

Le elezioni regionali del 2005 in Toscana: il federalismo elettorale alla prima prova

di Antonio Floridia

Sommario

1. Premessa. – **2. Lo Statuto e la nuova legge elettorale:** tutti i particolari in cronaca. – **3. L'imponente castello di carte delle procedure elettorali:** ovvero, come metter mano ad un ingranaggio delicato, senza farsi stritolare.... – **4. Come riformare il procedimento elettorale:** utili insegnamenti dall'esperienza toscana. – **4.1. L'indizione delle elezioni.** – **4.2. Il ruolo degli organi giudiziari.** – **4.3. La presentazione delle liste, le firme vere (e quelle false).** – **4.4. L'ammissione dei simboli.** – **4.5. L'ammissione delle liste e dei candidati.** – **4.6. La stampa dei manifesti e delle schede e l'intesa Regione-Prefetture.** – **4.7. Contare i voti e... far tornare i conti.** – **5. Il rapporto Regione-Comuni e il rapporto Regione-Prefetture:** alcuni esempi di buone relazioni istituzionali. – **6. Alcune prime conclusioni:** un nuovo paradigma per il diritto elettorale italiano?

1. Premessa

Le elezioni regionali del 3-4 aprile 2005 hanno visto solo quattro Regioni, tra quelle a Statuto ordinario chiamate al voto, applicare una nuova legge elettorale. Non occorre qui ripercorrere le travagliate vicende che hanno, accompagnato, nelle diverse Regioni, la stesura dei nuovi Statuti regionali e la elaborazione di una nuova normativa elettorale: basti dire che, alla vigilia del voto per il rinnovo dei Consigli regionali e l'elezione dei nuovi Presidenti, erano sette le Regioni che avevano in vigore un nuovo Statuto, ed erano quattro le Regioni che avevano approvato testi di legge relativi al proprio sistema elettorale (Lazio, Calabria, Toscana e Puglia). Tuttavia, ben diversa è stata la portata delle innovazioni introdotte; e ancor più marcata la differenza nelle responsabilità gestionali che le Regioni si sono

assunte ⁽¹⁾.

In questo contesto, vi è stata una valutazione diffusa e ampiamente condivisa sul fatto che solo la Toscana si sia pienamente avvalsa delle potenzialità aperte dalla legge costituzionale n. 1 del 22 novembre 1999, che attribuiva alla fonte regionale (Statuto e legge elettorale) la disciplina della forma di governo e del sistema elettorale: non solo perché la nuova legislazione elettorale toscana, comunque la si giudichi nel merito, è stata quella che più ha innovato rispetto al quadro normativo precedente, ma anche, e soprattutto, perché la Regione è stata in gra-

(1) Al 31 marzo 2005 le Regioni con un nuovo Statuto entrato in vigore erano Calabria, Lazio, Emilia-Romagna, Marche, Piemonte, Puglia e Toscana. Lo Statuto dell'Umbria è stato promulgato il 18 aprile 2005. Gli Statuti di Abruzzo e Campania, a quella data, erano stati approvati solo in prima lettura; quello della Liguria in seconda lettura. Basilicata, Molise, Veneto e Lombardia non avevano ancora alcun testo approvato dal Consiglio Regionale. Per quanto riguarda le leggi elettorali, non è questa la sede per un'analisi dettagliata dei diversi provvedimenti approvati dalle Regioni (oltre alle quattro citate, va ricordato che anche le Marche e l'Abruzzo hanno approvato nuove leggi elettorali, che però sono state impugnate dal governo proprio perché in queste due Regioni non erano ancora entrati in vigore i rispettivi nuovi Statuti): possiamo dire solo che le leggi regionali della Calabria (7 febbraio 2005, n. 1) e del Lazio (13 gennaio 2005, n. 2) non si discostano in modo significativo dalla normativa statale previgente (in particolare, quella calabra, composta da un solo articolo e otto commi: la modifica più rilevante riguarda le soglie di sbarramento). Più significative le modifiche introdotte dalla legge pugliese (28 gennaio 2005, n. 2), in particolare con l'abolizione delle liste regionali (i cosiddetti "listini") e un diverso sistema di attribuzione alle liste circoscrizionali dei seggi assegnati come premio di maggioranza. Per un esame più approfondito della nuova legislazione elettorale regionale, ci permettiamo di rinviare ad un nostro lavoro, la cui pubblicazione è prevista in un prossimo numero della rivista *Le Regioni*. Al di là della rilevanza delle modifiche apportate, vi è stata però anche una diversa assunzione di responsabilità, da parte delle Regioni, nella gestione della macchina organizzativa. Per la Calabria e il Lazio, la gestione del procedimento elettorale è stata ancora interamente affidata ancora agli organi statali. Nel caso della Puglia, la Regione, che pure aveva approvato di gran carriera la nuova legge, proprio a ridosso della scadenza della legislatura (il 28 gennaio!), e pur firmando un'intesa con le prefetture, ha però di fatto quasi completamente delegato alle prefetture stesse, e a quella di Bari in particolare, la gestione del nuovo procedimento elettorale (sui contenuti dell'intesa tra Regione Puglia e Prefetture pugliesi, si veda più avanti la nota 40). Cogliamo qui l'occasione per ringraziare il vice-prefetto dott. Nunziante, la dott.ssa Bellomo e il dott. Santoro, della Prefettura di Bari, per la documentazione cortesemente fornitaci e per il proficuo scambio di informazioni e valutazioni che è stato possibile avere nel corso della stesura del presente testo (la cui responsabilità esclusiva, naturalmente, come sempre in questi casi, ricade sull'autore).

do di gestire, (con ampi margini di autonomia e responsabilità, come poi vedremo in dettaglio) l'intera macchina organizzativa e il nuovo procedimento elettorale. E di ciò, molti si sono potuti direttamente render conto, nei giorni delle elezioni, consultando il sito *web* del Ministero dell'Interno ⁽²⁾.

Ma quanto avveniva il 3-4 aprile era solo l'ultimo atto di una complessa e travagliata vicenda che, oggi, a cose fatte, si può dire positivamente conclusa: ma non era affatto scontato che tale fosse l'esito. Si può dire, anzi, che la prima prova del nuovo federalismo elettorale, in Toscana, sia stata una vera e propria corsa ad ostacoli, una vicenda ricca di colpi di scena e di *suspence*: e, per chi l'ha vissuta "dal di dentro", un pesante *tour de force*. Non appare dunque inopportuno ripercorrere dall'inizio questa storia, ricostruendone anche cronologicamente i vari passaggi: crediamo che ne possano derivare molti utili insegnamenti per il futuro, per la stessa Toscana, innanzi tutto, ma anche per tutte le altre Regioni che volessero, con la legislatura che si apre, intervenire sulla materia elettorale.

2. *Lo Statuto e la nuova legge elettorale: tutti i particolari in cronaca*

Insediatasi nell'autunno del 2000 la Commissione speciale del Consiglio regionale per la stesura del nuovo Statuto regionale, presieduta da un esponente dell'opposizione di centrodestra, lavora a lungo, tra alti e bassi, per tutto il corso della legislatura. Al suo interno, una sotto-commissione lavora parallelamente alla stesura della nuova legge elettorale. Sin dall'inizio, lo "spirito" che accompagna i lavori di questi organismi si sfor-

(2) Questa peculiarità toscana ha potuto essere apprezzata, anche visivamente, nel pomeriggio e nella serata del lunedì 4 aprile, e poi nei giorni successivi, da tutti coloro che si collegavano al sito *web* del Ministero dell'Interno per consultare i risultati elettorali: la carta delle Regioni italiane vedeva infatti due sole Regioni diversamente "colorate", la Toscana e la Puglia, appunto; ma, mentre "cliccando" sul profilo della Puglia si apriva il *link* con il sito della Prefettura di Bari, aprendo lo spazio della Toscana ci si collegava direttamente al sito della Regione Toscana e al sistema informatico di diffusione dei dati che la Regione aveva predisposto.

za di essere quello che si dice “costituente”, ovvero improntato al tentativo di costruire una larga intesa sulle “regole”, nella logica di un “patto istituzionale” tra le principali forze politiche. Di questo patto è stata parte integrante, sin dall’inizio del percorso, la ricerca di un ampio accordo anche sulla nuova legge elettorale: per quanto, com’è noto, l’entrata in vigore del nuovo Statuto fosse la condizione necessaria, logicamente e istituzionalmente, per una nuova legislazione regionale in materia elettorale, i due percorsi sono stati tenuti strettamente collegati dai vari soggetti politici: tant’è che il 30 aprile 2004 la Commissione licenzia, simultaneamente, tanto la nuova carta statutaria quanto la nuova legge elettorale; mentre il 6 maggio, il Consiglio Regionale approvava, in prima lettura, il nuovo Statuto e subito dopo, il 7 maggio, anche la nuova legge elettorale, (che porterà il n. 25, e sarà pubblicata sul *BURT* del 13 maggio 2004) ⁽³⁾.

La l.r. n. 25, naturalmente, prevedeva una clausola “sospensiva” ⁽⁴⁾ e, nelle norme di rinvio, rimandava all’approvazione, entro 90 giorni, di un’ulteriore, “apposita normativa regionale” che disciplinasse, tra l’altro, “le operazioni relative al procedimento elettorale”. Un ordine del giorno impegnava inoltre il Consiglio regionale all’approvazione di una normativa che intervenisse sulle “modalità di selezione delle candidature” (ossia, le elezioni “primarie”). A tal fine, una nuova commissione speciale del Consiglio regionale si insediava alla fine di giugno e iniziava immediatamente i suoi lavori. Sul piano organizzativo, va rilevato poi come la Regione si premuniva anche per adeguare la propria struttura burocratica alle nuove competenze,

(3) L’esito delle votazioni conferma la logica *bipartisan* che aveva caratterizzato il percorso legislativo, sia pure con alcune importanti differenze tra i due testi: per quanto riguarda lo Statuto, votano a favore DS, FI, AN, SDI, Verdi e Margherita; si astiene l’UDC; votano contro (per l’impianto “presidenzialista”) Rifondazione e Comunisti italiani. La legge elettorale viene invece approvata con il voto favorevole di DS, AN, FI, SDI e Verdi; l’astensione di Rifondazione e dei Comunisti italiani e il voto contrario di UDC e Margherita.

(4) L’articolo finale della legge, il n. 26, recita: “la presente legge si applica a decorrere dalla prima elezione del Consiglio regionale e del Presidente della giunta regionale successiva all’entrata in vigore del nuovo Statuto regionale”.

istituendo dal 1° giugno 2004 un nuovo settore (“Ufficio e osservatorio elettorale”), all’interno della Direzione generale della Presidenza.

Il 19 luglio 2004 il Consiglio regionale approvava, in seconda lettura, il nuovo Statuto: tutto, dunque, sembrava procedere secondo i binari previsti, e sulla base di tempi che avrebbero consentito una “tranquilla” preparazione degli adempimenti necessari all’applicazione della nuova normativa elettorale.

Ma il 3 agosto 2004, scoppiava un violento temporale estivo, e sulla Toscana cadeva, proprio come un fulmine agostano, la decisione del governo di impugnare ben undici punti del nuovo Statuto. Si entrava dunque in una fase di profonda incertezza, e da un duplice punto di vista: in primo luogo, sui tempi che sarebbero stati necessari per giungere alla sentenza della Corte costituzionale; in secondo luogo, sul merito di questo pronunciamento. Su questo secondo punto, dopo una concorde riflessione degli uffici legislativi e degli organi di consulenza giuridica della Regione, nonché sulla base di una prudente valutazione politica degli stessi vertici istituzionali della Regione, la conclusione cui si giunse fu univoca e netta: qualora la Corte costituzionale avesse accolto anche uno solo dei punti impugnati dal Governo, si rendeva comunque necessaria una riapertura del processo di approvazione dello Statuto e quindi era da escludere la possibilità che fosse possibile applicare ugualmente la nuova normativa elettorale, in assenza di uno Statuto pienamente in vigore. Una conclusione saggia, si direbbe, anche col senno di poi, ma allora non del tutto scontata, data la forte “fibrillazione” che aveva attraversato i palazzi della politica regionale, subito dopo l’impugnazione governativa dello Statuto, con varie voci impegnate a sollecitare la ricerca di una qualche “scorciatoia” legislativa che permettesse di giungere comunque all’applicazione della nuova legge elettorale ⁽⁵⁾.

(5) A questo proposito, naturalmente, faceva testo la sentenza n. 196 del 2003 della Corte costituzionale (relativa ad una legge della Regione Abruzzo) che aveva valutato i possibili effetti derivanti, sulla potestà legislativa delle Regioni in materia di sistema elettorale, dalla mancanza di un nuovo Statuto. La Corte, in quell’occasione, affermava testualmente essere “esigui gli spazi entro cui può intervenire il legislatore

Più grave l'incertezza circa i tempi della decisione: dal 3 agosto scattava una febbrile consultazione dei calendari e delle agende. Ammesso che la Corte costituzionale avesse respinto *in toto* i rilievi del Governo, quale era l'ultimo giorno utile, perché nel mese di aprile del 2005 si potesse votare con la nuova legge? A complicare i conteggi, incideva la particolare normativa regionale relativa ai termini di un possibile referendum statutario: la legge regionale 17 gennaio 2003, n. 6 ("Disciplina del referendum sulle leggi di approvazione o modifica dello Statuto regionale ai sensi dell'art. 123, terzo comma, della Costituzione") prevedeva tre mesi dall'approvazione dello Statuto perché fosse depositata un'eventuale richiesta di referendum, sostenuta da un cinquantesimo degli elettori della Regione o da un quinto dei componenti l'assemblea. Il decorso di questo periodo risultava però sospeso in caso di impugnazione del Governo, per poi riprendere dalla data di pubblicazione di un'eventuale sentenza della Corte che avesse confermato integralmente lo Statuto: dunque, nel caso specifico (considerato il periodo intercorso tra l'approvazione dello Statuto e l'impugnativa del governo), sarebbero dovuti trascorrere esattamente altri 69 giorni. Come ben si comprende, si giocava tutto sul filo del rasoio: iniziava dunque una lunga fase di *stand by*, in un clima di attesa e di sospensione (dove, naturalmente, a dominare nelle conversazioni tra gli addetti ai lavori era il classico gioco delle previsioni e delle indiscrezioni circa gli orientamenti della Corte). Nel frattempo, la commissione speciale che preparava la legge sulle elezioni primarie e le norme sul procedimento elettorale proseguiva i suoi lavori; ma, anche in questo caso, non poteva non pesare la situazione di incertezza.

regionale in tema di elezione del Consiglio, prima dell'approvazione del nuovo Statuto", non escludendo tuttavia che le Regioni potessero intervenire a modificare la disciplina delle leggi statali vigenti, purché tali modifiche riguardassero "aspetti di dettaglio". Ebbene, nel caso toscano, risultava del tutto evidente come le innovazioni introdotte dalla nuova legge elettorale ben difficilmente potessero essere interpretate come modifiche di "dettaglio", e come risultasse dunque del tutto preclusa (oltre che rischiosa, in quanto avrebbe esposto lo stesso svolgimento delle elezioni ad un pericoloso contenzioso) la via di una qualche applicazione della normativa, in assenza del nuovo Statuto.

La svolta giunge il 2 dicembre, quando si apprende che la Corte costituzionale ha interamente rigettato i rilievi del governo: e già il 3 dicembre il *BURT* (Bollettino Ufficiale della Regione Toscana) pubblicava la sentenza della Corte ⁽⁶⁾. Dal 3 dicembre ricominciava dunque il “conto alla rovescia”, al termine del quale si sarebbe potuto promulgare lo Statuto: e così, in effetti sarebbe accaduto (ma non senza aver vissuto altre varie turbolenze, di cui ora diremo). La promulgazione della nuova carta statutaria avviene dunque l'11 febbraio, con immediata pubblicazione sul *BURT*. Simultaneamente acquistava efficacia la nuova legge elettorale: e così, il giorno dopo, 12 febbraio 2005, il Presidente della Giunta regionale poteva emanare il decreto di indizione delle elezioni regionali (fissandone la data, per ovvi motivi, il 3-4 aprile, in coincidenza con quanto nel frattempo aveva stabilito il Governo per tutte le altre Regioni a Statuto ordinario). A conti fatti, la Toscana poteva votare con la sua nuova legge elettorale grazie ad un margine temporale di appena *cinque giorni*: infatti, sulla base della normativa statale, l'ultimo termine cogente per l'indizione delle elezioni regionali è costituito dall'affissione del manifesto per la “convocazione dei comizi elettorali”, il 45° giorno antecedente la data stabilita dalle elezioni, non prevedendo però alcun altro termine vincolante per il decreto di indizione delle elezioni stesse (affidato nella legge 108/68 dapprima al Commissario di Governo e poi al “rappresentante dello Stato per i rapporti con le autonomie locali”, ossia al Prefetto della città capoluogo di Regione). Anche la nuova legge regionale, peraltro, non aveva posti limiti temporali all'emanazione del decreto di indizione. E così, dal 12 febbraio, poteva partire il nuovo procedimento elettorale regionale: il fatidico “45° giorno” cadeva appunto solo cinque

(6) Che tutto si giocasse sul filo di pochi giorni viene confermato anche da una “leggina” nel frattempo approvata dal Consiglio regionale il 24 novembre 2004 (l.r. n. 66), con la quale si modificava la precedente legge 6/2003 sul referendum statutario, prevedendo che i termini di decorrenza per il deposito dell'eventuale richiesta di referendum statutario, in caso di sentenza della Corte costituzionale, fossero conteggiati sulla base della data di pubblicazione della sentenza stessa della Corte sul *Bollettino Ufficiale* della Regione, e non già sulla *Gazzetta Ufficiale*, come previsto in precedenza.

giorni dopo, il 17 febbraio.

Tra il 3 dicembre 2004 (pubblicazione della sentenza della Corte) e il 12 febbraio 2005 (decreto di indizione delle elezioni), naturalmente, accadevano molte altre cose, e di non poco conto. In primo luogo, evidentemente, subiva un'accelerazione il lavoro di definizione e completamento della legislazione elettorale: il 15 dicembre 2004 il Consiglio regionale approvava la legge regionale n. 70 ("Norme sulla selezione dei candidati e delle candidate alle elezioni per il Consiglio regionale e alla carica di Presidente della Giunta regionale"); il 22 dicembre 2004 la l.r. n. 74 (Norme sul procedimento elettorale relativo alle elezioni per il Consiglio regionale e per l'elezione del Presidente della Giunta regionale, in applicazione della legge regionale 13 maggio 2004, n. 25), seguita immediatamente anche dalla l.r. n. 75, relativa al regolamento applicativo della legge sulle "primarie".

Va precisato, ovviamente, che il legame tra la legge sulle primarie e la nuova legge elettorale era tutto ed esclusivamente di natura politica: nasceva cioè dalla furiosa discussione che aveva accompagnato uno dei punti più controversi della riforma elettorale, l'abolizione del voto di preferenza, e dagli impegni politici che la maggioranza, e soprattutto il Presidente Martini e il gruppo di maggioranza relativa, i DS, avevano assunto, circa la necessità di sperimentare, per la prima volta, una regolamentazione legislativa dello strumento delle primarie. La nuova legge elettorale e la nuova legge sulle primarie facevano parte di un unico accordo politico, e non era possibile scinderne i vari aspetti, anche se poi, nel voto in aula, gli schieramenti si differenziavano (7).

Concluso l'iter legislativo, si apriva la fase delicata e difficile dell'applicazione e della gestione organizzativa delle nuove norme. Dati i tempi strettissimi, la Regione Toscana aveva ma-

(7) Infatti, nel voto in aula sulla legge per le primarie, si creava uno schieramento ancora diverso, rispetto a quelli verificatisi per lo Statuto e per la legge elettorale, con un ricompattamento della maggioranza di centrosinistra (compresa la Margherita), l'astensione di AN, di Rifondazione e Comunisti italiani, il voto contrario di FI e UDC.

nifestato apertamente l'intenzione di giungere ad un'intesa con il Ministero dell'Interno per una gestione concordata del procedimento elettorale, non ritenendo possibile, in tempi così ristretti, una piena e totale autonomia organizzativa (e ritenendo, prudentemente, di doversi avvalere della sperimentata macchina ministeriale in materia di elezioni). Da parte sua, il Ministero (anche in ragione della notevole confusione che regnava in varie Regioni), adottava un orientamento contrario alla stipula di accordi diretti con le singole Regioni, e favorevole invece a specifiche intese locali tra le Regioni stesse e le rispettive prefetture. Il 19 gennaio si teneva poi a Roma, presso il ministero per gli Affari regionali, presente il ministro La Loggia e un sotto-segretario del Ministero dell'Interno, un'importante riunione plenaria Stato-Regioni, da cui emergeva la notevole varietà di situazioni che si erano venute a creare: ferma restando la continuità della competenza statale per le Regioni in cui non vi era in vigore una legislazione elettorale speciale, per le Regioni in cui invece tale normativa fosse stata applicabile il governo confermava ufficialmente la disponibilità ad offrire la propria collaborazione "tecnico-organizzativa". Del tutto *sui generis*, in tal contesto, la posizione della Toscana: essendo l'unica Regione con una nuova legge elettorale pronta, ma non ancora applicabile, ed uno Statuto approvato, ma non ancora in vigore: bisognava dunque tenere aperte, fino all'ultimo momento utile, entrambe le vie, quella dell'indizione delle elezioni secondo il vecchio procedimento, ma anche quella dell'applicazione della nuova normativa. Uno scambio epistolare tra il Presidente della giunta regionale toscana Martini e il ministro Pisanu sanciva, di fatto, una sorta di *gentlemen's agreement*: gli organi statali, prima di avviare il procedimento elettorale secondo la normativa statale, avrebbero atteso lo svolgersi degli eventi, ed in particolare avrebbero atteso che la nuova normativa regionale (a partire dal potere stesso di indizione delle elezioni) potesse entrare regolarmente in vigore. Il Prefetto di Firenze, naturalmente, teneva pronto, in un cassetto, il *proprio* decreto di indizione delle elezioni regionali, qualora l'11 febbraio, per una qualche ragione, il nuovo Statuto non fosse entrato in vigore.

Nell'ipotesi (la più probabile, comunque) che, alla fine, si potesse applicare la nuova normativa regionale, si definiva intanto l'intesa tra la Regione e le Prefetture toscane, firmata solennemente ("nello spirito di leale collaborazione tra Stato e Regione") il 31 gennaio 2005 da tutti i prefetti toscani e dal Presidente Martini: un'intesa che definiva i terreni di comune gestione e quelli di rispettiva competenza, creando un gruppo tecnico (che poi si sarebbe riunito più volte, nel corso delle settimane successive), per la cura dei vari aspetti operativi.

Ma i colpi di scena non erano finiti: il 7 gennaio 2005 un comitato di cittadini aveva depositato una richiesta di referendum sullo Statuto⁽⁸⁾. Secondo la citata legge statutaria, tale richiesta, per essere valida, doveva essere corredata da un numero di firme pari ad un cinquantesimo degli elettori toscani: ovvero, esattamente, 60.672 firme. Un numero talmente elevato da non essere presa in seria considerazione, da alcun osservatore, la possibilità che tale soglia potesse essere realmente raggiunta, anche considerando i tempi molto ridotti per la raccolta delle firme stesse. Tant'è che la stessa notizia della costituzione del comitato e del deposito della richiesta di referendum passava pressoché inosservata, confinata per lo più tra le "brevi" delle cronache locali. Notevole perciò fu lo sconcerto, accompagnato da un misto di incredulità e di effettivi timori, quando il 25 gennaio un comunicato del comitato promotore annunciava che erano state già raccolte oltre 20 mila firme: "vere o false?", molti si chiedevano sospettosi, rincorrendosi peraltro le voci più disparate, a tal punto che un partito, Alleanza Nazionale, (tra quelli che più si erano spesi politicamente per trovare un

(8) Ne dava notizia il *Bollettino Ufficiale* della Regione Toscana il 19 gennaio 2005. Il Comitato, formalmente costituitosi in una cittadina della provincia di Prato, non vedeva esponenti politici di primo piano della politica regionale; ma voci e indiscrezioni ricorrenti, di cui era ed è impossibile verificare l'attendibilità, parlavano di appoggi trasversali, soprattutto provenienti da settori del mondo politico che non avevano condiviso, in particolare, l'abolizione del voto di preferenza. Del resto, lo stesso comitato promotore attaccava lo Statuto soprattutto in funzione della nuova legge elettorale, puntando ad impedirne l'applicazione (anche se, da parte di alcuni settori dell'associazionismo cattolico, si aggiungeva a ciò una polemica rivolta in particolare alle parti dello Statuto relative al riconoscimento delle "coppie di fatto").

accordo istituzionale sul nuovo Statuto e la nuova legge elettorale), presentava un esposto al Presidente del Consiglio Regionale (da questi poi trasmesso alla Procura della Repubblica), denunciando presunte illegalità nella raccolta delle firme. Era solo un piccolo preludio toscano alla più generale *bagarre*, che nelle settimane successive si sarebbe scatenata, in tutta Italia ed anche in Toscana, sulla questione della “firme false”. Come si può facilmente immaginare, le voci si rincorrevano e si moltiplicavano: cosa sarebbe veramente accaduto alle ore 24 del 10 febbraio, termine ultimo per la presentazione delle firme? Al Consiglio Regionale non restava altro da fare, nel frattempo, che attrezzarsi dal punto di vista organizzativo per procedere, nel più breve tempo possibile, al conteggio e alla verifica della correttezza delle eventuali firme presentate ⁽⁹⁾. Alle ore 18.00 circa del 10 febbraio, finalmente, un lancio dell’Ansa riportava un comunicato del comitato promotore in cui si annunciava essere state raccolte circa 54 mila firme (un numero molto elevato, quindi, ma pur sempre insufficiente, perché si potesse effettuare il referendum) ed in cui si annunciava anche che tali firme non sarebbero state comunque depositate, motivando polemicamente questo gesto. Nessuno potrà mai sapere quanto ci fosse di vero, in questo o anche nei precedenti annunci, o quanto invece rispondesse al comprensibile obiettivo di creare un effetto di “trascinamento”, ampliando la risonanza politica

(9) Anche in questo frangente emergevano tutte quelle incongruenze delle attuali normative sulle modalità e sulla regolarità delle autenticazioni delle firme, che poi sarebbero clamorosamente esplose nelle settimane successive, aggravate qui dalla specificità della vicenda: la legge regionale sul referendum statutario n. 6/2003 (e in particolare, l’articolo 8), concedeva infatti ai presentatori della richiesta di referendum, nel caso in cui il Consiglio regionale avesse avanzato contestazioni sulla regolarità delle firme, ben dieci giorni di tempo per obiettare alle cancellazioni o anche sanare le irregolarità. Un margine di tempo, come ben si comprende, che avrebbe comunque reso impossibile l’entrata in vigore dello Statuto in tempi utili per l’applicazione della nuova legge elettorale. Forti e diffusi erano perciò i timori, e non del tutto infondati, che potesse prefigurarsi una strategia di “sabotaggio istituzionale”, con una presentazione formalmente corretta di tutte le firme necessarie, che costringesse però a lunghi e laboriosi controlli o a puntuali contestazioni, che avrebbero comunque fatto “saltare” i tempi di applicazione della nuova legge elettorale. Una “manovra” indubbiamente rischiosa, per chi l’avesse congegnata, ma pur sempre possibile.

dell'iniziativa referendaria: non spetta a noi sindacare. Ma tant'è: l'ultimo ostacolo era oramai superato, e l'"avventura" poteva oramai iniziare...

O meglio, poteva *proseguire*: perché intanto, occorre ricordare, la Regione era già impegnata da settimane su un altro fronte, assolutamente innovativo, ossia lo svolgimento delle prime elezioni "primarie", sulla base della legge n. 70/2004, approvata il 15 dicembre 2004, e del conseguente regolamento applicativo (l.r. n. 75, del 22 dicembre 2004). Il testo licenziato dalla commissione speciale del Consiglio regionale aveva previsto, "a regime", tempi di indizione e di svolgimento delle elezioni primarie che avrebbero reso impossibile l'applicazione della nuova normativa alle elezioni regionali già previste per il mese di aprile; ma una decisione politica, assunta alla vigilia del passaggio conclusivo del testo in aula, portò all'introduzione di alcune norme transitorie, che, in sede di prima applicazione, avrebbero abbreviato i tempi del procedimento previsto dalla legge⁽¹⁰⁾. Così, già il 30 dicembre 2004, il Presidente della giunta regionale poteva emanare il decreto di indizione delle elezioni primarie, fissandone la data per il 20 febbraio. Quando già il procedimento era avviato, inoltre, il Consiglio regionale si trovava costretto a intervenire nuovamente sulla legge e sul regolamento, al fine di prevenire possibili rilievi dell'Autorità garante per la *privacy* che avrebbero potuto dare spunto ad un ricorso del governo contro la legge (quando, oltre tutto, la macchina organizzativa era già in moto da tempo)⁽¹¹⁾. Al 31 gennaio, termine di presentazione delle ri-

(10) L'articolo 6 della l.r. 70/2004 prevede, al comma 1, che il decreto di indizione delle elezioni primarie venga emanato "non oltre centoventi giorni antecedenti" la scadenza del quinquennio del Consiglio regionale in carica; e, al comma 3, che le elezioni primarie si svolgano "non oltre la decima domenica antecedente" il compimento del quinquennio. L'articolo 19, "norma transitoria", ridusse i termini, rispettivamente, a "non oltre cento giorni antecedenti" e "non oltre l'ottava domenica antecedente".

(11) Si tratta delle due leggi regionali del 27 gennaio 2005, n. 16 e n. 17, con le quali si modificavano alcuni aspetti della legge n. 70 e del regolamento n. 75, relativi in particolare alle possibili modalità di primarie mediante "albi degli elettori" e alla struttura delle schede elettorali. Tali modifiche in corso d'opera risultarono di fatto possibili, perché toccavano aspetti della legge e del regolamento che non pregiudica-

chieste di partecipazione, erano due i soggetti politici che dichiaravano di volersi avvalere della nuova legge: i Democratici di Sinistra, per la selezione dei propri candidati alla carica di consigliere regionale, e la coalizione "Toscana Futura", una coalizione di liste civiche e di formazioni di matrice socialista e laica, per la selezione del proprio candidato alla carica di Presidente della Giunta. Senza entrare qui nel merito dei molti profili che la vicenda delle primarie toscane solleva⁽¹²⁾, ci interessa piuttosto rilevare il notevole impegno cui la Regione ha dovuto far fronte. Alla fine, al di là di ogni valutazione politica, la prima applicazione della nuova legge si è rivelata quanto meno un rilevante successo organizzativo: in una domenica di gelo e neve su gran parte della Regione, 606 Sezioni speciali aperte in tutti i 287 Comuni della Regione, 152mila elettori che hanno partecipato al voto (pari al 5% del corpo elettorale, al 7% dei votanti alle successive elezioni regionali e al 20-25% circa degli elettori della principale forza politica che ha svolto le primarie), e una procedura elettorale (istruzioni, verbali, modelli, schede, seggi, ecc.) inventata *ex novo* e applicata nel volgere di

vano le procedure già in corso e avviate con il decreto di indizione del 30 dicembre 2004.

(12) Sulla legge toscana si veda il contributo CARLO FUSARO, *La legge regionale toscana sulle primarie*, di prossima pubblicazione su *Le Regioni*. Ci riserviamo in un'altra occasione di ricostruire dettagliatamente tutti gli aspetti di questa vicenda, a partire dal dibattito politico e culturale da cui è nata la proposta, il percorso decisionale che ha portato all'approvazione della nuova legge, i contenuti e le caratteristiche del provvedimento legislativo, i profili di tipo costituzionale e politologico che esso solleva, gli insegnamenti derivati da questa prima sperimentazione, l'analisi dei dati relativi alla partecipazione e ai risultati veri e propri della consultazione e, infine, la dimensione più propriamente politica della questione, legata anche alle particolari contingenze in cui la nuova legge toscana si è trovata ad essere applicata. Ci riferiamo in particolare al fatto che i DS, (che avevano deciso di partecipare alle primarie, alla fine del mese di dicembre, sulla base dell'orientamento che sembrava allora prevalente tra le forze del centrosinistra, di partecipazione alle elezioni regionali di aprile ciascuna con una propria lista di partito), si sono poi trovati costretti a mantenere l'impegno di svolgere le primarie anche quando, ai primi di gennaio, le scelte nazionali del centrosinistra avevano portato invece alla decisione di presentare, in nove Regioni tra cui la Toscana, la lista "Uniti nell'Ulivo". I Ds toscani, a quel punto, dopo aver chiesto vanamente alla Margherita di svolgere le primarie per la lista unitaria, hanno deciso ugualmente di ricorrere alle elezioni primarie, sia pure in condizioni inevitabilmente improprie, trattandosi di selezionare candidati che poi sarebbero confluiti nella lista comune.

poche settimane, con qualche comprensibile momento di *impasse* e di difficoltà, tale tuttavia da non inceppare il funzionamento dell'intero meccanismo previsto dalla legge. Un successo, va subito detto, che non sarebbe stato possibile se la Regione non avesse potuto contare su un collaudato e positivo rapporto con il sistema degli enti locali ⁽¹³⁾.

Tutto ciò accadeva in un contesto in cui si veniva a produrre un incastro inusitato di tempi e adempimenti tra le diverse procedure elettorali: basti pensare che, negli stessi giorni, e nel volgere della stessa settimana, all'immediata vigilia del voto delle primarie, il 20 febbraio, mentre era in corso la distribuzione delle schede e del materiale elettorale a tutti i comuni toscani, la Regione doveva affrontare anche l'avvio del procedimento per le regionali, con la predisposizione e la stampa del manifesto di "convocazione dei comizi", da affiggere entro il 17 febbraio, il cui testo-base era stato inviato via *e-mail* ai Comuni che avessero voluto stamparlo autonomamente, ma un cui modello *standard* era stato fatto anche stampare direttamente dalla Regione (per agevolare soprattutto i comuni più piccoli) e distribuito attraverso le prefetture.

Insomma, uno *stress* notevole, per l'intera macchina regionale, che riusciva tuttavia a mobilitarsi efficacemente, riuscendo a creare un ottimo livello di integrazione tra le diverse competenze e le varie strutture, con un ruolo di coordinamento svolto dalla Direzione generale della Presidenza: oltre all'ufficio elettorale, naturalmente, risultavano coinvolte l'area delle attività giuridiche e legislative, l'avvocatura, i settori della comunicazione istituzionale, del bilancio e finanze, dei contratti e delle forniture, dei sistemi e dei servizi informatici,

(13) Su questi aspetti richiamava l'attenzione MASSIMO MORISI, in un suo commento apparso sulle pagine toscane de *La Repubblica*, il 26 febbraio 2005, sostenendo essere state le primarie toscane, in primo luogo, "un successo amministrativo": "in un pugno di settimane", proseguiva, "si è messa in piedi una consultazione elettorale priva di precedenti normativi e organizzativi. Contando solo sulle proprie risorse conoscitive e gestionali, e facendo tesoro di una rete ben oliata di relazioni tra amministrazione regionale ed enti locali, che non ha lasciato nessun elettore privo di un seguito entro una ragionevole distanza. Era un risultato tutt'altro che pacifico e che costituirà un vero precedente istituzionale, pur con tutti gli affinamenti del caso".

dell'editoria e del centro stampa, e altri ancora. Dunque, una "prova del fuoco", per questo primo esperimento di "federalismo elettorale"; e una vicenda ricca anche di insegnamenti, che ora proveremo ad analizzare più da vicino.

3. *L'imponente castello di carte delle procedure elettorali: ovvero, come metter mano ad un ingranaggio delicato, senza farsi stritolare...*

Il procedimento elettorale italiano si configura come un sistema complesso di norme, regole e consuetudini, che si sono formate e sedimentate nel corso di molti decenni: e dei sistemi complessi, tale procedimento porta con sé tutti i vizi ma anche tutte le virtù. Il principale merito è che, nel corso degli anni, si è venuto consolidando un procedimento *assolutamente garantista*: le consultazioni elettorali sono regolate, in Italia, da un sistema di norme che si ispirano ad un criterio di rigoroso rispetto delle garanzie democratiche, per i cittadini e per i soggetti politici. Tutti i passaggi procedurali e organizzativi sono scrupolosamente regolati: nulla è lasciato al caso e, soprattutto (si pensi solo, in confronto, all'assoluta varietà di sistemi e modelli di votazione, ad esempio, con cui si svolgono le elezioni presidenziali americane) tutto è rigorosamente uniforme, secondo un modello che si è via via arricchito, precisato, articolato. L'ultima edizione (2004) del prezioso volume *Le leggi elettorali*, pubblicato dalla Direzione Generale dei Servizi elettorali del Ministero dell'Interno, nel quale sono raccolte tutte le norme vigenti relative alle elezioni comunali, provinciali e regionali, inizia riportando una legge dell'8 marzo 1951, n. 122 ("Norme per la elezione dei Consigli provinciali"), e finisce con alcuni provvedimenti legislativi approvati ancora nel 2003 e nel 2004: in mezzo, se ne possono contare altri 58, tra testi di legge e decreti, tra cui, ad esempio, quello fondamentale del 16 maggio 1960, n. 570, ("Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle amministrazioni comunali"), che costituisce tuttora il riferimento essenziale, costantemente richia-

mato, per tutta una serie di adempimenti e di procedure, dalle disposizioni con cui attrezzare la sala in cui si svolgono le elezioni⁽¹⁴⁾, fino alle procedure di identificazione e di ammissione dell'elettore alla votazione. E alle leggi si devono poi aggiungere le numerose circolari che il Ministero dell'Interno, per una prassi consolidata, trasmette alle prefetture, e queste "girano" poi ai Comuni, in occasione delle varie consultazioni.

Come ben si può comprendere, un sistema così complesso e stratificato costituisce un ingranaggio molto delicato: "metterci mano", ovvero pensare di modificare e innovare qualche passaggio o qualche procedura è operazione assai rischiosa, proprio perché può innescare una reazione a catena, inceppando meccanismi e consuetudini decennali. Tanto più questo rischio incombe, se poi si tiene conto che gran parte delle operazioni sono di competenza e di gestione comunale e che negli uffici elettorali dei Comuni si sono accumulati nel tempo una mole di saperi e di esperienze gestionali e amministrative di grande valore, ma fortemente legata ad un sistema di regole certe e di procedure ben formalizzate: e chi volesse innovare, come sempre accade in casi come questi, deve procedere con i piedi di piombo, curando bene di non creare scompensi o di sostituire alla certezze codificate del passato le incognite di procedure nuove e non ancora ben assimilate da coloro che poi sono chiamati a gestirle⁽¹⁵⁾.

Accanto a ciò, un sistema siffatto porta tuttavia con sé anche molte lentezze e complicazioni: non è facile districarsi nel labirinto di leggi, decreti e circolari che caratterizza oggi la procedura elettorale italiana. Ma soprattutto un aspetto va rilevato:

(14) Articolo 37, comma 1: "La sala dell'elezione, in cui una sola porta d'ingresso può essere aperta, salva la possibilità di un accesso separato per le donne [*sic!*, *n.d.a.*], deve essere divisa in due compartimenti da un solido tramezzo con un'apertura nel mezzo per il passaggio".

(15) Chi volesse rendersi conto dell'entità e dell'importanza dei compiti svolti dagli uffici elettorali dei Comuni (uffici, peraltro, come lamentano giustamente quanti ci lavorano, spesso negletti e poco considerati dalle stesse amministrazioni locali: e se ne possono ben capire le ragioni, trattandosi di attività amministrative che hanno un ben limitato impatto esterno), può utilmente consultare un recente manuale, curato da M. PARDUCCI, *L'Ufficio elettorale: manuale pratico per l'operatore*, Halley Editore, 2004.

siamo di fronte ad un insieme di norme e di regole (spesso codificate e trasfuse in decine di moduli, prospetti, stampati, ecc.) che ha subito un processo di crescita incrementale, senza che ad esse si tentasse di porre un argine, o che qualcuno pensasse o trovasse modo di intervenire, per avviare un'opera di semplificazione e di razionalizzazione. Si ha quasi l'impressione di trovarsi di fronte ad un'imponente castello di carte, che è bene non sfiorare, se non si vuole che crolli rovinosamente⁽¹⁶⁾.

Si comprende dunque come, a conti fatti, sia stato saggio il modo di procedere del legislatore regionale toscano: da un parte, affidando alla legge 25/2004 il compito di definire il nuovo *sistema* elettorale; dall'altra parte, affidando ad una legge specifica l'adeguamento del *procedimento* elettorale⁽¹⁷⁾. Prima di analizzare in che modo la Regione Toscana ha gestito e retto la macchina organizzativa delle elezioni regionali, e quali problemi hanno posto le nuove procedure, è necessario dunque soffermarsi su questi due provvedimenti.

Per quanto riguarda la nuova legge elettorale, non possiamo qui entrare nel merito del processo decisionale e del dibattito politico che hanno portato all'approvazione di questa riforma: ai nostri fini, basta richiamare brevemente le principali innovazioni introdotte, mettendone in evidenza le implicazioni di natura organizzativa e procedurale.

(16) La questione ha anche un risvolto di tipo linguistico, marginale certamente, ma pur sempre indicativo: termini oramai desueti sono tuttora molto frequenti nella modulistica e nella prassi elettorale del nostro Paese: a cominciare dall'uso perdurante di un'espressione, (pur suggestiva e di nobili ascendenti) come quella dei "comizi elettorali". Il Presidente, il Prefetto o il Sindaco non si limitano semplicemente a "indire" le elezioni: no, "convocano i comizi elettorali"... in un'epoca peraltro, in cui di veri "comizi", quelli a cui comunemente ci si riferisce, ce ne sono sempre meno. E così pure, ad esempio, leggendo il verbale delle operazioni di seggio, gli elettori non si recano a votare, ma si "radunano" nell'"aula" delle votazioni... Il florilegio potrebbe continuare. Secondo il Devoto-Oli, il termine *comizio* (dal latino *comitium*, adunanza), oltre al significato oramai prevalente, ha anche un significato giudicato *letterario*, ovvero "raduno solenne di popolo per deliberare su questioni di pubblica utilità".

(17) Va ricordato che nessun'altra Regione ha approvato provvedimenti legislativi *specifici* relativi al procedimento elettorale: nel caso della legge pugliese, ad esempio, molti articoli sono meramente sostitutivi di singoli passaggi, o anche di singole espressioni, della legge 108/68 o della 43/95.

La nuova legge elettorale della Regione Toscana mantiene le caratteristiche di fondo della precedente normativa: da una parte, l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale; dall'altra, meccanismi elettorali tali da assicurare una solida maggioranza consiliare al Presidente eletto e alla coalizione che lo sostiene. Si tratta di un modello che configura dunque una competizione tra liste e coalizioni per la ripartizione proporzionale dei seggi, con la previsione di un premio di maggioranza che, però, a differenza di quanto accadeva con la precedente normativa, si presenta come *variabile ed eventuale*, da assegnare secondo determinate condizioni ⁽¹⁸⁾.

All'interno di questo impianto, tuttavia, sono notevoli e significative le novità che vengono introdotte:

a) l'abolizione della "lista regionale" (il cui capolista, nel precedente modello, era il candidato alla carica di Presidente della Giunta): si tratta del cosiddetto "listino", ossia di quei consiglieri eletti come premio di maggioranza, "agganciati" al Presidente eletto (di fatto consiglieri "a legittimazione limitata", rispetto a tutti gli altri loro colleghi, eletti nelle Province). Il listino regionale, pensato originariamente come luogo in cui il candidato Presidente indicava la propria "squadra", era poi di fatto divenuto una mera cassa di compensazione degli equilibri all'interno delle coalizioni. Con la nuova legge, i seggi attribuiti come premio di maggioranza vengono distribuiti tra le liste della coalizione vincente, sulla base dei voti effettivamente conseguiti nelle varie circoscrizioni provinciali.

b) Una diversa graduazione del premio di maggioranza alla

(18) Con la vecchia legge, il premio di maggioranza, ossia l'elezione dei candidati del cosiddetto "listino" il cui capolista era il candidato alla carica di Presidente della giunta, era assegnato in modo "dimezzato", nei casi in cui la coalizione collegata al Presidente eletto avesse già conseguito un numero di seggi, nelle circoscrizioni provinciali, pari o superiore al 50% dell'intero Consiglio. Era, ed è, uno dei principali difetti della vecchia normativa, che di fatto penalizza le coalizioni che "vincono troppo": questa situazione (ovvero, come si dice, un difetto di "monotonicità" nell'assegnazione del premio di maggioranza) si è riprodotta, nelle elezioni dell'aprile 2005, in Emilia-Romagna, Umbria, Campania e Basilicata. La nuova legge toscana attenua questo difetto, ma non lo può eliminare del tutto, essendo comunque connaturato ad ogni sistema elettorale che fissi una soglia percentuale di seggi come premio di maggioranza.

coalizione vincente: in sostanza, il nuovo modello elettorale prevede, in prima istanza, una distribuzione proporzionale a livello regionale dei seggi tra tutte le liste che hanno superato le soglie di sbarramento previste. Se le liste collegate al Presidente eletto hanno ottenuto meno del 60% dei seggi, il meccanismo prevede che ad essi siano assegnati tanti seggi in più, quanti ne occorrono appunto a raggiungere la soglia prevista del 60%. Da qui, dunque, la possibilità di definire il premio di maggioranza previsto come *variabile*, in quanto la sua entità è strettamente commisurata al risultato raggiunto, autonomamente, nella competizione proporzionale, dalle liste collegate al Presidente eletto⁽¹⁹⁾. Ma anche la possibilità di definire *eventuale* tale premio, in quanto possono crearsi condizioni tali da non prevedere l'assegnazione di alcun seggio aggiuntivo, qualora le liste collegate al Presidente eletto abbiano già raggiunto o superato il 60% dei seggi in palio. Con un limite, tuttavia, costituito da un'altra rilevante novità introdotta dalla legge, ossia la previsione di una soglia di garanzia per la rappresentanza delle minoranze, che in ogni caso non potrà scendere al di sotto del 35% dei seggi⁽²⁰⁾.

c) Un'altra importante novità riguarda l'introduzione di una forte barriera alla frammentazione localistica dell'offerta eletto-

(19) Nelle elezioni del 3-4 aprile, in Toscana, dopo la prima distribuzione proporzionale dei seggi, le liste collegate al Presidente eletto, con il 57% dei voti, hanno ottenuto, in prima battuta, 36 seggi, cioè un'analoga percentuale di seggi, inferiore alla soglia del 60%. A tali liste sono stati dunque assegnati soltanto due seggi in più. Un'altra clausola, che rende "variabile" il premio è legata alla percentuale di voti raggiunta dal Presidente eletto: se questi non ha superato il 45% dei voti, la soglia del premio si abbassa al 55% dei seggi in palio.

(20) Questa clausola è parsa, a molti osservatori, una "concessione" eccessiva, da parte della maggioranza di centrosinistra, ad una richiesta che proveniva dal centro-destra. Tuttavia, il principio che, alla fine, ha portato ad accettare una tale soluzione si può anche considerare quasi una forma di "auto-tutela" della stessa maggioranza dai rischi di un'eccessivo "strapotere", sulla base della constatazione che una buona pratica di governo, e la stessa coesione di una maggioranza, non sono agevolate dalla presenza di un'opposizione troppo debole. Va pur detto che, ai fini delle strategie coalizionali dei diversi attori politici, dati i rapporti di forza elettorali in Toscana, questa clausola rischia di rivelarsi un ostacolo alla creazione di coalizioni molto ampie, reintroducendo così quegli stessi disincentivi che la legge, per altra via, aveva puntato ad attenuare.

rare: si prevede infatti che una lista possa essere ammessa alla consultazione elettorale solo se presente in più della metà delle circoscrizioni provinciali (ossia, in almeno sei Province toscane, su dieci). Gli effetti di tale norma si sono subito potuti apprezzare: le liste concorrenti in Toscana sono state appena *undici* (e peraltro, alcune di esse assenti in due o tre Province), quelle entrate in Consiglio *sette*. Questo vincolo muove da una *ratio* ben precisa: “regionalizzare” la competizione, ossia costruire una rappresentanza politica regionale che non sia una mera sommatoria di rappresentanze locali. In questa direzione si muove anche l’introduzione di una nuova figura di candidato, quella dei candidati regionali, ossia dei capilista regionali, presenti nella scheda di tutte le province, a cui vengono assegnati i primi seggi spettanti a ciascuna lista. I candidati regionali, possono essere uno o due, a discrezione dei singoli partiti: ma, nel caso siano due, devono essere obbligatoriamente di genere diverso.

d) Un’ulteriore barriera alla frammentazione è venuta poi dalla rimodulazione delle soglie di sbarramento, essendone stata introdotta una nuova (molto bassa, ma pur sempre efficace ⁽²¹⁾) anche per le liste collegate ad un candidato Presidente con oltre il 5% dei voti, ed essendo stata alzata al 4% la soglia per le liste collegate a candidati con meno del 5% dei voti.

e) La nuova legge si è proposta poi di ottenere una migliore rappresentanza territoriale: con la vecchia legge e con un Consiglio composto da 50 membri, le Province più piccole rischiavano di non eleggere alcun consigliere (come accaduto, nell’ultima legislatura, a Massa Carrara) e, dati i rapporti di forza elettorali, le forze dell’opposizione rimanevano senza alcun eletto in varie circoscrizioni. Questi dati sono stati alla base dell’innalzamento del numero dei consiglieri (da 50 a 65): una misura certamente “impopolare” (che ha suscitato diffidenze in ampi settori dell’opinione pubblica), ma che aveva obiettiva-

(21) A causa di questa soglia, fissata all’1,5%, le liste dell’Italia dei valori e quella della Lega Nord Toscana non sono state ammesse alla ripartizione dei seggi: va notato che la Lega, con l’1,3% di voti, con il vecchio sistema elettorale avrebbe conquistato un seggio, anche nel caso di un Consiglio composto ancora da 50 membri.

mente una serie di buone giustificazioni ⁽²²⁾. L'obiettivo di una migliore rappresentanza territoriale veniva perseguito (e, a conti fatti, è stato effettivamente raggiunto) anche attraverso l'introduzione di una nuova formula elettorale per l'assegnazione dei seggi alle liste provinciali ⁽²³⁾.

f) Cruciali anche le innovazioni introdotte sulla questione della rappresentanza di genere. Se, nel corso della discussione sulla legge, non aveva raccolto sufficienti consensi la proposta di imporre, nelle liste provinciali, l'alternanza di genere nelle candidature, tuttavia, la formula infine approvata, (ossia che un genere non può essere rappresentato per più dei due terzi della lista), ha imposto ugualmente molti vincoli ai partiti: e il nuovo Consiglio regionale della Toscana ha visto crescere notevolmente, più che in ogni altra Regione, il numero delle donne elette: erano 6 su 50 nel 2000 (ossia, il 12%), ne sono state elette 15 il 3-4 aprile (ossia, il 23%) e sono poi divenute 16, a seguito delle opzioni e delle surroghe susseguenti alle dimissioni degli assessori consiglieri. Certo, ai fini di questo risultato, ha conteso molto di più l'abolizione del voto di preferenza, e quindi la posizione che le candidate sono riuscite ad ottenere nell'ordine di lista; ma anche il vincolo sul numero delle candidature ha avuto un suo peso, poiché comunque non sarebbe stato agevole, per i partiti, confinare tutte le candidate in coda alle liste.

(22) Naturalmente, si può sempre discutere sull'entità di questo incremento del numero dei consiglieri: ad esempio, un incremento fino a 60 membri (anziché 65) avrebbe ottenuto ugualmente l'obiettivo di un'equa rappresentanza territoriale e politica.

(23) Nella vecchia normativa, i seggi sono assegnati dapprima attraverso un quoziente circoscrizionale corretto (il totale dei voti validi di una circoscrizione diviso per il numero di seggi da assegnare, aumentato di un'unità) e poi attraverso un Collegio unico regionale, per i voti residui. Nella nuova legge toscana, come già ricordato, viene dapprima fissato il numero dei seggi conquistati nel complesso da ciascuna lista, e poi, per distribuire i seggi tra le varie circoscrizioni, viene utilizzato un quoziente regionale di lista, ottenuto dividendo il totale regionale dei voti ottenuti da ciascuna lista per il numero dei seggi ottenuti dalla lista stessa (meno il seggio, o i due seggi, già assegnato/i al "candidato regionale"). Questa diversa formula ha attenuato la concentrazione territoriale degli eletti che si produceva con il precedente sistema dei quozienti circoscrizionali: nel 2000, ad esempio, la provincia di Firenze, con poco oltre un quarto della popolazione toscana, eleggeva il 40% dei consiglieri: il 3-4 aprile 2005 questa percentuale è scesa al 30%.

g) E infine, appunto, l'abolizione del voto di preferenza e l'elezione dei consiglieri secondo l'ordine di presentazione nella lista (secondo quel sistema, dunque, di "liste chiuse" o "blocate" che vige in molti paesi: per le elezioni politiche in Spagna e in Germania, ad esempio, o per le elezioni regionali francesi). È stata questa, come ben si può immaginare, la questione più controversa che ha accompagnato il percorso di approvazione della riforma; e, data la sua rilevanza, meriterà in altra sede un'analisi specifica e approfondita, soprattutto per quanto riguarda gli effetti che questa novità ha prodotto e può produrre sul sistema dei partiti, sul modo di intendere il rapporto tra partiti ed elettori, sull'evoluzione che potrà o dovrebbe avere la personalizzazione della politica ⁽²⁴⁾.

Come si vede, le innovazioni introdotte dalla nuova legge elettorale non sono state né poche, né di poco conto; e, com'è evidente, ciascuna di esse ha comportato rilevanti implicazioni procedurali: da un lato, anche volendo seguire questa via, era impossibile adottare la discutibile tecnica legislativa della "novella" ⁽²⁵⁾; dall'altro, i tempi comunque stretti imponevano di

(24) Una prima notazione, tuttavia, si può già fare: uno degli argomenti su cui avevano puntato maggiormente l'attenzione i difensori del voto di preferenza, vale a dire che ne sarebbe derivata una minore partecipazione, riducendosi lo spazio di scelta concesso agli elettori, è stato nettamente smentito dai dati relativi alle percentuali dei votanti nelle diverse Regioni italiane. Un'analisi comparata della partecipazione nelle quattordici Regioni chiamate al voto mostra infatti chiaramente come la variabile esplicativa decisiva sia quella legata all'incertezza nell'esito del voto: non a caso, le due uniche Regioni in cui si è registrato un incremento dei votanti sono il Lazio e la Puglia, mentre il calo registrato in Toscana (-3,2%) è del tutto simile a quello delle altre Regioni in cui il risultato appariva piuttosto scontato: le quattro "Regioni rosse", il Veneto, la Lombardia e, tra le Regioni meridionali, la Basilicata, tutte Regioni in cui pure si potevano esprimere preferenze ed in cui, anzi, l'uso delle preferenze ha avuto un notevole incremento.

(25) Come notava un pregevole *Dossier* del SERVIZIO STUDI DEL SENATO, *Le elezioni regionali del 2005, Regione per Regione* (n. 711, del marzo 2005, a cura di F. MARCELLI), "la scelta della Toscana non è stata – come in altre Regioni – di novellare il testo della legge statale, ma di dettare organicamente una nuova disciplina ampiamente sostitutiva e per moltissimi versi autonoma" (p. 50). Va rilevato come questo stesso studio, nell'analizzare le diverse normative regionali, si trovi costretto a ripetere puntualmente, in diverse note, un passaggio della sentenza 196/2003 della Corte costituzionale sulla legge della Regione Abruzzo, laddove la Corte deplorava l'abuso della tecnica della "novella": non si può non notare, si leggeva, "l'improprietà di una tecnica legislativa che, operando il "recepimento" e poi la parziale sostituzione delle

non discostarsi troppo dalle procedure consolidate e di limitarsi quanto più possibile alle innovazioni rese necessarie dal nuovo modello elettorale. La via scelta dal legislatore, nel predisporre la legge n. 74, è stata dunque quella di ripercorrere la trama dettata dal Titolo III della legge 108/1968, “Procedimento elettorale”, e di modificare, sostituire o integrare il testo sulla base del nuovo sistema elettorale. Alla fine, naturalmente, dopo vari rifacimenti, del testo originario è rimasto ben poco, se non forse un’assonanza di tipo linguistico, uno stile letterario, frutto probabilmente anche di un certo timore, quello di non “disorientare” i destinatari della legge con innovazioni terminologiche di incerta interpretazione. Vedremo in dettaglio, nel prossimo paragrafo, alcuni aspetti delle soluzioni adottate: *post factum*, ovvero ad elezioni avvenute, possiamo dire che il modello di procedimento (per quanto non siano mancate difficoltà) si è rivelato efficace e non ha prodotto scompensi o, peggio, (come pure si poteva temere) un’irrimediabile e disastrosa *impasse* dell’intero ingranaggio ⁽²⁶⁾.

4. *Come riformare il procedimento elettorale: utili insegnamenti dall’esperienza toscana*

Le nuove leggi elettorali toscane hanno retto dunque alla prova; ma aver vissuto “dall’interno” questa vicenda non può non sollecitare una riflessione accurata sul sistema di regole e

disposizioni della legge statale [...] dà vita a una singolare legge regionale, dal testo corrispondente a quello della legge statale, i cui contenuti peraltro non risultano sempre legittimamente assumibili dalla legge regionale in quanto estranei alla sua competenza [...]”.

(26) Il testo della legge 74 è stato predisposto da un gruppo di lavoro composto da uffici e settori della Direzione Generale della Presidenza della Giunta regionale (Ufficio elettorale, Area di coordinamento delle attività legislative, settore Attività normativa), e dall’Ufficio legislativo del Consiglio regionale. Quest’ultimo si è avvalso anche della consulenza esterna di Alessandro Chiamonte, dell’Università di Firenze, che aveva svolto un compito analogo anche nella fase di elaborazione della legge elettorale. Nella fase di stesura e di elaborazione del testo di legge sul procedimento, la Regione ha potuto inoltre avvalersi di frequenti consultazioni con i vertici del Servizio elettorale del Ministero dell’Interno, confrontando puntualmente, calibrando e precisando tutte le formulazioni adottate: un caso in cui la formula di rito, ovvero “lo spirito di leale collaborazione tra Stato e Regione”, ha corrisposto alla realtà di fatto.

di norme che continuano a caratterizzare il procedimento elettorale in Italia: un sistema quanto mai garantista e scrupoloso, come s'è detto, ma non per questo privo di incongruenze, anacronismi, lentezze. Un processo di modernizzazione e di razionalizzazione, anche in questo campo così peculiare del sistema istituzionale, si impone con tutta evidenza. E la vicenda così clamorosa delle “firme false” può essere considerata solo la punta emergente di un modello procedurale per molti versi obsoleto, che presenta molte “falle” e che presta il fianco ad un rilevante e paralizzante contenzioso giudiziario.

Proviamo dunque a ripercorrere i vari passaggi del procedimento, segnalando novità e problemi.

4.1. *L'indizione delle elezioni*

Ovviamente, il potere di indizione delle elezioni viene affidato al Presidente della giunta regionale, e non più al “rappresentante dello Stato per i rapporti con il sistema delle autonomie”; ma altre novità riguardano i contenuti del decreto, a cui viene affidata non solo la fissazione della data delle elezioni, ma anche l'indicazione degli orari di apertura delle sezioni elettorali, questione non prevista nella legge 108/68 e solitamente demandata ad un decreto del governo. Il decreto di indizione fissa anche “il numero massimo dei candidati circoscrizionali di ciascuna lista provinciale”, sulla base della norma prevista dall'articolo 8 della legge 25: non si tratta più, come in passato, di affidare al decreto di indizione anche l'indicazione del numero di *seggi* assegnati alle varie circoscrizioni, e in esse attribuiti, ma – data la diversa formula elettorale – di fissare il tetto dei candidati che ciascuna lista può presentare, in proporzione agli abitanti della provincia: un numero “massimo”, in quanto la legge consente comunque di “accorciare” la lista, fino ad un terzo del numero previsto.

4.2. *Il ruolo degli organi giudiziari*

Si tocca qui il primo grande nodo problematico che il legislatore toscano ha dovuto affrontare: poteva una Regione legiferare attribuendo delle funzioni ad organi *statali*? “A che titolo” poteva la Regione indicare i Tribunali delle città capoluogo e la Corte d’Appello di Firenze come gli organismi “presso cui” si costituivano gli Uffici centrali circoscrizionale e l’Ufficio centrale regionale, tradizionalmente previsti dalle leggi elettorali e a cui anche il nuovo procedimento elettorale riteneva di dover affidare alcuni essenziali compiti? Nel volgere delle poche settimane in cui bisognava concludere il lavoro di elaborazione legislativa non si poteva evidentemente soffermarsi troppo tempo a ponderare il profilo costituzionale e tutte le implicazioni di queste possibili domande e obiezioni: cosicché la formulazione proposta dal testo della legge 74 appare comunque prudente e sostenibile. In sostanza, si dice, all’articolo 2: gli Uffici centrali circoscrizionali e regionale, i cui compiti sono successivamente definiti da questa legge, “*sono quelli costituiti*”, presso i Tribunali e la Corte d’Appello, ai sensi della legge 108, ecc. Dunque, si rimanda alla normativa statale previgente, per definire i nuovi compiti di questi organi: la Regione non presume di poter “costituire” tali uffici, ma si limita a ridefinirne le funzioni. Se in tal modo il problema poteva dirsi risolto in modo soddisfacente (e nessuno, del resto, a partire dagli stessi organi giudiziari, ha sollevato obiezioni di sorta), resta tuttavia il nodo di fondo che tale questione pone, ossia una domanda radicale: ma è proprio necessario, in Italia, che *tutti* i momenti cruciali del procedimento elettorale siano affidati ad organi giudiziari?

Cercheremo di dare, nelle nostre riflessioni conclusive, una prima risposta a questo interrogativo, che contiene rilevanti implicazioni di principio, investendo lo stesso paradigma costitutivo, la logica di fondo, che ispira il diritto elettorale nel nostro Paese. Certo è che, se ci poniamo in un’ottica più contingente e guardiamo allo stato della giustizia in Italia – e al modo con cui gli stessi organi giudiziari “vivono” le scadenze elettorali, – ci

sono davvero pochi dubbi sulla via da seguire: per quanto, ovviamente, e generalmente, gli organi giudiziari eseguano i loro compiti istituzionali in materia elettorale con tutto lo scrupolo e l'impegno necessario, queste incombenze costituiscono di fatto una sorta di "diversione" di forze, energie e risorse dal normale, e già di per sé affannoso, lavoro quotidiano degli uffici giudiziari. Una "diversione" tanto più onerosa, quanto più si considera l'incalzare, di fatto con una periodicità annuale, delle varie scadenze elettorali. La nuova legge toscana, per evidenti motivi legati soprattutto ai tempi, e alla necessaria riflessione che soluzioni diverse avrebbero comportato, non ha potuto innovare più di tanto, da questo punto di vista: e tuttavia, anche il rapporto con gli organi giudiziari è stato un versante positivo della recente esperienza elettorale regionale in Toscana, giacché le novità del procedimento hanno obbligato la Regione ad offrire nuovi supporti tecnici e orientamenti interpretativi al lavoro della magistratura e degli uffici giudiziari, instaurando una prassi di confronto, anche informale, del tutto inedita, crediamo, nella storia di queste due istituzioni ⁽²⁷⁾.

4.3. La presentazione delle liste, le firme vere (e quelle false)

Gli articoli 3 e 4 della legge 74 disciplinano le modalità di presentazione delle liste provinciali e dei candidati alla carica di Presidente della Giunta, a loro volta dettagliatamente normate da vari articoli (nn. 8, 10, 11 e 12) della legge 25, sui cui contenuti essenziali ci siamo già soffermati in precedenza ⁽²⁸⁾. La

(27) La Regione ha dovuto di fatto riscrivere tutti i modelli di verbale delle operazioni degli uffici circoscrizionali e dell'ufficio centrale regionale; inoltre, sin dalla fase di presentazione delle liste, ha inviato ai Tribunali e alla Corte d'Appello documenti e comunicazioni sugli adempimenti previsti dal nuovo procedimento. Naturalmente, da queste comunicazioni, è derivata poi una prevedibile e fitta sequenza di ulteriori contatti informali, di chiarimento e precisazione. Per quanto riguarda le elezioni regionali in Puglia, un analogo lavoro di adeguamento della modulistica a disposizione degli organi giudiziari è stato compiuto dalla Prefettura di Bari.

(28) In particolare, per quanto riguarda i criteri di composizione delle liste, il numero dei candidati, l'ammissione delle liste purché presenti in almeno sei circoscrizioni, i limiti di candidatura, la nuova figura del candidato regionale. Il termine di presentazione delle liste rimane fissato, come nella precedente normativa, "dalle ore 8 del

legge toscana, pur ripercorrendo qui la trama del precedente Titolo III della 108/68, introduce alcune significative varianti: una, in particolare, che è stata apprezzata dagli uffici elettorali comunali e che muove verso una semplificazione e razionalizzazione delle procedure, relativa agli orari di apertura di questi uffici al fine di consentire la sottoscrizione delle liste da parte degli elettori. E così entriamo anche nell'argomento "firme". Il primo comma dell'articolo 1 della legge 43/95 aveva previsto che, al fine di "assicurare agli elettori di qualunque comune la possibilità di sottoscrivere celermente le liste dei candidati" i Comuni dovessero garantire l'apertura dei propri uffici a partire da una certa data, con orari prolungati, e anche nelle giornate festive⁽²⁹⁾: un'incombenza pesante, ma, quel che più conta, *del tutto inutile*, come apparso chiaro nel corso degli anni. Per unanime testimonianza di quanti lavorano negli uffici elettorali e anagrafici dei comuni, gli elettori che sottoscrivono le liste recandosi appositamente nella sede pubblica, sono infatti pochissimi: e se ne comprendono bene le ragioni, se solo si considera come l'articolo 14 della legge 21 marzo 1990, n. 53 (dal titolo che suona un po' paradossale: "Misure urgenti atte a garantire maggiore efficienza al procedimento elettorale"), ossia la legge

trentesimo giorno alle ore 12 del ventinovesimo giorno antecedenti quelli della votazione".

(29) Secondo la vecchia normativa, tale apertura straordinaria degli uffici comunali, doveva essere assicurata, a partire dai "venti giorni antecedenti il termine di presentazione delle liste", "per non meno di dieci ore al giorno dal lunedì al venerdì" e per "otto ore il sabato e la domenica". Era previsto inoltre che tali orari fossero dimezzati per i comuni con popolazione inferiore ai tremila abitanti. L'articolo 3, comma 3, della legge regionale toscana n. 74, stabilisce invece che: l'orario di apertura straordinaria inizi *quindici* (e non venti) giorni prima del termine per la presentazione delle liste; che le ore di apertura siano *otto* (e non dieci) e che, per quanto riguarda il sabato e la domenica, vi fosse apertura *solo l'ultimo* sabato e l'ultima domenica antecedente quel termine. Le particolari coincidenze del calendario 2005, che facevano cadere il 30° e il 29° giorno, rispettivamente, venerdì 4 e sabato 5 marzo, hanno costretto poi la Regione, d'intesa con le Prefetture, a precisare con una circolare ai comuni che fosse prevista l'apertura degli uffici anche in questi due giorni (e poi la domenica 6), e non solo nei precedenti sabato 26 e domenica 27, come sarebbe derivato da una stretta interpretazione del testo della legge. D'altra parte, l'apertura degli uffici comunali è essenziale proprio nei giorni stessi di presentazione delle liste, perché è allora che si concentra il loro vero, e più rilevante, impegno, ossia la produzione delle migliaia di certificati degli elettori che hanno sottoscritto le liste.

statale che tuttora regola le modalità di autenticazione delle firme, abbia enormemente ampliato la “platea” di quanti hanno il potere di autenticazione, fino a comprendere anche consiglieri comunali e provinciali, e come successive disposizioni abbiano anche autorizzato lo svolgimento di tali funzioni anche al di fuori delle sedi pubbliche ⁽³⁰⁾.

Nel merito del procedimento di presentazione delle liste e delle candidature, la legge toscana introduce un'altra significativa variante ai fini di una maggiore semplificazione: mentre con la vecchia legge era necessario raccogliere firme anche per il “listino” regionale, la nuova normativa prevede che la presentazione del candidato alla carica di Presidente avvenga solo mediante una dichiarazione congiunta dei delegati delle liste che a tale candidato sono collegate ⁽³¹⁾. Questa innovazione ha “sollevato” i partiti dall'incombenza di una raccolta di firme su scala regionale: nella logica del nuovo sistema, sono infatti le liste provinciali che, presentandosi in una circoscrizione, dichiarano di volersi collegare a un candidato e, novità procedurale, indicano un delegato (la stessa persona per le diverse Province), incaricato di depositare, all'ufficio centrale regionale, la dichiarazione corrispondente, insieme ai delegati delle altre liste della coalizione ⁽³²⁾.

(30) Così almeno si deduce dalla circolare del Servizio elettorale del Ministero dell'Interno (n. 11 del 9 febbraio 2005): in essa, dopo aver ricordato che i pubblici ufficiali “autenticatori” possono svolgere tale compito solo nel territorio comunale di competenza e che devono “svolgere le loro prestazioni all'interno del proprio ufficio”, ricordava tuttavia che i Comuni, “nell'ambito dell'autonomia organizzativa” di cui dispongono, possono “autorizzare l'espletamento delle citate funzioni di autenticazione anche in proprietà comunali situate all'esterno della residenza municipale *od anche in luogo pubblico ovvero aperto al pubblico...*”. Subito dopo si parla dei consiglieri comunali e provinciali ma nulla si dice sui luoghi in cui possono svolgere o meno la loro opera di autenticatori. Insomma, firme “autenticabili” da tanti e ovunque. Non c'è da sorprendersi poi per quanto accaduto... In ogni caso, in questa situazione, costringere gli uffici comunali a pesanti orari di apertura è apparsa giustamente al legislatore toscano un'incongruenza assoluta, (una forma di ipocrisia, di cui tutta la normativa sulle firme, peraltro, è pervasa oltre misura).

(31) Valgono ancora, naturalmente, i precedenti meccanismi, per cui alla dichiarazione di collegamento di una lista deve corrispondere una convergente dichiarazione di accettazione di tale collegamento da parte del candidato.

(32) La Regione ha predisposto, come supporto tecnico ai partiti e ai soggetti politici, una serie di moduli relativi ad ogni fase procedurale e, inoltre, una “guida” alla pre-

Restano naturalmente tutte le incongruenze e le ipocrisie che la vicenda delle “firme false” ha clamorosamente palesato: e, in questo, il nuovo procedimento toscano non poteva non sfuggire ai limiti di norme statali e di comportamenti diffusi e oramai consolidati. La principale incongruenza, semplicemente, sta in ciò: che le leggi elettorali affidano ai tribunali la verifica della correttezza delle firme presentate a sostegno di una lista, ma i tribunali non sono materialmente in grado, né con i tempi né con gli strumenti a loro disposizione, di verificare davvero se le firme siano “vere” o che siano state correttamente autenticate. I tribunali, nel volgere delle poche ore che le leggi concedono per la conclusione dell’esame delle liste, possono di fatto solo *contare* le firme, verificare che non vi siano “firme doppie”, (quando ciò è possibile, peraltro: occorrerebbero attrezzature informatiche che non sempre sono disponibili), accertare che l’autenticazione sia stata eseguita rispettando i requisiti formali previsti dalla legge, o al massimo effettuare qualche controllo a campione. È pressoché impossibile controllare che tutte le firme autenticate siano state apposte veramente dagli interessati (e tanto meno, figuriamoci, che esse siano state apposte “in presenza” dell’autenticatore, come la legge prevede) ⁽³³⁾.

sentazione delle liste che è stata pubblicata sul sito *web* della Regione, nello spazio speciale dedicato alle elezioni, aperto già dai primi di gennaio. Per la stesura di questi nuovi moduli, in alcuni casi sono stati ripresi i modelli tradizionalmente diffusi dal Ministero, con alcune marginali variazioni; per i passaggi più innovativi della procedura i moduli sono stati inventati *ex novo*. A posteriori, si può dire che la nuova regolamentazione della fase di presentazione delle liste e delle candidature ha superato la prova, anche se ovviamente non sono mancate le occasioni in cui gli interlocutori politici hanno richiesto agli uffici regionali chiarimenti e precisazioni.

(33) È semplicemente un gioco da ragazzi aggirare le norme: basta che un cittadino abbia lasciato traccia, da qualche parte, della propria residenza e dei termini di un qualche documento di identificazione, e basta che si trovi un “autenticatore” compiacente (senza troppi rischi, com’è noto, essendo state depenalizzate le sanzioni) ed ecco, d’incanto, “trovate” tutte le firme necessarie. Naturalmente, solo le liste minori ricorrono a tali mezzi estremi e comunque rischiosi; per i partiti maggiori e più organizzati, le “colpe” sono molto più veniali: i moduli per le firme “girano” di mano in mano, le firme sono vere, chi autentica si fida dei collettori e autentica a posteriori, in blocco. Ma anche qui regna sovrana l’ipocrisia: come è possibile che, a poche ore dalla scadenza dei termini, le cronache politiche dei giornali possano tranquillamente raccontare che “i giochi sono ancora aperti” e “le liste ancora in alto mare” e, subito dopo, vengano depositate migliaia di firme? È possibile, sì, ma solo a patto che si in-

Ma la principale contraddizione, che anche in Toscana è stato possibile sperimentare in presa diretta, sta nella duplicità delle procedure e nella scarsa chiarezza, nelle norme vigenti, circa i loro possibili effetti reciproci: quello svolto dagli uffici circoscrizionali dei tribunali è un procedimento amministrativo, gli eventuali reati commessi da chi falsifica le firme sono accertati attraverso un procedimento penale. I tempi sono ovviamente diversi, e altrettanto gli effetti che ne possono derivare: e le norme non sono affatto chiare sugli intrecci che si possono produrre. Ora, senza poter entrare qui sul terreno delle dispute giuridiche, basti ricordare cosa accaduto in Toscana, anche in questo caso a proposito della lista "Alternativa sociale". La sequenza degli eventi è molto eloquente: gli uffici circoscrizionali ammettono ovunque la lista; ad un certo punto vengono presentati esposti ad alcune Procure, che iniziano le indagini, seguendo un proprio "corso"; ma, a questo punto, le strade si dividono: mentre una Procura ha ritenuto infatti di dover comunicare subito i risultati dei primi accertamenti e le prime notizie di possibili reati all'Ufficio circoscrizionale competente e questi a sua volta ha ritenuto, in un primo momento, di dover conseguentemente escludere la lista (salvo poi ripensarci, di fronte al successivo ricorso: dopo alcuni giorni, quando tutto era pronto per la stampa delle schede); un'altra Procura, invece, ha avviato e eseguito le proprie indagini senza comunicare alcunché, interpretando dunque il proprio ruolo "penale" come del tutto distinto da quello "amministrativo" degli uffici circoscrizionali, valutando evidentemente che gli eventuali accertamenti di reato (in sede di indagine istruttoria) non potessero comportare effetti immediati sulle decisioni degli altri organi che regolano il procedimento elettorale. Infatti, se anche quelle firme fossero state false, *a*) si sarebbe dovuto comunque attendere la sentenza di un giudice "terzo", e non potevano essere solo le indagini della Procura a decidere; *b*) non si poteva comunque "bloccare" (o

franga un'altra regola (che buon senso vorrebbe, a questo punto, venisse abbandonata), ossia che le firme debbano essere sottoscritte su moduli che contengano l'indicazione dei candidati: la pratica della raccolta di firme sui moduli "in bianco", invece, come tutti sanno, è una prassi diffusa e consolidata.

anche offrire strumentalmente il destro al “blocco” di) un procedimento complesso e “irreversibile”, come quello elettorale, al cui regolare svolgimento è legata la possibilità che i cittadini possano esercitare un proprio diritto fondamentale. Insomma, un bel “nodo avviluppato”, su cui il legislatore dovrà, prima o poi, fare chiarezza: nel frattempo, non si può non rilevare come, passate le elezioni, sulla questione delle “firme false” sia sceso un silenzio pressoché totale, e non risulta che vi siano iniziative legislative che puntino a correggere le distorsioni della normativa vigente: non è escluso dunque che dalla Toscana, forte delle esperienze vissute, possa venire un contributo e una sollecitazione in questo senso ⁽³⁴⁾.

4.4. *L'ammissione dei simboli*

Il nuovo procedimento regionale toscano modifica i termini di presentazione e ammissione dei simboli. Il diritto elettorale italiano, a tal proposito, presenta alcune singolarità: mentre per le elezioni europee e per le elezioni politiche è previsto un deposito preventivo dei simboli presso il Ministero dell'Interno (e la legge stabilisce poi in dettaglio le procedure per gli eventuali contenziosi), non così per le elezioni regionali e per quelle amministrative, per le quali ogni valutazione sui simboli è demandata ai rispettivi uffici circoscrizionali e si svolge contestualmente all'esame delle altre condizioni di ammissibilità delle liste. La legge 108/68, in particolare, affida a ciascun ufficio circoscrizionale, cioè ai singoli tribunali delle città capoluogo di provincia, l'esame dei simboli (compreso tutto l'*iter* previsto per i contenziosi) e la decisione circa la loro eventuale esclusione. La nuova normativa toscana, invece, “centralizza” regio-

(34) Ovviamente, in queste vicende giudiziarie, la Regione non aveva alcun titolo per intervenire: tuttavia, in via del tutto informale, non ha fatto mancare ai vari attori interessati una propria valutazione degli eventi e un'interpretazione delle procedure, ovviamente avendo un unico obiettivo (quanto mai “banale”, se si vuole, ma in quel momento tutt'altro che scontato), ossia che le elezioni si svolgessero regolarmente, nei giorni previsti, e che tutti i contenziosi in atto si concludessero comunque senza compromettere i tempi tecnici indispensabili e senza aprire il varco a successivi rischi di invalidazione delle elezioni stesse.

nalmente la presentazione dei simboli e la valutazione circa la loro ammissibilità: è una scelta conseguente all'intero impianto del nuovo sistema elettorale, che accentua la dimensione regionale unitaria dell'intero procedimento. E del resto, che senso avrebbe affidare agli uffici circoscrizionali l'esame di un simbolo presentato da una lista, quando tale lista può essere ammessa solo se presente in almeno metà del territorio regionale? È solo dal "centro" che si può valutare la sussistenza di tali condizioni. La soluzione adottata dal legislatore toscano è stata dunque quella di accentrare e unificare questi passaggi, affidando alla stessa figura del delegato, incaricato di presentare all'ufficio centrale regionale il candidato alla presidenza, anche il compito di depositare i simboli della lista stessa (oltre a quello del candidato): una soluzione che, a conti fatti, si è rivelata funzionale. Resta tuttavia da ripensare interamente la questione: e probabilmente la soluzione del deposito preventivo dei simboli appare preferibile, per quanto non priva anch'essa di controindicazioni⁽³⁵⁾, in quanto consente una valutazione *preliminare* dell'ammissibilità di un simbolo, con tempi più distesi, senza l'urgenza di un esame condotto a ridosso delle scadenze previste dal procedimento (a trenta giorni dal voto, con i manifesti e le schede da stampare, ecc.), evitando che contenziosi giudiziari anche molto complessi rimangano aperti fino all'immediata vigilia del voto, comportando il rischio di un rinvio delle stesse consultazioni elettorali, come accaduto per la Basilicata e come stava per accadere in Liguria, in Puglia⁽³⁶⁾, e

(35) Molti avranno presente la tradizionale carrellata delle cineprese televisive sulle pareti del ministero, alla vigilia delle elezioni politiche, nonché gli immancabili articoli "di colore" sulla fantasia degli italiani nell'escogitare nuovi partiti e nuovi simboli. In realtà, poi, delle centinaia di contrassegni depositati in quell'occasione (spesso a titolo cautelativo, dagli stessi soggetti politici), solo poche decine giungeranno ad essere presenti sulle schede.

(36) In Puglia, in particolare, un contenzioso legato all'ammissibilità di un simbolo, trascinato fino all'immediata vigilia del voto (esattamente, fino al pomeriggio del venerdì 1° aprile, quando è giunta una sentenza del Consiglio di Stato!), ha comportato, tra l'altro, la necessità di procedere preventivamente ad una doppia stampa di tutte le schede (e si è trattato di milioni di schede). In Liguria le elezioni si sono potute svolgere il 3-4 aprile solo per la rinuncia volontaria di un candidato "riammesso", che avrebbe avuto tutto il diritto di chiedere e ottenere il rinvio delle elezioni, come

nella stessa Toscana ⁽³⁷⁾.

accaduto invece in Basilicata. Come ben si comprende, questa materia implica rilevanti e delicate questioni di carattere politico e istituzionale, potendo influire la data delle elezioni sullo stesso esito del voto, quando si tratta di un turno elettorale pressoché generale, e di grande rilievo politico, che coinvolga molti milioni di elettori: in questi casi, fare “slittare” le elezioni, e quindi conoscere quali tendenze si sono manifestate in generale nel corpo elettorale, può incidere infatti pesantemente su una delle variabili decisive, oggi, nelle logiche di comportamento degli elettori, a cominciare dalla decisione stessa di recarsi alle urne, ossia l’*incertezza* sull’esito del voto.

(37) In Toscana, a questo proposito, si è vissuta una vicenda dai tratti molto singolari, che ha rischiato di condizionare non poco tutti gli adempimenti tecnici delle elezioni e messo a repentaglio lo stesso svolgimento delle elezioni alla data prevista. Raccontata in estrema sintesi: alla vigilia della presentazione delle liste si produceva una rottura tra le componenti politiche che avevano dato vita al movimento “Toscana futura” (quello stesso che aveva partecipato alle primarie). Una componente, in dissenso con le decisioni adottate dal movimento, si è dissociata, opponendosi all’uso del nome e del simbolo e ottenendo un provvedimento cautelare da un giudice della sezione civile del tribunale di Firenze, ai sensi dell’articolo 700 del codice di procedura civile. La componente maggioritaria decideva tuttavia di presentare ugualmente un proprio candidato alla presidenza, con il simbolo già presentato alle primarie, recante appunto il nome “Toscana futura”, sostenuto da una sola lista denominata “Socialisti, laici, liste civiche”, contrassegnata a sua volta da un proprio simbolo. L’ufficio centrale regionale, avendo ricevuto notizia (dalla parte “lesa”) dell’esistenza di un provvedimento cautelare ex art. 700 c.p.c., decideva di non ammettere il simbolo del candidato e, conseguentemente, sulla base di una prima interpretazione della l.r. n. 25, escludeva anche il candidato stesso e la lista di sostegno. A quanto risultava da una prima indagine giurisprudenziale non pare ci fossero precedenti simili: l’Ufficio centrale regionale presso la Corte d’Appello decideva dunque, prudentemente, di prendere atto di tale decreto. I presentatori della lista, naturalmente, si avvalevano delle possibilità di ricorso previste dalla stessa legge regionale (che aveva su questo punto riprodotto, senza sostanziali modifiche, i meccanismi del vecchio procedimento) e si appellavano alle norme di rinvio che, prudentemente, il legislatore aveva introdotto all’articolo 17 della l.r. 74 (secondo la consueta formula: “per ciò che non è previsto dalla presente legge ed in quanto applicabili...”), citando altre leggi vigenti e, in particolare, la stessa 108/68 e la 43/95. Questo rinvio si è rivelato molto utile e previdente, proprio perché pensato per tutte quelle possibili situazioni (talvolta proprio imprevedibili) non “coperte” esplicitamente dalla nuova normativa regionale: in questa occasione, il rinvio ha permesso ai presentatori di ricorrere alla possibilità di *sostituzione* del simbolo contestato che la precedente normativa aveva contemplato (art. 10, comma 3, della l. 108/68, richiamato poi, per quanto riguarda le liste regionali, dall’articolo 1, comma 11, della 43/95). Su questa base, l’Ufficio centrale regionale, ricevendo un nuovo simbolo, riammetteva il candidato. Naturalmente, il contenzioso non finiva qui: i presentatori del candidato e della lista non intendevano rinunciare al “loro” simbolo, e ricorrevano al TAR: ma anche il TAR toscano (ordinanza n. 232/2005 del 17 marzo 2005: si osservino le date) respingeva il ricorso in quanto, tra altre motivazioni, constatava anche essere in corso un altro procedimento sulla titolarità del simbolo. *Nel frattempo, si noti bene, i giorni passavano e le tipografie erano ferme in attesa di avere il “visto si stampi”;* e non era

4.5. *L'ammissione delle liste e dei candidati*

Gli articoli 5 e 6 della legge 74 disciplinano in dettaglio le procedure di esame e di ammissione delle liste, sulla base delle condizioni previste dalla legge elettorale. Oltre alle condizioni generali, già previste anche dalla vecchia procedura (i requisiti dell'elettorato passivo, il numero minimo e massimo di candidati), le nuove norme dovevano considerare anche i nuovi vincoli legati alla rappresentanza di genere e regolare conseguentemente anche l'eventuale esclusione delle liste, qualora le quote minime previste non fossero state rispettate.

Le modifiche più rilevanti, rispetto al passato, riguardano anche in questo caso, la maggiore rilevanza che il nuovo procedimento assegna al livello regionale, rispetto a quello provinciale: spetta all'ufficio regionale la verifica della presenza di una lista in almeno sei circoscrizioni, la verifica sui candidati regionali, la correttezza delle eventuali candidature plurime, le conseguenti esclusioni o cancellazioni. Questa rilevanza della dimensione regionale, nelle procedure di esame e di ammissione delle liste, accentua l'importanza di un tempestivo flusso di comunicazioni tra i diversi uffici circoscrizionali e l'ufficio centrale: l'esperienza della prima applicazione di questa nuova procedura si è rivelata nel complesso positiva, ma le scadenze delle operazioni condotte ai due livelli, così come sono state previste nella formulazione attuale della legge, avranno probabilmente bisogno di un ripensamento, al fine di evitare possibili sovrapposizioni temporali.

finita , perché il giudice della Sezione civile che aveva emesso il cd. "700", fissava l'udienza delle parti per il 22 marzo, ossia appena 12 giorni prima delle elezioni. Per fortuna, quel giorno non accadeva nulla: il giudice, sentite le parti, si riservava di decidere; i tempi si allungavano, i simboli e i candidati restavano quelli che erano, le schede si potevano stampare e le elezioni, finalmente, si potevano fare.

4.6. *La stampa dei manifesti e delle schede e l'intesa Regione-Prefetture*

La stampa dei manifesti e delle schede, come ben si comprende, è uno dei passaggi più delicati dell'intero procedimento elettorale: i manifesti con le liste e i candidati, oltre che sui muri delle città (non oltre il 15° giorno antecedente le elezioni), devono essere obbligatoriamente affissi all'interno delle sezioni elettorali (tre copie) e, come insegna l'esperienza, sono molto consultati dagli elettori in attesa di entrare nelle cabine; quanto alle schede, la loro struttura, va da sé, è una componente che può orientare e influenzare le modalità della votazione e l'approccio stesso dell'elettore alla scelta che deve compiere. Abbiamo già detto del notevole effetto di semplificazione che la clausola "anti-localistica" ha prodotto, limitando a undici il numero delle liste concorrenti in Toscana: tuttavia, nel caso specifico, la difficoltà tecnico-grafica da superare era legata alla scelta del legislatore che aveva previsto l'indicazione, a fianco dei simboli delle liste provinciali, di tutti i nomi dei candidati. Se per quasi tutte le province toscane questo non costituiva un problema, (variando le liste da un minimo di tre candidati, a Massa Carrara, fino ad un massimo di sette, a Lucca e Pisa), più complessa la situazione si presentava a Firenze, dove il numero dei candidati previsti era di ben diciassette. I diffusi timori della vigilia sono stati smentiti alla prova del voto: anche a Firenze la scheda era di dimensioni più che ragionevoli e la presenza dei nomi, seppure fitta, non andava ad intaccare la semplicità della struttura della scheda ⁽³⁸⁾.

(38) Nel corso della discussione in Consiglio regionale, il rischio di complicazioni tecniche aveva portato, in un primo momento, alla decisione di non riportare sulla scheda la lista dei candidati. Ma aveva poi prevalso una diversa valutazione: con l'abolizione del voto di preferenza, si è ritenuto comunque giusto offrire all'elettore il senso di una scelta che implicava una valutazione sull'*insieme* dei nomi proposti da un partito. E così come in un collegio uninominale è del tutto ovvio che sia riportato sulla scheda il nome del candidato, così anche per questa sorta di *collegi plurinomiali* previsti dalla nuova legge toscana, era giusto segnalare agli elettori l'*ordine* con cui i diversi candidati erano stati proposti al voto e che ne avrebbe potuto determinare l'elezione. La struttura delle schede elettorali, attualmente, è regolata dal d.P.R. 28 aprile 1993 n. 132, per quanto riguarda le schede delle elezioni amministra-

Dal punto di vista procedurale, si comprende bene come il passaggio più delicato sia stato quello del “visto” alla stampa dei manifesti e delle schede: chi doveva assumersi la responsabilità di dare il via alle tipografie? La questione aveva comportato anche, in sede di elaborazione del testo legislativo, una serie di scelte non scontate.

La vecchia legge 108/68, all'articolo 11, aveva regolato questi passaggi, affidando agli uffici circoscrizionali, ossia ai Tribunali, il compito di effettuare i sorteggi per determinare l'ordine di presentazione delle varie liste sulle schede e sui manifesti e poi (punto 4, del comma 1) di “procedere”, “per mezzo della Prefettura”, dapprima alla stampa dei manifesti e poi (punto 5) di “trasmettere”, “immediatamente”, sempre “alla Prefettura”, “le liste definitive con i relativi contrassegni, per la stampa delle schede”. Insomma, nel vecchio procedimento, chiuse le operazioni di esame e di ammissione delle liste, condotte dai Tribunali, ed effettuati i sorteggi, erano le prefetture a gestire interamente tutte le successive operazioni: in particolare, ad esse spettava la gestione del rapporto con le tipografie e la puntuale verifica della corrispondenza tra quanto riprodotto sui manifesti e le schede, da una parte, e i simboli e i nomi delle liste, e gli elenchi dei candidati, con tutti i loro dati anagrafici, dall'altra. Una verifica delicata, poiché (come spesso accade e come accaduto anche in Toscana, quest'anno), anche una minima svista può comportare la necessità di ristampare, in tutto o in parte, i manifesti o le schede.

Il legislatore toscano si trovava, su questo punto, di fronte ad

tive, e dalla Tabella A, in allegato al decreto legge 25 febbraio 1995, n. 50, per quanto riguarda le elezioni regionali. La legge regionale toscana non ha ritenuto opportuno riprodurre, con le necessarie variazioni, la parte “narrativa” collegata a quest'ultima Tabella A, limitandosi a riportare un modello grafico della nuova struttura della scheda. Questa soluzione, per quanto rischiosa, ha concesso un certo margine di flessibilità in sede tecnica, nella ricerca delle soluzioni più efficaci. Già nel mese di dicembre, peraltro, subito dopo l'approvazione della legge, una prova tecnica di stampa della nuova scheda era stata discussa e vagliata in via informale da una riunione dei capigruppo in Consiglio regionale. Chi volesse prendere visione delle “nuove” schede elettorali toscane può consultare il sito www.Regione.toscana.it, nella sezione dedicata all'Osservatorio elettorale regionale e, al suo interno, alla documentazione sulle elezioni 2005.

una difficile scelta: non c'è dubbio che il *know how* necessario, per queste operazioni, era tutto in possesso delle Prefetture e la Regione non poteva incautamente presumere di poterne fare a meno ⁽³⁹⁾; d'altra parte, le novità legislative e procedurali, a cominciare dalla struttura stessa delle schede, affidavano solo alla Regione la responsabilità interpretativa della legge. Sul piano legislativo, la legge 74 scioglieva il nodo riproducendo pressoché integralmente la formulazione della vecchia legge, salvo un fondamentale dettaglio: l'ufficio circoscrizionale non "procede" più alla stampa dei manifesti "per mezzo della Prefettura, bensì *"per mezzo della Regione"* (articolo 7, c. 1, lettera b)) e non "trasmette alla Prefettura, per la stampa delle schede", le liste e i contrassegni, ma appunto *"alla Regione"* (articolo 7, c. 1, lettera c)). Era dunque affidata alla Regione la titolarità e la responsabilità istituzionale di questo passaggio organizzativo e procedurale. Ma, in tutto ciò, quali erano i compiti delle prefetture? Su questo punto, interveniva l'intesa firmata dalla Regione e dalle Prefetture toscane: in essa, tra l'altro, si richiamava espressamente la comunicazione del Servizio elettorale del Ministero dell'Interno, datata 24 gennaio, in cui si ricordava "la competenza esclusiva statale in materia di tenuta e revisione delle liste elettorali, di vigilanza sulla propaganda elettorale nonché di tutela dell'ordine pubblico presso gli uffici elettorali di sezione". Veniva poi dettagliatamente specificato quali fossero i compiti delle Prefetture nella fase di stampa delle schede. In realtà, già dopo le prime riunioni dell'organismo tecnico "misto" creato dalla Regione e dalle Prefetture per dare attuazione all'intesa, emergeranno esigenze tali da portare a concordare una diversa "divisione del lavoro", rispetto a quanto previsto dai termini iniziali e da un'interpretazione letterale dell'intesa ⁽⁴⁰⁾. Di fatto, concluse le operazioni di ammissione delle li-

(39) Lo stesso articolo 15 della legge 74/2004 prevedeva la possibilità di intesa: "fermo restando l'articolo 13, comma 1 [quello relativo alle spese, interamente a carico della Regione], gli adempimenti per le elezioni regionali di competenza della Regione possono essere svolti anche mediante intese con gli organi statali".

(40) Riproduciamo qui alcuni passaggi del testo dell'intesa Regione-Prefetture toscane:

"Ravvisata l'opportunità, nello spirito di leale collaborazione tra Stato e Regione, di

ste da parte dell'Ufficio centrale regionale e degli uffici circoscrizionali, sarà la Regione a farsi carico delle operazioni di stampa delle schede e dei manifesti, a cominciare dall'individuazione delle tipografie e dei relativi affidamenti⁽⁴¹⁾; mentre le Prefetture svolgeranno il compito di verificare la correttezza dei nomi riportati sui manifesti e sulle schede. Il

definire, nella prima applicazione della normativa regionale, le linee di cooperazione che le Prefetture forniranno nello svolgimento delle attività tecnico-organizzative del procedimento elettorale, al fine di garantire la regolarità e il buon andamento delle operazioni relative alle elezioni regionali del 2005;

[Regione e Prefetture] adottano la seguente intesa:

I) Le Prefetture della Toscana, in adesione alle esigenze prospettate dalla Regione Toscana, cureranno sulla base del principio di leale collaborazione tra Stato e Regione, le operazioni tecnico-organizzative di seguito specificamente indicate quali:

- consulenza tecnico-giuridica in materia elettorale, ferma restando la competenza interpretativa della Regione [...];

- stampa delle schede di votazione e dei manifesti contenenti le candidature e le liste definitivamente ammesse; al riguardo, la Regione Toscana, onde assicurare la massima celerità al procedimento, richiederà espressamente agli Uffici centrali circoscrizionali che la trasmissione delle liste ammesse, con i relativi contrassegni, venga effettuata direttamente alle Prefetture, secondo i rispettivi ambiti territoriali di riferimento”.

Può essere interessante, a questo proposito, confrontare il testo dell'intesa toscana con quello firmato in Puglia. Le differenze saltano agli occhi, pur contenendo entrambi, in premessa, gli stessi richiami di ordine legislativo e regolamentare. In particolare, il testo firmato dalla Regione Puglia e dalle prefetture pugliesi, pur richiamando formalmente gli ambiti di rispettiva competenza (“preso atto che con l'entrata in vigore della l.r. 28 gennaio 2005, n. 2, tutti gli adempimenti connessi alle elezioni regionali e i relativi oneri sono di competenza della Regione Puglia”), sanciva di fatto, poche righe più in basso, una delega pressoché totale della Regione stessa alle Prefetture, e alla Prefettura di Bari in particolare: “i Prefetti della Puglia [...] cureranno [...] tutti gli adempimenti e operazioni tecniche connesse alle elezioni regionali; il Prefetto di Bari [...] curerà altresì gli adempimenti amministrativi”. L'unico punto su cui l'intesa firmata indicava esplicitamente un compito della Regione (a parte gli oneri finanziari) era quello relativo alla fornitura di “un apposito programma informatico [...] per la registrazione dei dati acquisiti dai Comuni e relativi ai risultati ufficiosi della consultazione”. La Regione avrebbe poi affidato all'Università di Bari l'incarico per la predisposizione di tale programma informatico. Proprio questo versante della gestione organizzativa delle elezioni regionali pugliesi, a detta di vari testimoni, si sarebbe rivelato però come il terreno meno soddisfacente dell'esperienza pugliese.

(41) Le tipografie incaricate della stampa delle schede e dei manifesti sono state individuate dalla Regione sulla base di una comunicazione del Poligrafico dello Stato, che ha segnalato le ditte solitamente giudicate affidabili per tali delicati incarichi. La carta è stata acquistata dalla Regione presso lo stesso Poligrafico, che ha provveduto a rifornire le diverse tipografie.

“visto si stampi”, insomma, sarà dato *in maniera congiunta*: dalle Prefetture, dopo aver verificato i simboli, i nomi e i dati anagrafici dei candidati; e dalla Regione, dopo aver controllato la rispondenza delle prime bozze delle schede ai criteri indicati dalla legge e la qualità tecnica della stampa ⁽⁴²⁾. Le Prefetture, inoltre, avvalendosi di un collaudato sistema di rapporti con i Comuni, si occuperanno della distribuzione dei manifesti, delle schede e di tutto il materiale cartaceo necessario alle operazioni dei seggi elettorali, prodotto e stampato a cura della Regione. Su quest’ultimo punto, occorre dire che l’insieme dei verbali, dei moduli, degli stampati e delle buste che l’attuale procedimento elettorale prevede è davvero impressionante (nel capitolato d’appalto per la stampa, sono previsti ben 76 tipi diversi di stampati, ciascuno ovviamente con diverse quantità) ⁽⁴³⁾; ed è questo, probabilmente, il principale motivo di rammarico che emerge dall’esperienza toscana, pur nella soddisfazione dell’innegabile successo organizzativo conseguito: il fatto cioè di non aver avuto tempo e modo di semplificare radicalmente tutto questo versante del procedimento elettorale. Una scelta dovuta non solo ai tempi molto ristretti entro cui questa opera di razionalizzazione si sarebbe dovuta compiere, ma anche ad una comprensibile prudenza, già sopra richiamata, fondata sull’opportunità di non stravolgere procedure oramai consolda-

(42) Nel caso dei manifesti, oltre ai controlli effettuati dalle Prefetture, la procedura prevede inoltre la firma conclusiva del Presidente dell’Ufficio centrale regionale e dei Presidenti degli Uffici centrali circoscrizionali.

(43) Per dare un’idea di quali e quanti siano i materiali cartacei necessari al procedimento elettorale, si consideri che sono previsti: i libretti per le istruzioni per i seggi e per gli uffici (quello per i Presidenti, di circa 200 pagine); 11 diversi moduli di consegna o di ricevuta, nei vari passaggi tra organi diversi; circa 10 diversi modelli di verbale o estratti di verbale; 4 diverse tabelle di scrutinio; circa 10 diversi prospetti riepilogativi dei voti validi e dei voti contestati; due manifesti da affiggere nelle sezioni, sulle modalità di voto e sulle sanzioni penali; registri per l’annotazione del numero della tessera elettorale; verbali, liste e registri speciali per gli elettori detenuti aventi diritto di voto e per gli elettori degenti nelle case di cura (con procedure diverse, a seconda del numero di degenti); 18 diversi tipi di buste e, infine, persino il “volantino-avviso” per “l’ammissione dei naviganti al voto” e i moduli con cui i comandanti dei porti e i direttori degli aeroporti attestano “ai fini dell’espressione del voto, l’impossibilità del parte dei marittimi” e, rispettivamente, degli “aviatori, a votare nel comune di residenza”.

te. La Regione, posta di fronte ad un compito immane, ossia riadattare e in alcuni casi inventare *ex novo* l'intera modulistica del procedimento elettorale, ha sì scelto la via di apportare solo le modifiche strettamente necessarie; ma è una via che si è rivelata solo in apparenza di "basso profilo", in quanto poi, a conti fatti, gli interventi sui testi sono stati comunque di grande rilievo. A complicare le cose è infatti intervenuta poi una singolare circostanza: l'impossibilità, per la Regione, di accedere ai *files* originari dei vari modelli e moduli, il cui *copyright* è nella disponibilità esclusiva del Poligrafico dello Stato. E così, invece che ad un più agevole lavoro di correzione mirata (com'era nelle intenzioni originarie della Regione), si è dovuto procedere ad una paziente riscrittura di tutti i testi, a partire dagli esemplari cartacei forniti cortesemente dal Ministero dell'Interno e dalla Prefettura di Firenze⁽⁴⁴⁾.

Alla fine, tutte le buste, tutti i moduli e tutti i verbali sono arrivati a destinazione: nessuna della 3.492 sezioni elettorali della Toscana ne è rimasta sprovvista; ma, certo, è stata dura...

4.7. Contare i voti e... far tornare i conti

L'articolo 8 della legge 74 ("Validità e invalidità del voto") contiene un primo e un ultimo comma (il quarto) in cui si riproducono le tradizionali formulazioni, presenti in molte leggi elettorali, circa i criteri di validità e invalidità del voto (secondo il principio del *favor voti*, ossia il più ampio riconoscimento della volontà effettiva dell'elettore); il secondo e il terzo comma di questo stesso articolo, invece, rappresentano una novità importante, legata alla specificità del nuovo sistema elettorale. Più precisamente: a causa dell'abolizione del voto di preferenza e della scelta di riportare i nomi dei candidati sulla scheda, il legislatore ha ritenuto di dover esplicitare meglio (rispetto alla tradizionale discrezionalità affidata ai Presidenti di seggio) al-

(44) Per quanto riguarda la Puglia, ovvero l'unica altra Regione che ha applicato una propria normativa elettorale che si discostava in modo significativo dalla precedente, il pesante compito di riscrivere e adeguare, nel giro di poche settimane, tutta la modulistica elettorale è stato interamente assolto dalla Prefettura di Bari.

cuni casi di voto che, altrimenti, potevano comportare un possibile annullamento della scheda, sulla base dell'altro tradizionale criterio (pure richiamato al comma 4), quello della volontà dell'elettore (peraltro da ritenere tale solo "in modo inoppugnabile") di farsi "riconoscere", tradendo il principio della segretezza del voto. In particolare, grazie a queste norme inserite nel testo della legge 74, sono state ritenute valide anche le schede che recassero *più segni* tracciati, oltre che simbolo, sui nomi dei candidati. Evidente la preoccupazione alla base di questa scelta: ridurre drasticamente il rischio di invalidazione del voto nei casi in cui un elettore, abituato all'uso del voto di preferenza, segnasse in qualche modo sulla scheda anche uno o più nomi tra quelli indicati a fianco di un simbolo. Non sappiamo se e quanto questa norma abbia avuto un ruolo: tuttavia, va segnalato il fatto che il 3-4 aprile, in Toscana, le schede nulle si sono dimezzate, passando da 114 a 58 mila, e dal 5,1 al 2,7 per quanto riguarda la percentuale sui votanti. Un dato su cui certo ha influito, innanzi tutto, la stessa abolizione del voto di preferenza (che ha semplificato il voto e ridotto i rischi di errore), ma anche, probabilmente, questa esplicita estensione dei casi di validità del voto.

Ma i voti, dopo che sono stati ritenuti validi, devono essere poi *contati*: e i conti, alla fine, devono pur tornare, ovvero bisogna che, dato il totale dei votanti, si sappia quanti sono stati i voti validamente espressi alle liste, i voti validamente espressi ai soli candidati Presidente, le schede bianche, le schede nulle e, infine, provvisoriamente, le schede contestate. Sembra facile (e lo è, in effetti), ma la stratificazione geologica dei diversi procedimenti e l'accumularsi progressivo di diversi sistemi elettorali, ha fatto sì che le tabelle di scrutinio e poi i verbali in cui annotare e riassumere questi dati siano incredibilmente complessi, prestando ovviamente il fianco a errori, imprecisioni e incertezze interpretative ⁽⁴⁵⁾. La struttura delle tabelle di scru-

(45) Si può citare, a titolo esemplificativo, una "fattispecie" di voto, prevista dai verbali, ma di assai difficile delimitazione, specie in presenza di nuovi sistemi elettorali, ma soprattutto portatrice di non poche complicazioni nel conteggio finale del numero dei votanti: "il voto nullo di lista", su schede però contenenti un voto valido ai fini

tinio e quella del verbale di sezione sono i terreni su cui l'opera di razionalizzazione, di cui sopra si diceva, sarebbe stata, e sarà in futuro, quanto mai necessaria. Si annidano qui, infatti, tutte le maggiori insidie e tutti i peggiori tranelli: se, tradizionalmente, in Italia, la comunicazione dei risultati elettorali è quanto mai lenta e farraginosa, lo si deve innanzi tutto alle procedure cui devono attenersi gli uffici di sezione.

Ma un peso negativo, su queste esasperanti lentezze degli scrutini, viene esercitato anche dal progressivo deteriorarsi della qualità "professionale" dei Presidenti di seggio, figure chiave di tutto il meccanismo. La questione è attualmente regolata dall'articolo 1 della stessa legge 21 marzo 1990, n. 53, già citata in precedenza a proposito delle modalità di autenticazione delle firme: vi si stabilisce l'istituzione, presso la cancelleria di ciascuna Corte d'Appello, di un "albo delle persone idonee all'ufficio di Presidente di sezione", in possesso di determinati requisiti. Le Corti d'Appello nominano i Presidenti, attenendosi quanto più possibile ad un criterio di continuità e di esperienza; ma è evidente come un certo *turn over* sia inevitabile, dato soprattutto il crescente tasso di rinunce e di cancellazioni. Gli albi, in realtà, sono composti da una quota di Presidenti esperti, a cui si tende a ricorrere in tutte le occasioni, e da una larga quota di persone formalmente idonee, ma di fatto assolutamente inesperte e mai messe veramente alla prova. I problemi nascono quando, ed accade sempre più spesso, gli "esperti" rinunciano o si ritirano, e i Presidenti "alla prima nomina" appaiono chiaramente in difficoltà. Le rinunce e l'insufficiente tasso di ricambio, a loro volta, nascono da due fatti ben precisi e tra loro collegati: da una parte, il livello molto basso dei compensi; dall'altra, le non poche e non banali responsabilità che un Presidente di seggio deve comunque accollarsi. La legge citata, al comma 4, prevede che, ogni anno, vengano effettuate delle cancellazioni dall'albo, anche sulla base delle segnalazioni di "gravi inadempienze" che possono provenire dagli uffici elettorali dei comuni o dagli uffici circoscrizionali; ma, evidentemente, il

dell'elezione del Presidente.

ricambio non garantisce il mantenimento degli stessi livelli di esperienza e di professionalità: c'è una sorta di "crisi delle vocazioni", a cui certo il livello dei compensi non contribuisce a porre un argine⁽⁴⁶⁾. E così, per testimonianza unanime degli addetti ai lavori, le difficoltà a trovare "bravi" Presidenti di seggio sono crescenti; e a tali difficoltà certo contribuisce anche la varietà dei sistemi elettorali: una varietà che consiglierebbe una sorta di "formazione permanente", o dei veri e propri corsi di "aggiornamento" per i Presidenti di seggio...⁽⁴⁷⁾.

Nel caso delle elezioni regionali toscane, alla vigilia forte era la preoccupazione di fornire un adeguato supporto ai seggi, di fronte alle novità della legge elettorale; ma, paradossalmente, in sede di consuntivo, si è dovuto constatare che i casi più frequenti di errore, *impasse* o difficoltà segnalati dai seggi, non riguardavano tanto aspetti *specifici ed esclusivi* della nuova legge, quanto, in generale, il meccanismo del voto disgiunto o del voto espresso ai soli candidati a Presidente, ovvero, modalità di voto che caratterizzano anche il sistema elettorale per l'elezione diretta del sindaco nei comuni con popolazione superiore ai 15 mila abitanti. Non a caso, le maggiori difficoltà si riscontravano soprattutto nei Comuni più piccoli, laddove alcuni Presidenti di seggio si sono rivelati sorprendentemente ignari di queste diverse possibilità di espressione del voto.

Nel complesso, tuttavia, il lavoro svolto dalla Regione si è rivelato efficace: dapprima, con il nuovo libretto delle istruzioni; poi con una circolare integrativa, diffusa via *e-mail* a tutti gli Uffici elettorali dei comuni e immessa *on line* sul sito della

(46) La legge 13 marzo 1980, n. 70, come modificata dalla legge 16 aprile 2002, n. 62, prevede "un onorario fisso forfettario di euro 150" per i Presidenti di seggio, e di 120 euro per gli scrutatori e il segretario. Come si sa, in genere, le operazioni elettorali prevedono la costituzione del seggio il sabato pomeriggio, le operazioni di voto la domenica e il lunedì, lo scrutinio nel pomeriggio, nella serata (e, spesso, nella nottata) del lunedì e, talvolta, in caso di più elezioni, anche il martedì. Nel caso di più elezioni, le due cifre citate crescono, rispettivamente, di 37 e 25 euro, per ogni elezione che si svolga contemporaneamente. È ben evidente come questi compensi non rappresentino in alcun modo un incentivo; anzi...

(47) In genere, i Comuni maggiori suppliscono con un'attenta opera di consulenza ai seggi, o svolgendo riunioni collegiali preparatorie; i Comuni più piccoli non sempre sono in grado di svolgere questo lavoro di supporto.

Regione, in cui si illustravano anche graficamente i vari casi di validità e invalidità del voto; e, infine, con una linea diretta telefonica, nei giorni delle elezioni, a cui si rivolgevano gli uffici elettorali dei Comuni, e che è stata molto efficace, oltre che nel risolvere vari dubbi interpretativi, nello “sbrogliare” veri e propri “blocchi” del lavoro in alcuni seggi. La rapidità con cui, nel pomeriggio di lunedì 4 aprile, sono stati comunicati i dati delle elezioni toscane non nasce solo, dunque, dall’efficienza del sistema informatico di trasmissione e diffusione dei dati adottato dalla Regione (su cui torneremo), ma evidentemente dal buon lavoro svolto “a monte”, ossia da una capillare opera di informazione e contatto con gli uffici elettorali dei 287 Comuni toscani e dal lavoro con cui questi ultimi, a loro volta, hanno “tallonato” i Presidenti di seggio.

Se le modalità di scrutinio e i verbali delle operazioni di seggio hanno mostrato qualche passaggio critico, che non ha compromesso l’ottima “scorrevolezza” complessiva di tutta la macchina elettorale, ma che reclama comunque un ulteriore intervento di semplificazione e modernizzazione del procedimento, ciò che veramente appare del tutto anacronistico è il modo con cui sono regolati tutti i momenti successivi, in particolare quelli che investono, ancora una volta, gli organi giudiziari. Si tratta di procedure che la legge toscana⁽⁴⁸⁾, sempre in virtù del criterio “prudenziale” adottato, ha finito per non modificare sostanzialmente rispetto al passato, se non per quanto riguarda i passaggi necessariamente collegati al nuovo sistema elettorale, ma che, alla luce di quanto sperimentato, avrebbero avuto, e avranno, bisogno di ben più drastici interventi di razionalizzazione.

Ricapitoliamo dunque cosa accade, dopo che una sezione elettorale abbia concluso il proprio scrutinio. In primo luogo, i verbali vengono recapitati dalle sezioni e dagli uffici elettorali

(48) Ci riferiamo, in particolare, ai seguenti articoli della legge 74: n. 9 (“Invio del verbale delle sezioni all’ufficio centrale circoscrizionale”), n. 10 (“Operazioni dell’ufficio centrale circoscrizionale”), n. 11 (“Operazioni dell’ufficio centrale regionale. Proclamazione del Presidente e attribuzione dei seggi”) e n. 12 (“Operazioni dell’ufficio centrale regionale. Proclamazione dei consiglieri regionali”).

dei comuni ai tribunali, sedi degli uffici circoscrizionali. Nel nuovo sistema elettorale toscano, questi uffici di rango provinciale, hanno visto nettamente ridotti i loro compiti, in questa fase del procedimento: non spetta più a loro, infatti, come accade con la legge 108/68, assegnare i primi seggi alle liste provinciali che abbiano ottenuto un quoziente circoscrizionale intero (formula che la nuova legge toscana ha modificato), né proclamare i primi eletti, né fare i conseguenti calcoli sui voti residui da comunicare all'ufficio centrale per l'assegnazione degli altri seggi, in sede di collegio unico regionale. Con il nuovo sistema elettorale, gli uffici circoscrizionali si devono limitare a calcolare la cifra elettorale circoscrizionale dei candidati e delle liste e comunicarla poi alla Corte d'Appello, sede dell'ufficio centrale regionale; ossia, devono limitarsi a *sommare* i voti raccolti nelle singole sezioni. Per far questo, il procedimento vigente (che purtroppo la Toscana non ha avuto tempo e modo di cambiare) prevede una *certosina opera di trascrizione manuale* dei voti registrati in ciascun verbale di sezione su un grande "prospetto" (un foglio formato A3) in cui, alla fine di ogni pagina, si procede ai totali parziali, da "riportare" poi in testa alle colonne della pagina successiva. È del tutto "umano" che, con una procedura siffatta, si possa "errare": ossia, che trascrivendo le cifre dei verbali, si possa ad esempio invertire una colonna e scambiare i voti tra due partiti o due candidati. Ma ciò che più colpisce, in questa procedura, non è ovviamente la possibilità in sé dell'errore, quanto il fatto che esso sia di fatto "inemendabile" dalle istanze successive, se non attraverso i casi in cui uno dei soggetti politici interessati richieda espressamente e formalmente una revisione dei verbali (nel frattempo inscatolati e depositati in qualche magazzino) o addirittura un nuovo conteggio delle schede. Se l'ufficio centrale regionale, ricevendo il verbale conclusivo di un ufficio circoscrizionale, si accorge di un possibile errore, risulta per esso formalmente impossibile modificare e correggere il verbale precedente, quando questi sia stato "chiuso", firmato e solennemente timbrato si deve limitare a prendere atto di quanto trasmesso e trascritto in precedenza e su questa base procedere alle operazioni di calcolo di propria

competenza⁽⁴⁹⁾.

Insomma, è forse giunto il tempo – se non proprio di applicare procedure di voto o di scrutinio elettronico – di adottare quanto meno una modulistica ufficiale più semplice, o di dotare i vari uffici di alcuni elementari strumenti di calcolo. Cosa impedisce, ad esempio, di fornire agli uffici elettorali dei comuni, o agli uffici circoscrizionali, non tanto (o non solo) il modello cartaceo di questi prospetti riassuntivi, ma un *CD* o un dischetto con una semplice procedura di calcolo preimpostata? E cosa impedisce di prevedere procedure più flessibili di controllo e di riscontro dei conteggi, che impediscano un possibile (e anzi, probabile) paradosso: *ossia, che i voti “ufficiali” e “definitivi” siano, talvolta, meno veri e precisi dei dati “ufficiosi” e “provvisori”?*⁽⁵⁰⁾

(49) Naturalmente, in assenza di una procedura che razionalizzi questi passaggi e li regoli un modo uniforme, in vari casi ci si arrangia: così, ad esempio, qualche Tribunale riporta tutto su un foglio di calcolo del computer e poi ne incolla la stampa sul suddetto prospetto. Oppure, è capitato anche questo, si usa sì il computer per fare le somme, ma poi ci si dimentica di stralciare i totali parziali e si giunge ad una fantastica percentuale di voti validi, rispetto agli elettori (il 98%!), senza che, prima di inviare il verbale alla Corte d'Appello, a nessuno sia sorto il minimo sospetto.

(50) Un esempio dell'incredibile formalismo giuridico che caratterizza il sistema italiano di proclamazione dei risultati ufficiali riguarda proprio le elezioni regionali del 2000 in Toscana: e tutti possono verificare direttamente l'incongruenza delle attuali procedure, soprattutto per quanto riguarda una sorta di loro "irreversibilità", anche quando siano palesi gli errori commessi. Ci si colleghi al sito del Ministero dell'Interno, nella sezione dedicata alle elezioni del 16 aprile 2000, si apra poi il file "zip" denominato "reg2000 ufficiali" e si apra successivamente il file della Toscana, andando poi sul foglio dedicato alla circoscrizione di Prato. In calce, troverete questa avvertenza: "I voti delle liste regionali riportati sul verbale sono stati indicati in maniera errata, in quanto sono semplicemente la somma risultante dai voti delle varie liste circoscrizionali". Come a dire: anche il Tribunale di Prato, a suo tempo, aveva completamente ignorato la possibilità di voti espressi ai soli candidati Presidente. Ma quel che più sorprende è l'inemendabilità di questo errore: a quanto risulta, non si è potuto far più nulla, una volta "chiuso" il verbale, per correggere l'errore di calcolo. È a tal punto, che il curatore del sito del Ministero (o chi ha trasmesso al Ministero i dati) ha giustamente inserito la citata avvertenza. La Prefettura di Prato ha poi immesso sul suo sito i dati corretti; mentre lo stesso sito del Consiglio Regionale della Toscana, a lungo, non ha potuto far altro che riportare i dati "ufficiali", ma scorretti.

5. *Il rapporto Regione-Comuni e il rapporto Regione-Prefetture: alcuni esempi di buone relazioni istituzionali*

La Regione, nel governare e presidiare tutta la nuova procedura elettorale, si è posta come al vertice di un triangolo che aveva, dai lati opposti, per un verso le Prefetture e gli organi statali e, per altro verso, le amministrazioni comunali. Tutto il nuovo modello elettorale e la gestione del nuovo procedimento non avrebbero avuto la minima *chance* di successo se la Regione non si fosse potuta avvalere, per un verso, di un collaudato sistema di relazioni istituzionali con gli enti locali della Regione e, per altro verso, se non si fosse instaurato un positivo rapporto con gli organi statali, con le Prefetture toscane e gli uffici giudiziari, in primo luogo, ma anche, per altri aspetti, direttamente con i vertici del Servizio elettorale del Ministero dell'Interno.

Abbiamo già accennato più volte all'intesa firmata il 31 gennaio 2005 tra la Regione e le Prefetture e abbiamo anche visto già alcuni casi in cui questa intesa ha funzionato, sia pure dopo gli aggiustamenti che le situazioni concrete imponevano. Non tutti i terreni di collaborazione, peraltro, erano stati individuati preventivamente e precisati nel testo dell'intesa: sarà il gruppo tecnico "misto" ad affrontare e risolvere vari altri problemi. Tra questi, ne va segnalato uno, che ci pare illustri in modo particolarmente significativo come sia stata gestita positivamente, nel caso toscano, quella coesistenza tra "vecchio" e "nuovo", che poteva risultare contraddittoria e paralizzante, nell'attuale quadro normativo che regola i "federalismi elettorali" possibili.

Costituisce una prassi consolidata, in tempo di elezioni, l'emanazione ministeriale di circolari e direttive sulle più varie questioni: tali circolari vengono solitamente inviate alle Prefetture e da queste "girate" ai comuni. Si tratta, in taluni casi, di semplici "promemoria" su norme vigenti, su scadenze da rispettare o su adempimenti da svolgere; in altri casi, di orientamenti su temi e problemi insorgenti. Quest'anno, il nuovo federalismo elettorale ha complicato un po' le cose: tutte le principali comunicazioni del Ministero dell'Interno ai Prefetti avevano

spesso, come avvertenza conclusiva, il seguente testo: “si richiama la particolare attenzione delle SS.LL. sulla circostanza che le presenti direttive devono ritenersi applicabili tenendo conto della eventuale diversa disciplina regionale”. Come procedere allora, considerando poi che, su altre materie, era invece la Regione a dover emanare direttive e circolari? Come evitare un cortocircuito comunicativo, di cui avrebbero fatto le spese soprattutto i Comuni, abituati a un flusso di informazioni regolare e codificato, e che rischiavano ora di ritrovarsi sotto un fuoco incrociato di comunicazioni potenzialmente discordanti, o addirittura contraddittorie? La soluzione discussa e sperimentata in Toscana si è rivelata semplice ed efficace. Nel gruppo tecnico misto tra la Regione e le Prefetture è stata concordata una sorta di *unificazione selettiva* dei flussi comunicativi; ovvero, la prefettura capo-fila di Firenze, una volta ricevuta una circolare dal Ministero, verificava innanzi tutto se essa riguardasse temi e problemi di esclusiva competenza statale (ad esempio, tutte le procedure relative alla revisione delle liste elettorali): in questi casi, la circolare veniva regolarmente trasmessa ai Comuni e di essa veniva comunque informata anche la Regione, che provvedeva a inserirla sul proprio sito (anche perché, molto spesso, sulle stesse materie “statali”, i comuni si rivolgevano alla Regione per chiedere chiarimenti: anche questo, se si vuole, un piccolo “segno dei tempi”...); nel caso in cui la direttiva ministeriale riguardasse invece, in tutto o in parte, campi in cui risultava applicabile una nuova disciplina regionale, Prefetture e Regione verificavano insieme, preventivamente, quali parti di tale direttiva fossero ugualmente da trasmettere ai Comuni e quali testi, eventualmente, da integrare, modificare o cassare del tutto⁽⁵¹⁾.

Ma, come funzionavano queste comunicazioni? Veniamo

(51) Solo all’inizio, in pochissimi casi, questo raccordo tra la Regione e le Prefetture non ha funzionato: ciò è accaduto quando, un po’ sbadatamente, alcune Prefetture, senza attendere il “filtro” del gruppo misto che lavorava a Firenze, hanno fatto pervenire ai Comuni circolari “romane” che avevano bisogno di qualche integrazione o di qualche “taglio”. Facile immaginare cosa accadeva, in questi casi: telefonate alla Regione, dai Comuni, un po’ risentite, in cui si chiedeva: “ma a chi dobbiamo dare retta?”

così ad uno degli aspetti più innovativi sperimentati in occasione delle elezioni regionali toscane: ci pare di poter affermare che non esistano molti precedenti in materia, ossia una gestione organizzativa delle elezioni in cui ha avuto un grande ruolo la rete delle comunicazioni via *e-mail* e via *Internet*. Ha funzionato infatti un doppio circuito informativo: le Prefetture si avvalevano dei tradizionali strumenti di raccordo con i Comuni (fax e fonogrammi); la Regione, invece, attivava e progressivamente affinava un sistema di comunicazione con gli uffici elettorali dei 287 Comuni toscani che si fondava sulla posta elettronica e sul sito *Internet*. Per ogni comunicazione importante da inviare ai Comuni scattava così un triplice “filtro” informativo: in prima istanza, partiva dall’ufficio elettorale della Regione una *e-mail* a tutti i Comuni; contemporaneamente, tale circolare appariva anche sul sito *Internet* della Regione o, nei casi in cui fosse necessaria una maggiore riservatezza, compariva solo un avviso, in cui si comunicava l’oggetto dell’avvenuta trasmissione via *e-mail* e si invitava quanti non l’avessero ancora ricevuta a prendere contatto con l’ufficio elettorale della Regione; in terzo luogo, per avere la garanzia di una completa “copertura” dei destinatari, le Prefetture facevano partire i loro fax ai Comuni. Questo modello di comunicazione ha suscitato, all’inizio, qualche diffidenza: in alcuni casi (pochi), gli uffici elettorali dei Comuni non mostravano sufficiente dimestichezza con la posta elettronica; in altri casi, le dotazioni informatiche (specie nei comuni più piccoli) non si rivelavano sempre affidabili; qualcuno, poi, all’inizio ha anche protestato, sostenendo non essere sicuro e garantito, né sufficientemente “ufficiale”, un sistema di comunicazioni fondato sulla posta elettronica; e, pur tuttavia, poi è “passata” (ed è stata anche apprezzata) l’idea di una rete informativa più agile e informale, fermo restando che, per gli adempimenti più delicati e ufficiali, giungevano poi a supporto le lettere con tanto di protocollo e carta intestata o i fax delle Prefetture, in cui spesso si richiamavano anche le direttive e gli orientamenti diffusi dalla Regione. Oltre alla posta elettronica, un grande ruolo ha svolto *Internet*: sul sito della Regione comparivano non solo le circolari e le comunicazioni più urgenti,

ma anche un calendario dettagliato degli adempimenti e, occorre aggiungere, un *calendario integrato*, ossia comprendente sia le scadenze previste dalle normative statali vigenti sia quelle previste dalla nuova disciplina regionale. Anche questo calendario veniva concordato e compilato da un gruppo di lavoro misto Regione-Prefettura di Firenze ⁽⁵²⁾.

Occorre aggiungere che tale sistema di comunicazione tra la Regione e i Comuni ha potuto ben funzionare in occasione delle elezioni regionali grazie ad un precedente "collaudo", quello delle elezioni primarie del 20 febbraio. È stato in questa occasione, infatti, che la Regione aveva potuto cominciare ad attivare e via via perfezionare una propria rete informativa con gli uffici elettorali comunali, che poi si è rivelata molto utile. Si può dire che la rete di relazioni costruita dalla Regione per le primarie abbia svolto un ruolo di incentivo ad un uso più diffuso di tecnologie informatiche di cui molte amministrazioni locali, specie nei Comuni più piccoli, pur quando dotate dei necessari supporti, non sempre erano in grado di valorizzare e utilizzare pienamente; e che questo impulso si sia rivelato poi quanto mai utile in occasione delle elezioni regionali ⁽⁵³⁾.

(52) Il sito è servito poi come efficace strumento di lavoro e di verifica: ad esempio, nella fase delicatissima di distribuzione di tutto il materiale occorrente ai seggi, a tre-quattro giorni dal voto. La ditta incaricata di stampare tale materiale si era attenuta ad un piano di distribuzione predisposto dalla Regione sulla base delle sezioni elettorali previste in ciascun comune e sulla base di precise indicazioni circa le quantità necessarie di ciascun modello. Le scatole destinate ai vari comuni erano state consegnate alle prefetture, dove i comuni si recavano a ritirarle. Era del tutto possibile, come in effetti è stato, che ci fosse un qualche errore nella predisposizione dei vari *kit*: sul sito è apparso il piano dettagliato delle quantità assegnate a ciascun comune e molti comuni hanno potuto così verificare in tempo se il materiale effettivamente ricevuto era quello previsto.

(53) La costruzione di una *mailing list* completa ed efficiente degli uffici elettorali dei Comuni è stata possibile grazie ad un paziente e costante lavoro di collegamento svolto dalla Regione. Dapprima una lettera (su carta) del Presidente Martini a tutti i sindaci toscani, subito dopo l'approvazione della legge sulle primarie, avvertiva dell'imminente indizione delle elezioni e invitava i sindaci a indicare un referente, dotato di *e-mail*, a cui rivolgersi per le successive comunicazioni; contemporaneamente, una *mailing list* relativa agli uffici dei sindaci toscani, messa a disposizione da un altro settore dell'amministrazione regionale, veniva "testata" e integrata, correggendo e precisando tutti gli indirizzi. A poco a poco, la percentuale di messaggi respinti al mittente, o di indirizzi sbagliati, si è ridotta al minimo: e, solo nei casi limite,

Un altro ottimo esempio di collaborazione tra Regione e Prefetture, oltre a quanto già ricordato, è stato quello del sistema di raccolta e di diffusione dei dati provvisori. Anche in questo caso, la Regione non ha potuto, né voluto, impiantare un sistema di rilevazione totalmente autonomo: era inevitabile ricorrere al tradizionale e sperimentato sistema di relazioni tra i Comuni e le Prefetture. E tuttavia, proprio le rilevanti novità del sistema elettorale imponevano comunque la predisposizione di un nuovo *software*, per la raccolta dei dati e per i calcoli relativi all'attribuzione dei seggi: e questo non poteva che essere un compito istituzionale della Regione. Mentre il settore *Sistemi informativi istituzionali* della Regione predisponeva, con il supporto di una società esterna, il programma informatico che sarebbe stato alla base della raccolta dei dati e della loro diffusione attraverso il sito *Internet* della Regione, la Regione, consultandosi con gli uffici elettorali dei principali Comuni⁽⁵⁴⁾ e con le stesse Prefetture, predisponeva il cosiddetto "blocco delle comunicazioni", ovvero la sequenza e la griglia dei dati che i Comuni avrebbero dovuto raccogliere dalle sezioni elettorali e trasmettere poi alle Prefetture. Questo compito si rivelava piuttosto delicato e faticoso: proprio in considerazione della complessità dei verbali e della necessità, per contro, di avere in tempi rapidi i risultati della consultazione elettorale, il "blocco delle comunicazioni" richiedeva un'attenta selezione dei dati essenziali da richiedere ai Presidenti di seggio. In un certo sen-

si ricorreva al vecchio fax. Alla vigilia delle elezioni regionali, la *mailing list* degli uffici elettorali comunali risultava così del tutto affidabile; e ancora alle ore 13 di lunedì 4 aprile, nell'imminenza cioè dello scrutinio, l'invio *e-mail* a tutti i Comuni di un'importante precisazione su un passaggio dei verbali da compilare, si rivelava essenziale, al fine di sveltire e non lasciare impantanare le operazioni nei seggi.

(54) Particolarmente significativo e costante per tutto il periodo elettorale, è stato il confronto con l'Ufficio elettorale del Comune di Firenze; ma anche quello con l'ufficio di Pisa e di altri Comuni. Più in generale, soprattutto in occasione delle primarie, il contributo critico e propositivo dei Comuni è stato molto rilevante. Inoltre, nel corso del mese di gennaio, un'associazione di operatori dei servizi demografici ed elettorali dei Comuni, la DeA, Demografici Associati, ha organizzato tre incontri di lavoro, in tre città diverse della Regione, a cui hanno partecipato moltissimi "addetti ai lavori", che hanno permesso un confronto ravvicinato con la Regione, concordando direttamente, in alcuni casi, le soluzioni organizzative migliori.

so, l'opera di semplificazione, che sarebbe stata necessaria per i verbali e le tabelle di scrutinio, veniva in qualche misura "anticipata" e prefigurata dalla sequenza e dai contenuti di queste comunicazioni. Quanto al sistema informatico, la Regione predisponava postazioni informatiche presso le dieci Prefetture, con un proprio addetto, e con gli operatori delle Prefetture stesse: i dati ricevuti dai Comuni venivano immediatamente immessi in rete e visualizzati sugli schermi di *Internet* e della sala stampa predisposta presso la sede della Presidenza della Giunta regionale, a Firenze. La rapidità del flusso delle comunicazioni sull'andamento dello scrutinio, che tutti hanno potuto constatare nel pomeriggio di lunedì 4 aprile, nasceva da questa "decentralizzazione" della rete: non era necessario che tutto affluisse a Firenze, il dato complessivo veniva alimentato da ciascuna delle dieci Prefetture. Da una "cabina di regia" centrale, tuttavia, si poteva costantemente controllare quante sezioni elettorali, e in quali Comuni, avevano già "chiuso" le proprie operazioni; e, sempre da questa "cabina", si è potuto dunque valutare il momento opportuno in cui le elaborazioni sull'attribuzione dei seggi e la composizione del nuovo Consiglio regionale potevano contare su una attendibile e omogenea base di dati, e potevano quindi essere diffuse. Tutto il processo ha funzionato molto bene, anche grazie ad un lavoro preparatorio, condotto attraverso incontri con gli operatori, anch'essi concordati tra Regione e Prefetture, e attraverso una "prova generale" nelle dieci Prefetture, che, a pochi giorni dal voto, ha testato tutta la rete. Vicende simili mostrano le enormi potenzialità che le nuove tecnologie informatiche possiedono, in materia elettorale: e se, un giorno, si arrivasse ad una postazione informatica in ogni seggio? È solo un sogno? E si riuscirà mai a coniugare il "garantismo" delle vecchie procedure, con la velocità delle nuove tecnologie?

6. *Alcune prime conclusioni: un nuovo paradigma per il diritto elettorale italiano?*

Abbiamo fin qui ricostruito tutti i passaggi fondamentali della vicenda elettorale che ha vissuto la Toscana, in questa sua prima esperienza di “federalismo elettorale”: come crediamo si sia ben compreso, il livello di dettaglio di questa nostra ricostruzione non nasce tanto da un gusto per l’aneddotica spicciola, né soltanto dal desiderio (comprensibile, peraltro, dopo tante fatiche) di valorizzare un lavoro ben fatto. Il fatto è che oggi una riflessione sui procedimenti elettorali italiani, (specie se ci poniamo in un’ottica federalistica e assumiamo che le Regioni acquisiscano, nel prossimo futuro, un ruolo crescente in questo ambito), non appare produttiva se non si misura da vicino con le caratteristiche specifiche della materia, ossia un’estrema sedimentazione storica di norme, regole, procedure e, potremmo anche dire, di “usi e costumi”, che da una parte rendono urgente e necessaria un’opera radicale di semplificazione e di razionalizzazione, ma che dall’altra parte, rendono questa stessa opera estremamente delicata e problematica, possibile solo attraverso un’altrettanto complessa accumulazione e sperimentazione di nuove regole e di nuove procedure e la formazione di un nuovo “sapere diffuso” tra gli attori chiamati a gestire la macchina elettorale.

Tuttavia, la prima scelta da compiere riguarda il paradigma stesso cui si ispira, oggi, il diritto elettorale italiano. Il primo, fondamentale snodo critico è quello costituito dalle funzioni che le leggi elettorali italiane continuano ad affidare in larghissima misura al potere e agli organi giudiziari: si tratta di decidere quali delle attuali funzioni assegnate alla magistratura corrispondano veramente alla necessità di attribuire ad un organo, per antonomasia “terzo”, la responsabilità di garantire la correttezza della procedura. Come abbiamo visto, oggi alla magistratura si affida moltissimo, anche troppo: dalla verifica della regolarità della presentazione delle liste e dei candidati, all’effettuazione delle procedure aritmetiche di calcolo per l’assegnazione dei seggi; dalla gestione (faticosissima)

dell'albo dei Presidenti di seggio e delle loro nomine, fino alla proclamazione ufficiale degli eletti. Ecco dunque un tema di riflessione per il prossimo futuro: per quali di queste funzioni appare veramente necessario e opportuno il ricorso agli organi giudiziari? L'opinione di chi scrive è che si possa tranquillamente sollevare la magistratura da molte di queste incombenze, riservando ad essa esclusivamente compiti di controllo conclusivo sulla regolarità delle procedure e, conseguentemente, sulla validità della proclamazione dei risultati. E, di converso, non potremmo ipotizzare, anche in Italia, l'introduzione di un paradigma di tipo anglosassone, fondato su un'idea di "autorità indipendenti", di *electoral commissions*, cui affidare compiti che oggi sono svolti dagli organi giudiziari? ⁽⁵⁵⁾

Le possibilità che oggi si aprono per nuova legislazione regionale in materia elettorale possono costituire un'occasione per cominciare a sperimentare questo necessario mutamento. Certo, a partire da una rigorosa definizione dei rispettivi poteri e degli ambiti di competenza, tra Stato e Regioni. L'esperienza delle elezioni regionali del 2005 in Toscana offre, da questo punto di vista, un positivo terreno di verifica e di confronto. La "divisione del lavoro", tra le funzioni svolte dal Ministero dell'Interno e dalle Prefetture e quelle assolve dalla Regione, ha mostrato come, su vari aspetti, un punto di equilibrio soddisfacente sia stato raggiunto: in particolare, appare giusto, e costituzionalmente corretto, che la gestione dell'elettorato attivo, ossia i compiti di regolamentazione e gestione delle liste elettorali, rimanga un potere di esclusiva competenza statale. Così come di competenza statale dovrebbe essere la normativa relativa

(55) In questo senso vanno le osservazioni di CARLO FUSARO, *art. cit.*: Fusaro, anzi, intravede nel Collegio regionale di garanzia elettorale, previsto dalla legge toscana sulle primarie, – un organo eletto a maggioranza qualificata dal Consiglio regionale, e composto da "tre membri di riconosciuta indipendenza, dotati di esperienze e competenze nel campo del diritto pubblico e delle scienze politiche" (l.r. 70/2004, art. 15), "il primo esempio", nel diritto elettorale italiano, riconducibile al "modello delle *electoral commissions*, vere e proprie autorità indipendenti cui vengono affidate in diversi ordinamenti le procedure elettorali (che invece nel modello continentale europeo sono amministrare da funzionari statali e/o locali con il concorso, per talune funzioni, di magistrati)".

alle modalità di autenticazione delle firme: un terreno, come tutti hanno visto, quanto mai bisognoso di un urgente intervento di revisione, se non si vuole che le prossime scadenze elettorali divengano occasione di ulteriori, paralizzanti contenziosi. Altro terreno di competenza statale, e su cui sarebbe opportuno un intervento urgente, riguarda i confini giurisdizionali tra i poteri e le competenze degli attuali uffici costituiti presso gli organi giudiziari, i TAR, il Consiglio di Stato, puntando ad un radicale chiarimento sui possibili intrecci, in materia elettorale, tra procedimenti penali, civili e amministrativi. Con una priorità assoluta: la legge dovrebbe porre un rigido termine temporale (sufficientemente lontano dalla data di svolgimento delle elezioni) alla possibilità di intervento dei vari organi: le elezioni devono potersi svolgere in un quadro di certezze, senza paralizzanti contenziosi giudiziari che si protraggano fino alla vigilia del voto.

Si potrebbe ancora continuare, richiamando ancora altri argomenti, su cui è giusta e inevitabile una dimensione statale di regolamentazione; ma, da quanto fin qui raccontato e commentato si ricava però anche quali e quanti numerosi siano i terreni su cui, per questa necessaria opera di rinnovamento, le Regioni potrebbero avere una qualche, e non marginale, voce in capitolo.

Un primo grande ambito riguarda la revisione di tutte le procedure che oggi regolano la macchina elettorale, a cominciare dalle sezioni elettorali: verbali, modelli, tabelle di scrutinio, ecc. Un compito complesso, ma che non pone rilevanti questioni di principio (e a cui, peraltro, la Regione Toscana intende porre subito mano, essendoci tempo e modo, da qui al 2010, di concludere il lavoro). Più difficili, e potenzialmente controverse, per altro verso, appaiono altre possibili scelte, che riguardano soprattutto il modello stesso di procedimento elettorale. Ritorniamo così all'interrogativo che abbiamo posto all'inizio di queste nostre considerazioni conclusive: ad esempio, *a chi* e *dove* si presentano le liste e i candidati? È proprio necessario che gli "uffici centrali circoscrizionali" e l'"ufficio centrale regionale" siano costituiti da magistrati? La verifica

dell'ammissibilità di un simbolo o di una lista, non potrebbe essere affidata ad un organo "terzo", nominato dal Consiglio Regionale, con tutte le garanzie ovviamente concesse ai soggetti politici interessati? E la stessa gestione dell'albo dei Presidenti di seggio, non potrebbe essere affidata più semplicemente ai comuni, senza che con ciò debbano venir meno le necessarie garanzie di neutralità e indipendenza che una funzione come quella di Presidente di seggio richiede e che devono caratterizzare le stesse procedure di nomina delle persone chiamate a svolgere questo delicato compito?

Analogo discorso riguarda le modalità di conteggio dei voti e la proclamazione degli eletti: non si potrebbe affidare agli organi giudiziari un potere di intervento limitato ai casi in cui vi siano solo esplicite contestazioni? Una "commissione elettorale regionale", non potrebbe, tranquillamente, ricevere dai comuni i dati elettorali, verificarne la correttezza (senza le rigidità dell'attuale procedura) e proclamare gli eletti? E il potere di controllo sulla correttezza dei calcoli e della procedura, per le liste e i candidati in gara, non potrebbe essere serenamente affidato ai rappresentanti di lista abilitati ad assistere a tutte le procedure?

Domande e ipotesi che avanziamo con il classico beneficio di inventario, e che ci rendiamo conto possono sollevare varie e numerose contro-obiezioni: in fondo, c'è una *ratio* profonda, in questa tradizione italiana. Ossia: il "sospetto" che circonda la sfera dell'amministrazione "ordinaria", un "pregiudizio" radicato in base al quale organi e strumenti amministrativi, (o come sarebbe nel nostro caso, regionali), "non possono" essere "neutrali" e "affidabili", specie quando in gioco è una materia delicata, come sono le elezioni. Da qui, il principio che debba essere "un magistrato", il potere giudiziario, ad ergersi come garante di una procedura che costituisce il cuore del processo democratico. Ma è proprio necessario che le elezioni, in Italia, abbiano ancora bisogno di questa tutela? Non è forse giunto il tempo di uscire da uno stato di minorità, per la nostra democrazia?