



Luglio 2010

a cura del Settore  
*Analisi della normazione.*  
*Biblioteca del Consiglio regionale*



## L'attuazione della l.r. 70/2004: le "primarie" del dicembre 2009

*Il presente documento illustra i risultati di una ricerca svolta su richiesta della I Commissione consiliare sullo svolgimento delle elezioni primarie del 19 dicembre 2009, tenutesi sulla base di quanto previsto dalla l.r. 17 dicembre 2004, n. 70 "Norme per la selezione dei candidati e delle candidate alle elezioni per il Consiglio regionale e alla carica di Presidente della Giunta regionale".  
La ricerca è stata svolta analizzando la documentazione amministrativa disponibile presso gli uffici regionali e le informazioni fornite dall'Ufficio elettorale regionale.*

### 1. La "ratio" della legge ed i suoi contenuti

La legge disciplina le modalità di partecipazione degli elettori alla **selezione dei candidati alla carica di Presidente della Giunta e di Consigliere regionale**, attraverso norme che stabiliscono procedure, adempimenti ed oneri delle varie fasi di quelle che d'ora in avanti saranno denominate sinteticamente "elezioni primarie".

Le elezioni primarie si configurano come una nuova forma di partecipazione politica, certamente originale per la tradizione politica del nostro paese, utile ad **ampliare i soggetti decisionali**, specie in presenza di una evoluzione in senso maggioritario e bipolare che ha caratterizzato il sistema politico nazionale e regionale.

La l.r. 70/2004, in particolare, fa seguito all'approvazione della l.r. 25/2004 "Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale" che aveva rinnovato

profondamente il sistema elettorale toscano, introducendo una forte connotazione in senso maggioritario e, soprattutto, abolito il sistema delle preferenze. L'introduzione del sistema delle primarie, pur non in forma obbligatoria, costituisce quindi uno strumento alternativo offerto al cittadino-elettore per la selezione della classe politica regionale, in sostituzione del sistema del voto di preferenza che, pur se ampiamente collaudato, mostrava da tempo limiti per lo scarso utilizzo da parte degli elettori ed era oggetto di diffuse critiche.

Per quanto riguarda la **presentazione delle candidature** la l.r. 70/2004 fa riferimento alle disposizioni contenute nella legge regionale 25/2004 "Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale", laddove, in particolare, si stabilisce il rapporto tra le firme necessarie ed il numero di residenti nelle circoscrizioni. Le liste circoscrizio-

nali devono essere presentate in non meno di sei circoscrizioni elettorali

Le **liste dei candidati alle primarie** devono essere così formate:

- da 2 a 10 nominativi, “in ordine alternato di genere”, per quelle **regionali**;
- da un minimo di candidati pari al numero massimo di quelli previsti per la circoscrizione aumentato di uno<sup>1</sup> ad un massimo del doppio di quelli previsti per la circoscrizione, con non più di due terzi di candidati dello stesso genere”, per quelle **circoscrizionali**;
- da 2 a 3 nominativi per le candidature a **Presidente della Giunta**.

All'atto della presentazione delle liste le forze politiche debbono presentare un **regolamento di autodisciplina** (in particolare riguardo alla cogenza dei risultati delle primarie e alle deroghe previste) e versare una **cauzione** che sarà restituita una volta verificato il rispetto di quanto sottoscritto.

Le elezioni primarie, sono indette con **decreto del Presidente della Giunta regionale** non oltre 120 giorni prima dello scadere della legislatura in corso e devono svolgersi non oltre la decima domenica antecedente il compimento del quinquennio dalle elezioni del Consiglio regionale in carica.

Di norma deve essere istituita **almeno una sezione in ciascun comune** anche se i comuni confinanti possono accordarsi per costituire un'unica sezione elettorale: in ogni caso vi deve essere almeno una sezione ogni ventimila elettori. Il presidente, il segretario e i due scrutatori sono nominati dal comune e le procedure di votazioni ricalcano, in linea di massima, quelle delle elezioni ordinarie.

Il **regolamento di attuazione**, previsto dall'art. 16 della legge, è stato approvato pochi giorni dopo la promulgazione della legge (Reg. 24 dicembre 2004, n. 75/R).

## 2. Organizzazione e costi

Le elezioni primarie sono state indette con **decreto del Presidente della Giunta regionale 30 ottobre 2009, n. 179** per il **13 dicembre 2009**, fissando altresì l'orario di apertura dei seggi dalle 8 alle 20.

Con la **disposizione applicativa** del 5 novembre 2009 sono state fornite ai comuni **le indicazioni circa l'organizzazione delle elezioni ed i rimborsi per le spese elettorali** da essi sostenute. In essa si stabilisce tra l'altro:

- che non è prevista la costituzione di seggi speciali presso case di cura o luoghi di detenzione;
- le competenze da corrispondere al presidente di seggio (€ 150), agli scrutatori e al segretario (€ 120);
- i criteri per la retribuzione di prestazioni di lavoro straordinari a ciascuna persona addetta al servizio elettorale;
- i criteri per spese da poter sostenere per stampati, per trasporto di materiale e di arredamento delle sezioni elettorali, per spese telefoniche strettamente di servizio, per l'acquisto di materiale vario per l'allestimento dei seggi, specificando che ulteriori

spese inerenti gli adempimenti organizzativi affidati ai comuni oltre ad essere formalmente documentate devono rispondere alla “esplicita necessità per l'organizzazione tecnica e la preparazione della consultazione elettorale”;

- un elenco di spese espressamente escluse dalla possibilità di rimborso.

Le spese relative alla **stampa delle schede e dei manifesti elettorali** e quelle per la **campagna informativa** prevista dall'art. 8 della l.r. 70/2004 sono a direttamente a **carico della Regione**.

Con deliberazione consiliare 11 novembre 2009, n. 68 sono stati infine nominati i **tre componenti del Collegio regionale di garanzia elettorale per le primarie**, il cui compito principale è quello di esaminare eventuali ricorsi, rendere note le graduatorie definitive e valutare il rispetto del regolamento di autodisciplina al fine dello svincolo della cauzione.

Le **spese sostenute** dalla Regione per lo svolgimento delle elezioni primarie sono state finora<sup>2</sup> pari ad **€ 1.200.966,37**, articolate secondo quanto riportato nella tabella di **Tav. 1**. Restano tut-

### Tav. 1 - Spese per lo svolgimento delle primarie

Tipo di spesa	Importo (€)
Rimborso spese sostenute dai Comuni per l'organizzazione dei seggi <sup>3</sup>	971.890,30
Stampa e distribuzione di schede e manifesti elettorali	34.857,70
Campagna informativa e comunicazionale	192.590,87
di cui tramite quotidiani	133.285,91
di cui tramite emittenti televisive	44.346,24
di cui tramite emittenti radiofoniche	14.958,72
Spese per il Collegio elettorale	1.627,50
<b>Totale</b>	<b>1.200.966,37</b>

Fonte: ns. elaborazioni su dati amministrativi

tavia da erogare i **rimborsi ad ulteriori 38 Comuni**, i quali hanno presentato richieste per complessivi 513.000 euro circa, in quanto tali richieste non rispettavano quanto stabilito con la disposizione applicativa del 5 novembre 2009: a tale riguardo è in corso un supplemento di istruttoria volto a stabilire l'importo del rimborso effettivamente spettante.

## 3. Le candidature e la partecipazione al voto

Le elezioni primarie si sono svolte solo per la **selezione dei candidati nelle liste circoscrizionali** e ad esse hanno partecipato due formazioni politiche, il **Partito Democratico (PD)** e **Sinistra, Ecologia e Libertà (SEL)**, quest'ultima solo in sette circoscrizioni<sup>4</sup>.

Alle elezioni primarie hanno partecipato complessivamente **148 candidati**, ripartiti per circoscrizione e lista secondo quanto riportato nella tabella di **Tav. 2**.

A tale proposito è da rilevare il diverso compor-

tamento delle due forze politiche riguardo al numero di candidati sottoposti agli elettori. Mentre il PD ha presentato in tutte le circoscrizioni il numero minimo di candidati previsto dalla legge, il comportamento della SEL è stato diverso da circoscrizione a circoscrizione<sup>5</sup> e, in generale, maggiormente inclusivo<sup>6</sup>.

Hanno partecipato al voto per le primarie complessivamente **116.390 elettori**, pari al **3,8% degli aventi diritto**.

I voti per candidati del **PD** sono stati 105.704, pari al **16,5% dei voti raccolti** successivamente da tale lista al momento delle elezioni regionali. I voti per candidati di **SEL** sono stati 5.946, pari al **12,7% dei voti raccolti** da tale lista alle elezioni regionali nelle 7 circoscrizioni nelle quali si erano svolte le primarie<sup>7</sup>.

Se osserviamo i dati disaggregati per circoscrizione provinciale riportati nella tabella di **Tav. 3** possiamo rilevare **comportamenti relativi alla partecipazione al voto molto difforni sul territorio**, sia dal punto di vista della partecipazione rispetto al numero di elettori, sia relativizzando il dato al numero di voti poi raccolti dalle liste al momento delle elezioni.

Dal primo punto di vista sono da segnalare, in positivo, il caso di Massa Carrara dove ha partecipato al voto delle primarie il 6,9% degli aventi diritto e, in negativo, quelli di Pistoia e Prato (2,4% degli aventi diritto, valore molto basso anche se consideriamo che

### Tav. 2 - Candidati per lista e circoscrizione

Circoscrizione	Candidati potenziali		Candidati effettivi	
	Min	Max	PD	SEL
Arezzo	7	12	7	8
Firenze	18	34	18	18
Grosseto	5	8	5	8
Livorno	7	12	7	7
Lucca	8	14	8	14
Massa Carrara	4	6	4	6
Pisa	8	14	8	14
Pistoia	5	10	5	-
Prato	6	8	6	-
Siena	5	8	5	-
<b>Totale Regione</b>	<b>73</b>	<b>126</b>	<b>73</b>	<b>75</b>

Fonte: ns. elaborazioni su dati Ufficio elettorale Regione Toscana

**Tav. 3 - La partecipazione al voto**

Circoscrizioni	Votanti alle primarie su aventi diritto (%)	Voti alle primarie su voti alle successive regionali (%)	
		PD	SEL
Arezzo	4,7	19,9	7,8
Firenze	3,7	14,3	10,0
Grosseto	3,4	14,9	14,5
Livorno	3,0	10,9	12,1
Lucca	4,2	27,1	10,9
Massa Carrara	6,9	38,4	33,0
Pisa	3,8	14,5	12,7
Pistoia	2,4	12,4	-
Prato	2,4	11,4	-
Siena	4,8	16,4	-
Totale Regione	3,9	16,5	12,7

Fonte: ns. elaborazioni su dati Ufficio elettorale Regione Toscana

in tali circoscrizioni le primarie si sono svolte solo per il PD).

Considerando il rapporto tra voti alle primarie e voti alle regionali, per il **PD** sono da segnalare in positivo i casi di **Massa Carrara (38,4%**, la percentuale più alta in assoluto) e di **Lucca (27,1%)** ed in negativo quelli di Livorno, Prato e Pistoia (tutti tra l'11 ed il 12%). Per **SEL** spicca in positivo ancora il caso di **Massa Carrara (33%)** ed in negativo quello di Arezzo (7,8%, la percentuale più bassa in assoluto).

Le due liste hanno raccolto **complessivamente alle primarie il 16,2% dei voti ottenuti poi alle elezioni regionali**.

## 4. Voto di preferenza e primarie: due sistemi a confronto

L'introduzione del sistema delle primarie ha fatto seguito all'abolizione del sistema delle preferenze e, quindi, appare difficile esimersi da alcune valutazioni che mettano a **confronto i due sistemi**, pur concordando con chi nega che il sistema delle preferenze sia "una forma di primaria contestuale all'elezione"<sup>8</sup>.

Ma prescindendo dalle diversità tra i due sistemi (e dunque dai loro rispettivi pregi e difetti<sup>9</sup>), quale sistema ha, nei fatti, maggiormente incontrato l'interesse degli elettori toscani?

Se confrontiamo il tasso di partecipazione da parte degli elettori delle due formazioni politiche che hanno svolto le primarie con i dati relativi all'espressione delle preferenze per le ultime due tornate elettorali toscane nelle quali era previsto il voto di preferenza, possiamo rilevare che la **partecipazione alle primarie (16,2%)** è stata superiore all'espressione del **voto di preferenza registrato nel 1995 (15,4%)** ed **inferiore a quello registrato nel 2000 (28,6%)**.

Pur se la validità del confronto proposto è condizionata dall'assunzione implicita di un'identica propensione all'espressione di una scelta fra i singoli candidati da parte degli elettori dei diversi partiti, si vede che il coinvolgimento degli

elettori nella scelta dei candidati è sì diminuito col passaggio dalle preferenze alle primarie, ma non in maniera drastica, specialmente se consideriamo che il sistema delle primarie presuppone da parte dell'elettore l'impegno a recarsi al seggio elettorale in due distinte occasioni.

Di fronte a **dati numerici sostanzialmente interlocutori**, il successo (o l'insuccesso) delle primarie appare da valutare più che sul piano quantitativo su **considerazioni di ordine qualitativo** quali la consapevolezza della scelta dell'elettore e le possibili interferenze tra competizione interna ai partiti e competizione fra partiti<sup>10</sup>.

Un ultimo elemento di riflessione riguarda infine **le iniziative di informazione** nei confronti degli elettori, sia a livello istituzionale sia a livello di forze politiche direttamente coinvolte.

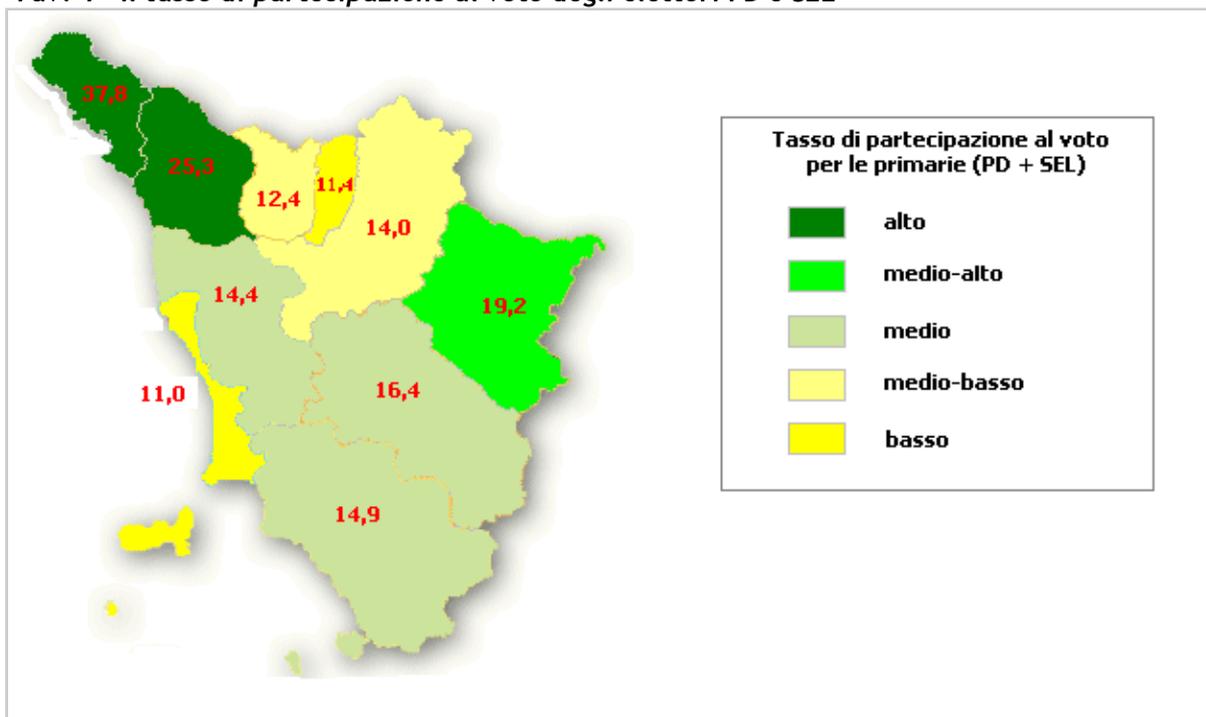
Riguardo al primo aspetto appare assolutamente evidente che il **riscontro sui mass media** del dibattito politico durante la campagna elettorale per le elezioni non è neppure lontanamente raggiungibile attraverso le iniziative di comunicazione previste dalla normativa sulle primarie, per quanto queste ultime possano essere ben progettate e realizzate.

Riguardo al secondo aspetto, occorre in primo luogo rilevare, come già precedentemente segnalato, che il **grado di partecipazione alle primarie è fortemente diversificato da circoscrizione a circoscrizione**, come si evidenzia dal cartogramma di *Tav. 4*.

Per analizzare le cause di tali differenze occorrerebbe sviluppare una ricerca specifica, che va oltre le finalità della presente nota. Non appare tuttavia azzardato ipotizzare che esse possano

utilmente ricercate fra gli **elementi di carattere locale** quali la diversa capacità organizzativa a livello locale delle forze politiche (e conseguentemente la loro diversa capacità di mobilitazione del proprio elettorato), la maggiore o minore notorietà e le più o meno accentuate differenze nelle posizioni politiche dei candidati in lizza, l'eventuale presenza di problematiche locali capaci di aumentare il livello di coinvolgimento nel dibattito politico degli elettori.

**Tav. 4 - Il tasso di partecipazione al voto degli elettori PD e SEL**



Fonte: ns. elaborazioni su dati Ufficio elettorale Regione Toscana

## Note

<sup>1</sup> Al riguardo occorre tenere presente che le primarie non servono solo ad individuare i candidati da inserire nella lista ma anche l'ordine con il quale essi saranno presenti nella lista stessa: da ciò discende l'importanza del risultato delle primarie anche in presenza di un solo candidato da escludere, in quanto l'ordine di presenza in lista sarà determinante, stante il risultato conseguito dalla lista stessa, per stabilire gli eletti.

<sup>2</sup> Il valore si riferisce ai soli rimborsi effettivamente erogati.

<sup>3</sup> Si veda quanto riportato alla fine del presente capi-

to.

<sup>4</sup> SEL non ha svolto le primarie nelle circoscrizioni di Pistoia, Prato e Siena.

<sup>5</sup> Si va dai casi estremi di Firenze e Livorno, nei quali è stato presentato il numero minimo previsto dalla legge, a quelli di Lucca e Pisa, nei quali è stato invece presentato il numero massimo consentito di candidati.

<sup>6</sup> Si veda quanto ricordato alla nota 1.

<sup>7</sup> L'elaborazione di tale rapporto presupporrebbe che l'insieme dei voti espressi per i candidati di una lista alle primarie fosse un sottoinsieme di quello dei voti

raccolti da tale lista alle successive elezioni. In realtà ciò non è del tutto esatto in quanto chi ha espresso il proprio voto per i candidati di una lista alle primarie non necessariamente voterà per la stessa lista alle successive elezioni: tale indicatore, tuttavia, costituisce un'accettabile approssimazione della propensione a partecipare alle primarie da parte degli elettori di una determinata lista.

<sup>8</sup> Si veda sull'argomento C. Fusaro, *Le legge regionale toscana sulle primarie*, in *Le Regioni*, anno XXXIII, n. 3, giugno 2005. In tale articolo si afferma tra l'altro che "non è affatto indifferente il momento in cui si vota il candidato preferito nell'ambito della scelta di partito o schieramento preferito", sottolineando come la contestualità abbia spesso provocato "feroci quanto non trasparenti competizioni interne che si

sovrappongono alla diversa e principale competizione fra partiti e/o coalizioni".

<sup>9</sup> Al riguardo si veda quanto contenuto nel saggio di A. Floridia ("Scendere in campo": l'accesso alla competizione elettorale tra barriere formali e incentivi politici) pubblicato in R. D'Alimonte, C. Fusaro (a cura di), *La legislazione elettorale italiana*, Il Mulino, 2008, nel quale l'autore compie una disamina dell'esperienza italiana di selezione della classe politiche che, pur in una visione chiaramente orientata a favore del sistema delle primarie, offre diversi spunti di estremo interesse

<sup>10</sup> Si veda ancora il citato articolo di C. Fusaro in *Le Regioni*.

*La nota è stata curata dal dott Gabriele Brogelli, funzionario del Settore Analisi della normazione. Biblioteca del Consiglio regionale*

*L'immagine in prima pagina è tratta dal materiale della campagna di comunicazione della Regione Toscana per le elezioni primarie*