

ELEZIONI E CONTENZIOSO: CANDIDATURE, CASI, PRIMARIE

IL SISTEMA ELETTORALE: LE LEGGI IN VIGORE

Limitando per ora l'attenzione alle elezioni regionali, viene innanzitutto in considerazione la legge 17 febbraio 1968, n. 108 – quella che ha regolato fin dal 1970 l'elezione dei consigli regionali – che prevedeva nei fatti un sistema proporzionale pressoché puro. Su quella prima fonte si è innestata la riforma degli anni '90, che introduce anche per le regioni un sistema tendenzialmente maggioritario (dopo che la stessa cosa era stata fatta per gli enti locali e per il Parlamento nazionale).

Si arriva così alla legge 23 febbraio 1995, n. 43, che introduce il sistema a prevalenza maggioritario e consente di scegliere, di fatto, il presidente della Regione (si tratta del cd. *Tatarellum*, dal nome di Giuseppe Tatarella che ne fu primo firmatario). L'elezione diretta del presidente (con una conseguente coloritura “presidenzialistica” al governo regionale) viene introdotta con la legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1, art. 5; in quella stessa occasione, si fissa il principio ben noto *simul stabunt simul cadent*, per cui le dimissioni a qualunque titolo del Presidente provocano l'immediato scioglimento dell'assemblea legislativa ed è necessario votare di nuovo.

Parlando di norme statali, è bene considerare anche la legge 2 luglio 2004, n. 165 che all'art. 4 si occupa del sistema elettorale regionale: ogni regione disciplina il sistema di elezione dei propri organi, rispettando però il *favor* per maggioranze stabili e contemporaneamente assicurando la rappresentanza delle minoranze, provvedendo all'elezione contestuale di assemblea regionale e presidente (se questi è eletto direttamente).

A livello regionale, oltre alle indicazioni contenute nello Statuto dell'Abruzzo del 28 dicembre 2006, risulta particolarmente importante la legge regionale 2 aprile 2013, n. 9, che sta per conoscere la sua prima applicazione pratica. Come mero corredo, si potrebbe dire che rileva anche una fonte precedente, ossia la legge regionale 30 dicembre 2004, n. 51 che regola ineleggibilità e incompatibilità.

QUALE SISTEMA ELETTORALE?

Ogni Regione, ora, dopo apposite modifiche del proprio statuto, può darsi una propria legge elettorale e dunque configurare un proprio sistema per l'elezione dei propri organi interni. Qualora non lo faccia (e finché non lo fa), lo Stato prevede una normativa elettorale “residuale”, che di fatto è ancora presente in gran parte delle Regioni, comprese quelle che si sono date regole proprie, ma hanno scelto di non discostarsi dal modello proposto dallo Stato.

Questo modello, in particolare, prevede – come si è già detto prima – la contestualità dell'elezione diretta del Presidente e dell'elezione del Consiglio regionale, ove la seconda avviene mediante un sistema proporzionale a esito maggioritario (o, se si preferisce un diverso punto di vista ricostruttivo, un sistema maggioritario con rappresentanza proporzionale delle minoranze. Quel sistema, in particolare, prevede che ciascun elettore abbia a disposizione un voto per una lista provinciale legata a un candidato presidente (con la possibilità di esprimere un voto di preferenza) e uno per la lista regionale del candidato presidente (il cd. “listino”). Posto che un eventuale voto al solo listino non si comunica alle liste provinciali collegate (mentre un voto espresso per una lista provinciale è, senza altre indicazioni, attribuito anche al candidato alla guida della Regione), l'elettore può esprimere anche un “voto disgiunto”, mettendo la croce su una lista regionale e una lista provinciale che non sia collegata alla prima.

In ogni caso, in quel sistema l'80% dei seggi viene distribuito, su base provinciale, alle liste collegate ai candidati presidenti in proporzione ai voti ottenuti; il 20%, invece, in una logica maggioritaria va al “listino” del candidato vincitore, in misura variabile a seconda dei seggi già

ottenuti dalle liste provinciali e dei consensi catalizzati dal listino (si rimanda alla lettera della legge per una migliore definizione del sistema).

Se questo è il modello, varie Regioni hanno legiferato in materia elettorale e dunque hanno scelto di adottare lo stesso sistema o di modificarlo in parte più o meno rilevante. In Abruzzo, in particolare, la legge regionale 2 aprile 2013, n. 9 è intervenuta per apportare alcune modifiche che meritano di essere segnalate:

- Innanzitutto viene indicato in 31 il numero di consiglieri regionali da eleggere: due posti, in particolare, sono riservati al Presidente della Regione eletto e allo sfidante che abbia ottenuto il miglior risultato elettorale dopo di lui/lei;
- Come pure altre regioni, l’Abruzzo ha scelto di abolire il listino regionale: la stessa cosa è avvenuta, per dire, in Campania, nelle Marche, in regioni come Puglia e Calabria (che in effetti contengono un listino, ma con il solo nome del candidato presidente) e in Toscana (Regione però che ha deciso di inserire in testa alle varie liste provinciali una quota di “candidati regionali”, coloro che sarebbero favoriti in sede di distribuzione dei seggi);
- In mancanza di un listino (che, dunque, non rende necessaria la presentazione di un contrassegno legato a chi aspiri a guidare la Regione), le liste hanno soltanto l’obbligo di collegarsi a un candidato presidente, il quale a sua volta avrà l’obbligo di collegarsi ad almeno una lista provinciale (*rectius*: a un gruppo di liste provinciali);
- I 29 seggi assegnabili (dunque i 31 tolti i due assegnati di diritto) sono distribuiti con metodo proporzionale alle liste provinciali collegate ai candidati alla presidenza;
- A differenza del modello previsto in via residuale, qui *non è ammesso il voto disgiunto* (e la legge dice espressamente che, qualora venga praticato, rende nulla la scheda);
- Alla lista/coalizione vincitrice spetta tra il 60% e il 65% dei seggi (anche qui, in base al risultato delle liste provinciali), sempre calcolati sui 29 totali che possono essere distribuiti.

ORGANI COMPETENTI PER IL CONTENZIOSO

È la legge regionale, all’art. 11, a rimandare espressamente alla legge del 1968 per la formazione degli uffici cui, tra le varie attribuzioni, tocca anche gestire l’eventuale contenzioso sulla fase preparatoria delle elezioni e la decisione in caso di “patologie”. In particolare, la legge individua un *Ufficio centrale circoscrizionale* da costituirsi presso il tribunale del capoluogo di provincia (composto da tre magistrati nominati dal presidente del tribunale stesso) e un *Ufficio centrale regionale*, che si forma presso la Corte d’appello (sempre composto da tre magistrati nominati dal presidente della corte).

LE REGOLE PER LA PRESENTAZIONE DELLE LISTE

Tempi e sottoscrizioni

Nel procedimento preparatorio, il momento chiave è la presentazione delle candidature: esse vengono presentate all’Ufficio centrale regionale (per quanto riguarda la presidenza della Regione) e all’Ufficio circoscrizionale (per quanto attiene alle liste provinciali) dalle ore 8 del 30° giorno alle 12 del 29° giorno prima delle elezioni (con tanto di apertura prolungata fino alle ore 20 degli uffici per facilitare il disbrigo delle pratiche).

La legge regionale stabilisce con precisione – senza creare differenze a seconda della popolazione delle quattro circoscrizioni previste in Abruzzo – che ogni lista provinciale deve essere sottoscritta da almeno 1500 elettori e non più di 2000 elettori iscritti nelle liste elettorali dei comuni compresi nella circoscrizione per la quale firmano. A differenza della normativa residuale, è prevista una

esenzione per i gruppi politici che siano già rappresentati nel Consiglio regionale uscente oppure in uno dei due rami del Parlamento: alle liste che siano considerate espressione di quei gruppi (anche solo grazie a una dichiarazione degli stessi, debitamente da autenticare), viene dunque risparmiata la raccolta delle sottoscrizioni.

A questo proposito, vale la pena ricordare che la legge n. 53 del 1990 individua un gran numero di categorie di soggetti come potenziali autenticatori delle firme necessarie, tanto per quelle dei sostenitori delle liste, quanto per quelle dei candidati che devono dichiarare di accettare la loro candidatura: Possono dunque fungere da autenticatori i notai, i giudici di pace, i cancellieri (e i loro collaboratori), i segretari delle Procure, i presidenti delle province, i sindaci, gli assessori, i presidenti delle assemblee elettive di comuni, province e circoscrizioni, i segretari comunali e provinciali, determinati funzionari incaricati e – cosa che capita nella maggior parte dei casi – consiglieri provinciali e comunali che abbiano comunicato al presidente della provincia o al sindaco la loro disponibilità. È necessario ricordare, peraltro, che tanto il ministero della giustizia, quanto una consolidata giurisprudenza hanno precisato che gli autenticatori possono svolgere il loro compito esclusivamente nell'ambito del territorio legato al loro incarico: ciò vale soprattutto per i consiglieri comunali, che non possono autenticare sottoscrizioni al di fuori del comune in cui sono stati eletti.

A livello temporale, è opportuno ricordare che tanto le firme, quanto le autenticazioni sono valide se sono fatte fino a 180 giorni prima del termine per la presentazione delle candidature: ciò significa che sottoscrizioni raccolte anche molto tempo prima delle elezioni sono perfettamente valide. Per la stessa ragione, giurisprudenza consolidata ritiene valide le sottoscrizioni autenticate prima che siano autenticate le accettazioni di candidatura (il che significa che una lista che si trovi in questa condizione è comunque legittima, almeno sotto questo profilo).

Numero di candidati; incandidabilità

Segnala la legge regionale che le liste devono contenere un numero di candidati che non può andare oltre il numero di seggi attribuiti a una circoscrizione, né può essere inferiore a un terzo degli eleggibili. Il primo controllo sulla consistenza delle liste dovrebbe essere fatto dall'Ufficio centrale regionale, che entro 12 ore dovrebbe ricevere le liste dagli uffici circoscrizionali e nello stesso tempo dovrebbe restituirle; non è però chiaro come quest'operazione possa conciliarsi con i tempi stretti previsti per il procedimento preparatorio.

La normativa contempla la possibilità di *multicandidature*, consente dunque a un soggetto di candidarsi in più di una circoscrizione: è comunque posto un limite di due circoscrizioni regionali su quattro, oltre all'obbligo di presentarsi sotto lo stesso simbolo.

Viene posto anche un preciso vincolo di genere nella formazione delle liste: nessun sesso, infatti, può essere rappresentato tra i candidati di una lista in misura superiore al 60% (arrotondato all'unità più vicina).

Trovano poi applicazione, al di là della normativa regionale, le previsioni generali in tema di *incandidabilità* contenute nel d.lgs. n. 235 del 2012: vengono inserite qui perché sono sempre gli uffici elettorali circoscrizionali e regionali a dovere valutare la sussistenza di determinate condizioni e, nel caso, escludere il soggetto che ne è affetto dalla lista..

Il decreto legislativo prevede dunque varie ipotesi di incandidabilità, a partire da chi è stato condannato con sentenza passata in giudicato per associazione mafiosa o finalizzata al traffico di droga, produzione o traffico di stupefacenti, fabbricazione, import/export, scambio e (purché la condanna ammonti ad almeno un anno di carcere) per (tras)porto e detenzione di armi o esplosivi, o per il favoreggiamento di questi reati. Risultano pure incandidabili i condannati definitivi per delitti, consumati o tentati, previsti dall'articolo 51, commi 3-bis e 3-quater, del c.p.p. (si tratta di ipotesi piuttosto vicine a quelle considerate fin qui).

A questa categoria di condannati per delitti particolarmente gravi si aggiungono i condannati definitivi per delitti, consumati o tentati, legati alla particolare posizione rivestita: nell'elenco rientrano il peculato, la malversazione, la concussione, la corruzione, l'istigazione a corruzione, l'abuso d'ufficio, l'uso di scoperte e invenzioni note per ragioni di ufficio, rivelazione di segreti d'ufficio, interruzione di pubblico servizio (da promotore), sottrazione di cose sequestrate, traffico di influenze illecite. L'incandidabilità colpisce anche i condannati definitivi ad almeno 6 mesi di reclusione per uno o più delitti commessi con abuso dei poteri o con violazione dei doveri inerenti a una pubblica funzione o a un pubblico servizio.

Anche qui si applica la fattispecie ben nota dei condannati definitivi per reati dolosi, con una pena di almeno due anni di reclusione; da ultimo, l'incandidabilità vale anche quando non vi sia una condanna, ma una misura definitiva di prevenzione, indiziati di appartenere ad associazioni mafiose o di trasferimento fraudolento di valori.

La documentazione da fornire

Oltre alla lista dei candidati, con le sottoscrizioni dei sostenitori e la dichiarazione di presentazione della lista – solitamente ospitate su moduli prestampati, ma non è un obbligo – è necessario che per le liste circoscrizionali sia presentato il seguente materiale:

- Certificati di iscrizione dei sottoscrittori alle liste elettorali, rilasciati dai sindaci dei loro comuni;
- Accettazione della candidatura di ogni candidato, firmata e autenticata;
- Dichiarazione sostitutiva, per ciascun candidato, dell'inesistenza di cause di incandidabilità;
- Per ogni candidato, certificato di iscrizione nelle liste elettorali e del casellario giudiziale (certificato che non viene chiesto di norma nella disciplina residuale);
- Contrassegno in tre esemplari;
- Dichiarazione di collegamento di ogni lista al candidato presidente (che deve coincidere con la dichiarazione fatta dal candidato presidente);
- Indicazione dei delegati per designare i rappresentanti di lista nei vari seggi.

Chiaramente, parte di questa documentazione dovrà essere consegnata anche dai candidati alla presidenza all'ufficio centrale regionale (dichiarazione di collegamento con le liste circoscrizionali, accettazione di candidatura autenticata, dichiarazione di insussistenza di cause di incandidabilità, dalle 750 alle 1000 firme autenticate a sostegno).

OPERAZIONI DEGLI UFFICI e PRE-CONTENZIOSO

Scaduto il termine per la presentazione delle liste (le ore 12 del 29° giorno precedente il voto), l'Ufficio centrale circoscrizionale ha 24 ore di tempo per completare alcune operazioni:

- **Bocciatura di liste** presentate fuori termine, con numero insufficiente di firme, con meno candidati del prescritto, irrispettose delle quote di genere, prive di collegamento coi candidati presidenti (si tratta, in sostanza, di vizi non sanabili)
- **Riduzione delle liste con troppi candidati** (vizio sanabile con la cancellazione degli ultimi nomi, nel rispetto delle quote di genere: se quella cancellazione dovesse squilibrare le quote, si cancelleranno i primi candidati dell'altro sesso a partire dal basso, fino alla riduzione necessaria)
- Ricusazione dei **contrassegni** non conformi
- **Cancellazione dei candidati** per i quali non risulti la dichiarazione di non-incandidabilità o per i quali si **accerta** una condizione di **incandidabilità**, privi di **accettazione di candidatura** (o quando essa è incompleta), quando manchino i loro **certificati** di iscrizione

alle liste elettorali e del casellario giudiziale (nello stesso lasso di tempo vengono cancellati i candidati che alla data delle elezioni non avranno ancora compiuto i 18 anni e i candidati già compresi in altre liste: in questo caso si ritiene che debba essere salvaguardato il loro elettorato passivo, mantenendo i loro nomi nella lista depositata per prima e cancellandolo dalle altre).

I risultati dell'esame della documentazione vengono resi conoscibili già in serata del 28° giorno precedente il voto; alle 9 della mattina dopo l'Ufficio si riunisce di nuovo per ascoltare i delegati delle liste contestate e per ammettere nuovi documenti (segno che alcune delle irregolarità precedenti sono sanabili, ma non certo quelle relative alle autenticazioni) o un nuovo contrassegno. Terminata l'audizione, l'ufficio delibera *seduta stante* e comunica le decisioni ai delegati in giornata.

L'eventuale ricorso all'Ufficio regionale

Entro 24 ore dalla comunicazione di cui sopra, i delegati possono ricorrere all'Ufficio centrale regionale, contro le decisioni di eliminazione di liste, candidati o candidature alla presidenza (non invece contro l'ammissione, per cui è previsto solo il ricorso al Tar).

Nel caso, occorre depositare (a pena di decadenza) il ricorso alla segreteria dell'Ufficio circoscrizionale entro il termine ricordato (è compito dell'Ufficio inviare nella stessa giornata gli atti in Corte d'appello); l'Ufficio centrale regionale ha poi due giorni di tempo per decidere i ricorsi e li comunica ai ricorrenti e agli uffici circoscrizionali entro 24 ore.

È solo dopo l'esaurimento di questa fase (o alla scadenza del termine per presentare i ricorsi, se risulta che nessuno si è avvalso di questo diritto) che si può procedere con i successivi adempimenti: in particolare, il sorteggio a livello circoscrizionale dell'ordine delle coalizioni e delle liste e, subito dopo, la stampa dei manifesti e delle schede elettorali.

È ancora possibile, peraltro, che qualcosa cambi: entro tre giorni dalla pubblicazione dell'eventuale provvedimento insoddisfacente dell'Ufficio centrale regionale (oppure dalla pubblicazione del provvedimento di ammissione di una lista che viene ritenuta lesiva) è possibile ricorrere al Tar, a norma dell'art. 129 del Codice del Processo amministrativo.