

LA NUOVA LEGGE ELETTORALE DELLA TOSCANA

REDATTORE: Enrico Righi

1. INTRODUZIONE

La nuova legge elettorale toscana (legge regionale 26 settembre 2014, n. 51) nasce da una pesante eredità, almeno a livello putativo: il legislatore toscano ritiene di essere l'ispiratore, attraverso la legge regionale 13 maggio 2004, n. 25, della disciplina elettorale vigente a livello nazionale per le elezioni politiche, naturalmente riferendosi alla stesura originaria, non ancora incisa dalla sentenza della Corte costituzionale n. 1/2014.

Dal sofferto, quasi travagliato si potrebbe dire, lavoro di cui si darà conto nell'immediato prosieguo, nasce una legge nuova anche nella sostanza.

Innanzitutto viene ripristinata la possibilità di esprimere, da parte degli elettori, fino ad un massimo di due preferenze nell'ambito delle liste provinciali, purché riferite a candidati di genere diverso, in ciò mutuando quanto previsto dalla legge statale per le elezioni comunali. Si tratta di preferenze nella forma cosiddetta agevolata, ovvero con il nominativo dei candidati prestampato sulla scheda, che l'elettore si limita a contrassegnare con un crocese.

Va però precisato che la previsione soffre di un temperamento, che per le liste minori non è di poco momento, derivante dalla possibilità per le liste stesse di mantenere, nella logica del vecchio listino, fino a tre candidati regionali (cioè presentati in tutte le circoscrizioni in cui la lista si propone), i quali sono detratti in prededuzione dai seggi conseguiti dalla lista cui appartengono, in prededuzione naturalmente rispetto a quelli da attribuire con il meccanismo delle preferenze, di talché la volontà di scelta dell'elettore diventa incisiva e rilevante a partire dal conseguimento del quinto seggio (computandosi anche il candidato presidente, che precede logicamente anche i candidati regionali, nel meccanismo di assegnazione dei seggi).

La possibilità illustrata è meramente eventuale ed occorre dare atto delle dichiarazioni di diverse forze politiche, che riferiscono di una volontà a loro interna che andrebbe nella direzione di non avvalersi di questa facoltà.

Sempre in tema di tutela della parità fra uomo e donna, viene introdotto l'obbligo di elencare candidati e candidate in ordine alternato di genere, sia per le candidature regionali che per quelle provinciali.

Viene confermata la possibilità per l'elettore di esprimere il cosiddetto voto disgiunto, ovvero un'espressione di volontà differenziata fra il voto di lista ed il voto per un candidato presidente, che può essere anche diverso da quello collegato alla lista prescelta.

Risulta interessante la previsione di una sia pur remota eventualità di ballottaggio; si dice remota considerando la storia politica della Toscana, in virtù

della quale ben difficilmente accadrà che nessun candidato superi la soglia del quaranta per cento dei voti validi, soglia per di più, come è di evidenza, inusuale nella legislazione elettorale ed inopinatamente bassa.

Ancora fra i dati istituzionali confermati risulta la previsione di un premio di maggioranza, differenziato a seconda della dimensione del successo, per così dire, del candidato eletto, unitamente ad una garanzia minima di seggi per le minoranze.

Marcate le novità in materia di soglie di accesso al riparto dei seggi, soglie fissate al 5% dei voti validamente espressi per le liste non unite in coalizione, al 10% per le coalizioni (a condizione che esse comprendano una lista che abbia ottenuto almeno il 3%), al 3% per le liste all'interno di coalizioni.

Confermata quella che potremmo definire una clausola di perequazione territoriale a favore delle circoscrizioni, rimaste provinciali (con l'eccezione di Firenze), che non abbiano eletto alcun consigliere: si prevede in questo caso un complesso meccanismo di "ripescaggio" di un candidato della lista che abbia ottenuto il maggior numero di voti in tale circoscrizione.

2. LA STORIA DELL'APPROVAZIONE DELLA LEGGE ELETTORALE ATTRAVERSO LA "FISIONOMIA" DEI CONSESSI

0. Tentiamo una sintesi;
1. Il gruppo di lavoro;
2. La Commissione;
3. L'Aula;
4. Il Collegio di garanzia statutaria.

2.0 TENTIAMO UNA SINTESI

Cerchiamo ora di ricostruire i passaggi più importanti del lavoro istruttorio, a livello tecnico giuridico prima e politico poi, condotto in Consiglio regionale per addivenire alla legge vigente.

2.1 IL GRUPPO DI LAVORO

Consapevole della complessità e della delicatezza della tematica, la Conferenza per la programmazione dei lavori, con decisione del 1° marzo 2012 (comunicata all'Aula nella seduta del 7 marzo successivo), istituisce un gruppo di lavoro, con la finalità di anticipare il compito istruttorio della Commissione di merito e con la dichiarata speranza, in caso di esito favorevole dei lavori, nel senso della definizione di un testo condiviso, di sostituirsi alla stessa sede referente, approdando direttamente in Aula.

Anche se l'unanimità sul testo non sarà raggiunta e si dovrà quindi effettuare il regolamentare passaggio in Commissione, si può affermare che il gruppo di lavoro presentasse il vantaggio di consentire la rappresentanza di tutti i gruppi politici e certamente costituisse un tentativo, uno slancio verso una soluzione.

Dopo un periodo per così dire di latenza (in cui si ebbero tre sedute di carattere esplorativo, il 13 marzo, il 5 aprile ed il 10 maggio 2012), legato forse alla necessità di attendere la decantazione di una situazione politica nazionale non ancora del tutto ferma, nella seduta del 14 marzo 2013, un anno dopo la sua istituzione, il gruppo di lavoro, almeno nella sua componente maggioritaria, prende coscienza della necessità di iniziare la messa in cantiere di una riforma complessiva della legge elettorale, da coordinarsi con il parallelo operato del gruppo "Statuto", nella consapevolezza degli stretti legami fra legge elettorale e forma di governo.

Si tenga presente che il numero dei consiglieri regionali, secondo le indicazioni della normativa nazionale, a partire dalla prossima legislatura si ridurrà da 55 a 40, quarantuno computandosi anche il Presidente della Giunta.

Questo dato farà da sfondo a tutta la lunga discussione sul modello elettorale da adottare, con particolare riferimento alla dimensione delle circoscrizioni o degli eventuali collegi.

La coordinatrice del gruppo di lavoro propone già dalla seduta del marzo 2013 alcuni obiettivi fondamentali, che ella individua partendo dall'intento di correggere talune criticità della vigente legge elettorale. In particolare, elenca la necessità di superare ogni forma di liste bloccate, lasciando aperta l'alternativa tra la reintroduzione delle preferenze e la previsione dei collegi uninominali, oltre alla necessità di rendere effettiva la parità di genere.

Nella seduta del 16 maggio 2013, le posizioni dei partiti, con poche eccezioni, rimangono ancora coperte, o per lo meno attestate su livelli di prudenza, anche se pare emergere, ma ciò sarà più chiaro dalle sedute successive, una condivisione di massima per quanto riguarda l'abolizione dei cosiddetti listini.

Nella seduta del 16 maggio e in quelle successive del 6 e 20 giugno 2013, il gruppo ascolta relazioni tecniche e acquisisce materiale, anche di carattere comparativo, valutando diverse ipotesi di disciplina elettorale, con particolare riferimento alla dimensione dei collegi.

Dopo i ripetuti stimoli della coordinatrice, il gruppo di lavoro, nella seduta del 18 luglio 2013, si impegna a sottoscrivere un documento, formalizzato il successivo 9 agosto, nel quale si individuano, quali obiettivi condivisi, ancora una volta, il superamento delle liste bloccate, la compiuta democrazia paritaria di genere, la necessità di prevedere un meccanismo che garantisca la governabilità nel rispetto del ruolo delle minoranze.

Il documento non è firmato dal rappresentante del Popolo della Libertà (PdL), che redige un proprio documento, che si appunta soprattutto, ma non solo, sulla necessità di un frazionamento più marcato del territorio, ai fini della ripartizione in circoscrizioni e sulla non idoneità dei collegi uninominali per una realtà come quella toscana.

Il 5 dicembre 2013, il Partito democratico (PD), partito di maggioranza relativa, presenta un documento, ancora non strutturato come articolato, che esprime il merito dei propri intendimenti.

A questo punto, un nuovo invitato di pietra si siede al tavolo del gruppo di lavoro: la sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014, che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme statali per le elezioni politiche nella parte in cui non consentivano all'elettore di esprimere una preferenza.

Nella seduta del 30 gennaio 2014, il documento del PD diventa una proposta di legge, che può essere comparata con le altre, frattanto presentate dalle diverse forze politiche.

Il 4 aprile, la bozza di articolato del PD sembra possa candidarsi a divenire il testo base per pervenire successivamente ad un testo condiviso (in questo senso anche alcune dichiarazioni delle forze di opposizione), ma la discussione in Senato, davvero prossima, sulla riforma costituzionale determina un generale atteggiamento di prudenza e attesa, da parte delle forze politiche. La seduta del 30 aprile viene dunque dedicata precipuamente ad aspetti tecnici, come la disciplina della raccolta delle firme, tema sul quale gli uffici si sono espressi mediante un parere e sul quale riferirà anche il Segretario generale.

È nella seduta del 30 aprile che si affaccia per la prima volta la proposta (di Forza Italia) di introdurre un listino facoltativo.

Dopo una seduta interlocutoria, tenutasi in data 11 giugno, i lavori riprendono vigore nella riunione del 19 giugno 2014, quando il Presidente del gruppo PD presenta un nuovo articolato, intorno al quale si accende un vivace dibattito politico.

Si tratta senz'altro della seduta più importante, nella quale il Segretario generale illustra, dopo averlo fatto proprio, un parere dell'ufficio legislativo recisamente critico sull'introduzione del listino facoltativo, e nella quale la Presidente del gruppo "Rifondazione comunista – Comunisti italiani" richiede quello che sarà il secondo importante, più sfumatamente problematico, parere degli uffici, quello relativo alle soglie di sbarramento, ora previste come combinazione di una soglia base per coalizioni e liste ed una soglia interna alle coalizioni.

È dunque la seduta del 14 luglio, naturale prosecuzione del dibattito avviato nella precedente riunione, la sede nella quale il Segretario generale illustra il secondo parere di cui si discorreva.

Il 21 luglio le questioni che potevano definirsi divisive sono ridotte a poche (soglie di sbarramento, listino facoltativo, numero di sottoscrizioni da

raccogliere) e dunque la coordinatrice sferza il gruppo di lavoro per giungere ad un testo condiviso da iscriverne in Aula addirittura entro la fine dello stesso mese di luglio. Per questo motivo fissa a bruciante scadenza una nuova seduta, per il 23 luglio.

A questa data però il presidente del gruppo PD presenta un nuovo testo di proposta, con modifiche significative soprattutto in tema di candidature plurime, che raccoglie il consenso di Forza Italia, Toscana Civica e Reformista, Centro Democratico, oltre che dello stesso PD naturalmente (proposta di legge n. 348).

Gli altri gruppi politici si riconoscono in un testo affine, ma che non contempla il listino, neppure in senso facoltativo, e con soglia di sbarramento unica al tre per cento. Addirittura formalizzano la loro posizione in un documento approvato a maggioranza.

Gli sforzi per addivenire ad un testo unanime non sono stati produttivi. Il passaggio regolamentare in Prima Commissione (Affari istituzionali) si staglia all'orizzonte come ormai inevitabile.

2.2 LA COMMISSIONE

Nell'ultima seduta prima della pausa estiva, in data 31 luglio 2014, la Prima Commissione affronta la legge elettorale, o per meglio dire, le differenti proposte di legge in materia elettorale.

Tornano infatti per un giorno in *auge* tutte le dodici proposte di legge, alcune delle quali mai illustrate in Commissione in precedenza, neppure prima dell'istituzione del gruppo di lavoro.

È appunto l'illustrazione di tali proposte di legge il necessario prologo ai lavori della Commissione.

Si assiste subito dopo ad una prima fase, caratterizzata da una discussione piuttosto partecipata, sulle modalità procedurali secondo le quali la Commissione dovrà procedere nell'esame di merito.

A termine di regolamento, l'esame inizia dalle proposte abrogative (della vigente legge elettorale), per proseguire poi con quelle emendative.

A parità di portata abrogativa o emendativa, si segue un criterio di priorità temporale, riferito alla presentazione della proposta.

Aperta la discussione sulla proposta di legge n. 348, emergono nuovamente le problematiche di tipo giuridico e politico ampiamente affrontate nel gruppo di lavoro.

La Commissione deve quindi affrontare un blocco di circa mille emendamenti predisposti dal gruppo Fratelli d'Italia, in relazione ai quali il Presidente tenta una distinzione, ai fini della trattazione, separando gli emendamenti in senso propriamente ostruzionistico da quelli aventi un effettivo contenuto innovativo del testo della proposta di legge.

La seduta termina con la totalità degli emendamenti respinti e l'espressione di parere negativo sulle proposte di legge ulteriori e diverse rispetto all'unica proposta licenziata con voto favorevole per l'Aula, che risulta essere la n. 348.

2.3 L'AULA

Il 9 settembre la legge approda in Aula, in seduta pomeridiana.

In realtà la proposta di legge 348 dovrà essere esaminata congiuntamente a tutte le altre, licenziate con parere contrario dalla Commissione, tuttavia il dibattito si incentra subito sulla proposta che ha avuto parere favorevole.

Sono programmate due sedute, i tempi sono stati contingentati.

La seduta vede in apertura la relazione della coordinatrice del gruppo di lavoro, la quale riafferma la dignità e l'importanza del lavoro istruttorio del gruppo, ne ripercorre le tappe fondamentali, esprime rammarico per il mancato raggiungimento della unanimità su un testo base, risultato a cui, dichiara, nel suo intendimento, di non rinunciare, auspicando che possa determinarlo il *plenum* del Consiglio.

Interventi di merito dei consiglieri in linea con le posizioni già note ed espresse nel gruppo di lavoro e in Commissione: le tematiche ricorrenti sono la reintroduzione del voto di preferenza, le soglie di maggioranza, la presenza del cosiddetto listino bloccato, la parità di genere, nonché, come argomento comprimario, la dimensione dei collegi.

Davvero singolare il riferimento ad un ipotetico "ballottaggio facoltativo", operato della Presidente del gruppo "Rifondazione comunista – Comunisti italiani", ove per facoltativo si intende "*da svolgersi ove la coalizione giunta seconda non rinunci*".

Non pochi gli interventi polemici verso la trasversalità dell'accordo che sorregge la proposta di legge 348, più volte sintetizzato con il gergale "inciucio".

Si respira questa atmosfera, quando la Presidenza, sul finire della seduta pomeridiana, annuncia la presentazione di alcune migliaia di emendamenti, che gli uffici hanno già iniziato a vagliare in punto di ammissibilità.

Nella seduta antimeridiana del 10 settembre riprende la caratterizzazione, da parte degli esponenti dei gruppi detrattori della approvanda legge, del testo in discussione, ribattezzato con il nome dei due *leader* regionali di PD e Forza Italia.

Il dibattito si sposta poi sui rapporti fra legge regionale e legislazione nazionale, ovvero sulla capacità reciproca di influenzarsi: quale delle due debba o possa considerarsi antesignana dell'altra, sia con riferimento ai testi vigenti che rispetto ai testi che saranno approvati nelle due sedi.

La chiusura della seduta antimeridiana del 10 settembre vede gli interventi, fra gli altri del capogruppo del PD, del Presidente della Prima

Commissione e del Presidente della Giunta, che precisa di intervenire in qualità di consigliere. Tutti questi ultimi possono definirsi contributi al dibattito a difesa dell'equilibrio di cui sarebbe portatrice la proposta di legge 348, soprattutto con riferimento al meccanismo di attribuzione del premio di maggioranza, che assicurerebbe la governabilità, nel rispetto del ruolo delle minoranze.

Nella seduta pomeridiana dello stesso 10 settembre iniziano le votazioni: numerosissimi gli emendamenti, oltre 8000, la gran parte dei quali con caratteristiche ostruzionistiche.

In questa sede risulta notevole il tentativo, respinto, di espungere dal testo della proposta di legge il listino, anche nella sola forma facoltativa, tentativo portato avanti, fra gli altri, da diversi consiglieri del PD.

La seduta si protrae in notturna, rischiando quasi di avvilupparsi, a causa delle migliaia di emendamenti. Un uso giudizioso della tecnica dei subemendamenti eviterà la votazione degli emendamenti seriali.

Fra i pochi emendamenti approvati, si segnala quello che accorda un sostanziale esonero dall'obbligo di raccolta delle firme ai gruppi consiliari costituiti almeno sei mesi prima della convocazione dei comizi. Tale eventualità sembrava accantonata già a metà dell'istruttoria del gruppo di lavoro, essendosi espressi in senso contrario tutti i rappresentanti dei gruppi politici.

È l'alba dell'11 settembre quando la legge elettorale è approvata in votazione finale.

2.4 IL COLLEGIO DI GARANZIA STATUTARIA

L'approvazione della nuova legge elettorale della Toscana si arricchisce di un epilogo: il giudizio di conformità ai principi statutari del Collegio di garanzia.

Su ricorso di alcuni presidenti di gruppo, cui hanno aderito taluni consiglieri, il Collegio si pronuncia innanzi tutto su un profilo di validità delle fonti parametro: con interessante puntualizzazione si stabilisce che le norme di cui all'articolo 3 dello Statuto, per definizione norme programmatiche, definite dalla Corte costituzionale, "di natura culturale e politica, ma certo non normativa", possono comunque essere invocate a parametro per la conformità statutaria delle leggi regionali. Ciò per il fatto che appartengono ad un atto fonte fondamentale, che complessivamente ha natura precettiva.

Nel merito, il Collegio dà atto di una approfondita discussione sulla previsione del cosiddetto "listino", della sua facoltatività, dei relativi riflessi sull'aspetto grafico della scheda elettorale.

Riguardo la previsione di un listino, in via astratta, il Collegio ritiene che, essendo contenuto in ridotti termini, in modo da non annullare la libertà di scelta dell'elettore, questo non violi l'insegnamento della sentenza della Corte costituzionale n. 1/2014.

Riguardo la sua facoltatività, la tesi prevalsa in seno all'organo di garanzia sottolinea come ciò non si traduca nella violazione del principio di uguaglianza e pari validità del voto, bensì soltanto in una diversificazione delle modalità di esternazione del voto stesso.

Un ragionamento in parte analogo è condotto, nella pronuncia del consesso, per quanto si riferisce all'aspetto grafico della scheda, che la discrezionalità del legislatore regionale può rendere complesso, ma che, di per sé, non produce l'effetto di limitare la libertà di scelta dell'elettore.

Sulle soglie di accesso al riparto dei seggi, assai diversificate e in concreto piuttosto severe, il Collegio, ricordato anche in questo caso che un tasso di notevole discrezionalità avvolge le scelte del legislatore, esclude che ricorra una situazione limite, affetta da irragionevolezza, in cui si realizzi una "compressione della funzione rappresentativa dell'Assemblea", tale da inferirne una disuguaglianza fra il voto espresso per le liste che conseguono il *quorum* e quello espresso per le liste che non lo conseguono.

Riguardo in fine le norme tecniche di riparto, prescindendo dalle soglie, il giudizio del Collegio è nel senso di non potere avanzare censure, al di là di casi di "gravi omissioni od aporie", tali da rendere il testo totalmente oscuro, casi che in concreto non ritiene ricorrano.

3. LA LEGGE DI INTERPRETAZIONE AUTENTICA 9 DICEMBRE 2014, N. 75

Il Consiglio regionale, a breve distanza di tempo dall'approvazione della legge elettorale, sente la necessità di una legge di interpretazione autentica, segnatamente dell'articolo 11, comma 3, della legge 51/2014.

La legge 75/2014 interviene su alcuni elementi delle disposizioni la cui formulazione originaria avrebbe verosimilmente, in sede di applicazione, dato luogo a contenzioso.

In particolare, s'interviene sulla disciplina della presentazione delle liste, affrontando la questione relativamente ai componenti del gruppo misto, giungendo a riferire la disciplina del sostanziale esonero dalla raccolta delle sottoscrizioni, normalmente riferita ai gruppi consiliari, ai singoli componenti dello stesso gruppo misto.

Sempre con riferimento all'esonero dalla raccolta delle sottoscrizioni, si chiarisce che la costituzione dei gruppi che vi aspirano, che deve risalire ad almeno sei mesi prima della convocazione dei comizi, deve permanere con carattere di attualità alla data di convocazione degli stessi.

Per quanto riguarda il requisito dei sei mesi di "anzianità", si chiarisce che per quanto riguarda il gruppo misto, il limite temporale si riferisce all'ingresso del singolo componente nel gruppo misto medesimo.

4. LA LEGGE SUL PROCEDIMENTO ELETTORALE: LEGGE REGIONALE 16 DICEMBRE 2014, N. 79

Il 16 dicembre 2014, forse ingiustamente definita normativa di attuazione, nonostante il rango primario, viene finalmente promulgata la nuova legge sul procedimento elettorale: legge regionale 79/2014.

Non è un caso che si sia scelto di modificare la risalente normativa recata dalla legge regionale 74/2004, proprio per rimarcare la formale autonomia delle norme sul procedimento rispetto alla legge elettorale vera e propria, da riguardarsi come principale solo in termini di complementarità.

Lo lasciano supporre le norme che specificano i casi di validità del voto, le norme, la cui elaborazione è stata travagliata, sull'esonero di fatto dall'onere di raccolta delle sottoscrizioni ai fini della presentazione delle liste ed il loro rapporto con una legge, fortemente voluta dai consiglieri, di interpretazione autentica della legge elettorale 51/2014, la legge regionale 75/2014. Tale ultima e attesa norma, come già descritto nel paragrafo precedente, ha esteso anche ai componenti del gruppo misto le agevolazioni in termini di raccolta delle firme di cui si discorreva.

Lo dimostrano in fine le limitate modifiche che la legge sul procedimento elettorale introduce nella legge elettorale propriamente detta, che si sostanziano essenzialmente nella traslazione del fac-simile delle schede per la votazione, del primo turno e del ballottaggio, dalla legge elettorale alla legge sul procedimento.

Vengono ridisciplinate le spese per la campagna elettorale dei candidati. Inoltre, sempre in tema di limiti finanziari, vengono ridefiniti i costi per l'allestimento della procedura elettorale, anche con riferimento al rimborso dei comuni e delle prefetture, che concretamente, al pari della Regione, sono chiamati ad impiegare personale nei giorni di votazione e scrutinio.

Apprezzabile lo sforzo del legislatore nel dettagliare le ipotesi di validità del voto, fatto che dovrebbe ridurre i margini di discrezionalità (e di errore) dei presidenti di seggio nella proclamazione del voto, durante lo spoglio.