamo fatto con la legge regionale 74 del 2004 sul procedimento elettorale, fatta in fretta e votata in tutta fretta a dicembre dell'anno scorso, per votare con il nuovo statuto e la nuova legge (sul sistema) elettorale regionale.

Nell'ambito del rimborso delle spese elettorali anche regionali c'è un sistema - come tutti sappiamo - che la legge statale delinea in modo assolutamente centralizzato sia nella gestione che nell'erogazione dei soldi, cioè sia nello stanziamento che nel versamento dei contributi.

Ecco, in virtù delle nostre competenze elettorali, a noi, come Regione, piacerebbe - ci sia consentita l'espressione - metterci le mani in modo più approfondito di quello che abbiamo fatto con la legge regionale 74 del 2004 ossia regolare in modo autonomo i criteri di erogazione e quindi distribuzione dei contributi; e sarebbe doveroso - mi sembra - che lo Stato ci desse la possibilità di farlo tramite il trasferimento dei relativi fondi che attualmente - ripeto - esso gestisce per intero. La gestione e la regolazione dei rimborsi elettorali per le elezioni regionali effettuata con legge regionale darebbe doverosamente alle Regioni uno strumento, pur indiretto ma importante, di conformazione del sistema politico-partitico regionale.

Altro aspetto che deve inoltre essere sottolineato è che la scelta della legge elettorale regionale toscana è stata nel senso del bipolarismo, ma non del bipartitismo.

Vorrei citare tre o quattro cose che chiaramente delineano un impianto bipolare e non bipartitico.

Innanzitutto sono previste soglie di sbarramento molto basse: l'1 e mezzo per cento dei voti se la lista è collegata ad un candidato presidente che ha raggiunto almeno il 5 per cento dei voti e il 4 per cento se il relativo candidato presidente ha preso meno del 5 per cento.

Inoltre lo statuto consente specificamente gruppi monocellulari, un incentivo al peccato ha detto il professor Bin e per certi aspetti posso essere d'accordo con questa affermazione.

Ancora: la legge 25 del 2004, la nostra legge elettorale, è vero che sopprime il listino regionale della legge statale 43, ma prevede i cosiddetti candidati regionali che sono i primi ad essere eletti: anche qui un incentivo - diciamo - alla frammentazione di ciascun schieramento nel l'ambito di un sistema bipolare.

Infine: l'adozione del metodo Adams - una variante del metodo d'Hondt con correttore pari a zero - che vuol dire che chiunque supera lo sbarramento ha assicurato almeno un seggio, assegnato al candidato regionale di cui abbiamo appena detto.

Quindi, bipolarismo sì, ma assolutamente non bipartitismo.

La legge 25 del 2004 è sicuramente conforme alla legge quadro statale 165 del 2004, che è venuta dopo la nostra legge elettorale n. 25 del 2004, perché garantisce -mi sembra di poterlo dire con tranquillità - un equilibrio ragionevole tra stabilità di governo e rappresentatività.

La legge statale 165 parla inoltre di sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio Regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze.

Anche in questo caso abbiamo adempiuto - per così dire - alla legge quadro perché la rappresentanza delle minoranze in Toscana non può mai andare al di sotto del 35 per cento: il premio di maggioranza è variabile, ma la minoranza non può avere in nessun caso meno del 35 per cento dei consiglieri.

A questo quorum di necessaria presenza nel Consiglio regionale delle minoranze - mi piacerebbe approfondire, ma chiaramente non c'è tempo - è collegato molto altro. Ci sarebbe da parlare a lungo sui quorum qualificati, di cui lo statuto toscano è pieno; un esempio per tutti: si prevede il 75 per cento dei consiglieri per l'elezione del Collegio di garanzia.

Quindi la legge elettorale, riservando in ogni caso il 35 per cento dei seggi alle minoranze, fa sì che nell'elezione del Collegio di garanzia sia coinvolta sempre la minoranza. Sarebbe meglio dire minoranze e non minoranza perché Rifondazione comunista in Toscana non fa parte della maggioranza.

Un'altra cosa fa risaltare il collegamento fra statuto e forma elettorale nella strutturazione della forma di governo: la legge elettorale nell'attuare il sistema presidenziale prescelto dallo statuto, prevede che il presidente non possa essere un cavaliere solitario, ma sia inderogabilmente sostenuto da una coalizione di liste.

Inoltre, ancora per adeguarsi alla scelta della forma presidenziale scelta dallo statuto, è previsto lo stesso meccanismo dell'elezione del sindaco, ossia la trasferibilità del voto: per il voto alla lista c'è il trasferimento automatico del voto al presidente.

E' possibile, infine, anche il voto al solo presidente; perché mi interessa sottolineare questa cosa? Perché questo è uno dei dati interessanti delle elezioni regionali di quest'anno, e cioè che in tutte le Regioni sono aumentati - e di molto - i voti dati al solo candidato presidente, come ha rilevato una pubblicazione del nostro Osservatorio elettorale regionale. Quindi, la scelta dell'elezione diretta l'elettorato l'ha capita, l'ha metabolizzata e anche apprezzata.

In Toscana, tra tutti i voti validi, si è registrato che il 12,6 per cento dei voti sono stati dati al solo presidente, cioè espressi solo per lui. A questo trend fortemente in aumento - rispetto al 2000 di circa il 6 per cento - ha contribuito sia il presidente eletto che anche significativamente - credo - il candidato dell'opposizione, quello che probabilmente sarà il portavoce dell'opposizione, ossia il candidato presidente del Polo.

La Legge 25 del 2004, inoltre, ha abolito il voto di preferenza. Anche questo - seppur indirettamente - ha un po' di influenza sulla forma di governo: abolire le preferenze infatti significa -tutti ci insegnano- che si rafforzano i partiti politici ossia vuol dire rafforzare la disciplina dei partiti politici.

Il partito - cioè - candida chi vuole; e chiaramente questo ha effetti della forma di governo perché potrebbe -credo - influire anche sulla nomina e revoca degli assessori da parte del presidente.

Se è vero che si sono abolite le preferenze, è anche vero che la Regione Toscana ha istituito (la prima regione italiana, forse la prima in Europa) le elezioni primarie con la legge: più precisamente la "selezione dei candidati e delle candidate alle elezioni per il Consiglio regionale e alla carica di Presidente della Giunta regionale", come dice il titolo della legge regionale 70 del 2004.

Queste elezioni primarie - che poi tra l'altro questa legge 70 è stata cambiata di tutta fretta, per motivi che non sto a spiegare - sono state un discreto successo, un buon successo. Successo perché ha partecipato il 6 per cento del corpo elettorale, 150 mila elettori: oltre il doppio di quelli che parteciparono alle primarie autogestite, tenute nel 2000 da un solo partito. Nel 2005 abbiamo avuto due liste: una ha fatto le primarie per il candidato presidente, l'altra le ha fatte per i candidati al Consiglio. Circa i candidati del Consiglio, i Ds hanno tenuto le primarie nonostante che già si sapesse della formazione della lista unitaria con la Margherita.

Al contrario di quanto si temeva, l'abolizione delle preferenze non sembra aver prodotto una disaffezione nell'elettorato. Infatti il calo percentuale dei votanti in Toscana è sostanzialmente in linea con quello nazionale. Nel 2000, tra l'altro, usarono le preferenze in Toscana soltanto il 28% degli elettori: questo è un dato che ha suscitato tantissimo dibattito.

Indice indiretto che l'eliminazione delle preferenze non ha determinato una disaffezione, è il fatto che nel 2005 la Provincia dove abbiamo avuto il più alto incremento di astensioni - la provincia di Prato - era quella che nel 2000 aveva usato di meno le preferenze, in termini percentuali.

Ultime cose. Chi ha gestito il procedimento? Il procedimento elettorale lo abbiamo gestito noi, dalla A alla Z.

Con le prefetture abbiamo fatto un'intesa, ci hanno dato una mano. Non è necessario entrare nel dettaglio di questa intesa, però sostanzialmente dalla A alla

Z abbiamo fatto da soli. Unica Regione d'Italia. Unica Regione d'Italia che aveva ed ha leggi sul sistema e sul procedimento elettorale totalmente sostitutive delle fonti nazionali.

Le garanzie previste dalla legge 108 del 1968, se si intende per garanzie quelle del procedimento amministrativo elettorale, la legge regionale 74 del 2004 le contempla tutte. L'unica cosa che, a questo riguardo, si potrebbe discutere è la presentazione dei simboli, ora accentrata a livello regionale, presso l'ufficio centrale regionale della Corte d'Appello. Però è previsto un ricorso in opposizione per le decisioni di questo uffici o.

Gli uffici centrali circoscrizionali e regionali sono quelli della legge 108 del 1968. La formulazione dell'art. 2 della legge regionale 74 del 2004 che richiama la legge statale 108 è stata forse una "furbata", come notava l'avv. Tallarida, capo di gabinetto del ministro La loggia, e ne siamo stati consapevoli.

Abbiamo letto a suo tempo in un articolo del prof. Caravita che probabilmente l'affidare la funzione di ammissione delle liste e dei relativi ricorsi agli organi giurisdizionali - meglio, composti da magistrati - è un principio fondamentale della legge statale.

Credo anche che sia stato opportuno confermare la scelta della legge 108; l'alternativa del resto quale era? Era la costituzione di uffici regionali appositi; ma si è avuto un grosso problema in tema di presentazione dei simboli, che non sto a specificare: una materia politicamente sensibilissima, di cui la giunta si è spogliata volentieri, insomma, senza problemi.

La cosa che più è stata impegnativa per la preparazione delle elezioni è stata comunque la predisposizione della modulistica; lavoro enorme da tutti i punti di vista e cioè sia quantitativamente (il Ministero dell'interno ci aveva mandato tutta la modulistica predisposta dallo Stato per le elezioni regionali: circa ottanta stampati) sia per qualità (si trattava di rifare tutto in relazione alla nuova legge elettorale che non è una semplice correzione di quella statale, come abbiamo detto). Il tutto aggravato dalla estrema ristrettezza dei tempi: lo statuto è entrato in vigore il 12 febbraio e all'inizio di aprile erano previste le elezioni regionali a livello nazionale: per lo meno questa era la data fissata dal Governo per le elezioni le cui procedure sarebbero state gestite dallo Stato ed a questa data la Toscana voleva adeguarsi. Già da ottobre-novembre 2004 avevamo iniziato a lavorare su questi stampati, ma i tempi sono stati angusti: per un lavoro senza affanni non esagero se affermo che sarebbe necessario un anno di tempo. È andata bene dato che non c'è stato nessun ricorso sulle operazioni elettorali; ma certamente anche in questo c'è da fare un lavoro di semplificazione che non abbiamo avuto tempo di fare e che sarà necessario per le prossime elezioni.

Ci sono inoltre due adempimenti che devono essere svolti con notevole preparazione e cura. Innanzitutto una campagna di informazione che non si

sovrapponga con quella nazionale curata dal ministero dell'interno e dalla rai. Prendere, quindi opportuni contatti -e per tempo - con la presidenza del consiglio e con la rai regionale.

Poi va predisposta una rete telematica per la trasmissione ufficiale dei dati elettorali dai comuni alle province e da queste ultime in regione. Da noi in regione c'era un server che poi versava sul sito internet i risultati che così potevano essere visionati da chiunque in tempo reale. Organizzare una rete di questo tipo costa molto non solo economicamente ma anche come impiego di tempo .