

3. LE REGOLE DEL GIOCO, OVVERO IL GIOCO DELLE REGOLE

di Marco Croce

L'analisi del regolamento delle primarie genovesi del febbraio 2012 mostra come ormai, in materia di posizione delle regole per questo tipo di competizione, ci si muova in un ambito di sostanziale continuità pur in presenza di alcune piccole novità consigliate dalle passate esperienze o imposte dalle contingenze politiche.

Il raffronto con il regolamento delle primarie del 2007 fa emergere, infatti, una consolidata impostazione per quel che riguarda gli “organi di governo” (Ufficio di Presidenza, Ufficio Tecnico Amministrativo, Commissione elettorale) e le procedure di voto (Procedimento elettorale, Costituzione dei seggi, Operazioni di voto e di scrutinio). Tutti gli articoli riguardanti i soggetti richiamati e le procedure non vengono minimamente toccati, avendo evidentemente dato buona prova nella precedente tornata. C'è da dire che, soprattutto riguardo alle procedure, le regole ricalcano quelle delle competizioni elettorali vere e proprie, avendo così solide basi e non prestandosi quindi ad altrimenti necessari sforzi di fantasia “legislativa”.

Vediamo dunque quali sono gli elementi di novità: alcuni sono meramente formali, per esempio l'elencazione nell'art. 1 di tutti i partiti coalizzati in luogo del richiamo alla coalizione; lo stabilire che l'Ufficio di Presidenza sia composto da sei membri (art. 2), in luogo dei sette della precedente esperienza, in virtù del fatto che sei sono questa volta i partiti coalizzati; il portare a due euro il contributo per partecipare all'elezione (artt. 7 e 12).

Altri, viceversa, attengono alla sostanza della competizione. Particolarmente significativa pare essere l'introduzione del Collegio dei Garanti, «composto da tre o cinque membri di provata esperienza e riconosciuta autorevolezza e imparzialità», cui vengono attribuiti due compiti fondamentali: decidere in unica istanza in merito a eventuali

contestazioni sul risultato della consultazione e decidere in seconda istanza in merito a reclami o contestazioni sulla presentazione delle firme e sulla regolarità delle operazioni di voto e di scrutinio (art. 4). Questo organo non era presente nel regolamento del 2007 e, probabilmente, è stato introdotto a seguito della buona prova data dal corrispondente organo istituito in preparazione delle primarie tenute a Milano nel 2011. In questo modo è stata colmata una lacuna in un settore, quello delle contestazioni, che sicuramente necessita di organi terzi e imparziali capaci di disinnescare il potenziale di divisione insito nella decisione in merito ai reclami qualora essa appaia ingiusta.

Molte delle novità riguardano la raccolta delle firme necessarie per la presentazione delle candidature, settore nevralgico e abbastanza delicato soprattutto per gli equilibri interni al singolo partito. Qui si rintracciano alcune direttive che apparentemente potrebbero sembrare antitetiche: da una parte si innalza il numero delle firme necessarie, che passano da almeno 500 e al massimo 1.000 del precedente regolamento (art. 4) ad almeno 1.500 e al massimo 2.000 (art. 6); dall'altra si amplia la platea dei soggetti che possono firmare e dei soggetti che possono autenticare le firme. Si stabilisce infatti che i firmatari possano essere le «persone che godano dell'elettorato attivo per l'elezione del Sindaco di Genova e i giovani che compiano 16 anni entro il 12 febbraio 2012» (nella primaria precedente potevano firmare solo coloro che godevano «dell'elettorato attivo per l'elezione della Camera dei Deputati del Comune di Genova»). Inoltre, rispetto alla precedente tornata, si dà potere di autenticazione delle firme anche a consiglieri o assessori, regionali, provinciali o di municipio di Genova e di ogni comune della provincia, anche eletti nei precedenti cicli amministrativi. Si esenta poi dalla necessità di raccogliere le firme il sindaco uscente che intenda presentarsi.

Quindi, da una parte, necessità di una rappresentatività più corposa, dall'altra una facilitazione nell'autenticazione delle firme unita a una base elettorale in cui pescare più ampia della precedente. Si stabilisce inoltre opportunamente, nell'art. 1, che la raccolta delle firme per partecipare alle primarie «inizierà il 22 dicembre 2011 e si concluderà il 16 gennaio 2012», evidentemente per eliminare margini di polemica e divisione sul punto (nel 2007 non era contemplata alcuna disposizione del genere).

Per quanto concerne invece l'elettorato passivo, l'art. 5 ricalca l'art. 4 del 2007 stabilendo che possono partecipare «i cittadini che abbiano piena titolarità dei diritti attivi e passivi di voto per la elezione del Sindaco», e che non «possono candidarsi alla Primaria coloro che siano iscritti a partiti politici che non abbiano sottoscritto il presente documento o coloro che nel corso dell'attuale ciclo amministrativo abbiano svolto o svolgano attività politica a sostegno del centrodestra».

La novità risiede nel fatto che viene attribuita al Comitato per la primaria la possibilità di escludere con un proprio deliberato «quelle candidature ritenute manifestamente provocatorie». Non si specifica però se tale deliberazione sia appellabile o meno al Collegio dei Garanti, lasciando nel dubbio circa la portata della disposizione: l'aver posto il criterio della “manifesta provocatorietà” sembrerebbe alludere a un giudizio autoevidente non necessitante di ulteriori passaggi garantistici.

Tra le condizioni di validità della candidatura viene introdotta la necessaria dichiarazione di accettazione del codice di autoregolamentazione per le spese elettorali allegato al regolamento, forse la novità più significativa e necessaria, visto che molto del contenzioso riguardante le precedenti tornate degli ultimi dieci anni verteva proprio sulla mancanza di *par condicio* fra i candidati in merito a questo fondamentale aspetto della competizione.

Per quanto riguarda l'elettorato attivo, invece, con disposizione logicamente collegata a quella sulla raccolta delle firme, si stabilisce che possano partecipare, oltre ai titolari del diritto di voto alle elezioni comunali, anche coloro che compiano sedici anni entro il giorno della votazione, nonché i migranti (nel precedente testo si parlava di immigrati) regolarmente residenti, muniti di permesso di soggiorno da presentare al seggio. Rispetto al precedente regolamento, gli stranieri non debbono più previamente registrarsi presso l'Ufficio Tecnico Amministrativo. Tutti coloro che si recano a votare debbono dare l'assenso per essere registrati nell'elenco dei partecipanti alla votazione, che, si specifica nel nuovo regolamento, è l'albo degli elettori (art. 12).

La novità forse più significativa, come già si è anticipato, è la presenza in allegato al regolamento del Codice di comportamento per la campagna elettorale dei candidati alle primarie 2012 della coalizione di

centrosinistra a Sindaco di Genova, che contiene le fondamentali disposizioni riguardanti il Contenimento dei costi e mezzi di propaganda consentiti (art. 3) e i Limiti di spesa (art. 4), la cui accettazione è condizione di validità della candidatura.

Si stabilisce, in particolare, il divieto di utilizzazione di «spot TV, redazionali TV, spot Radio, manifesti 6 per 3 e 4 per 3, pannelli pubblicitari [...] manifesti su spazi privati luminosi [...] pubblicità sui bus», mentre si consente la pubblicazione a pagamento di messaggi pubblicitari su testate giornalistiche, ma «limitatamente e unicamente diretti a promuovere le iniziative a cura o a sostegno dei candidati stessi».

Per quanto concerne la propaganda elettorale attraverso siti web o altri mezzi di comunicazione elettronica, ovvero la stampa di materiale informativo, si rinvia, nel mentre si autorizzano queste attività, al rispetto della normativa generale applicabile, specificando comunque che il materiale elettorale prodotto debba sempre «riportare il simbolo della primaria Genova 2012».

Con norma di rinvio generale si stabilisce poi che a tutti i mezzi di propaganda si applichi la normativa per l'elezione di Camera e Senato, nonché quella sulla privacy.

Chiude l'art. 3 un divieto di pubblicazione e/o diffusione di sondaggi politici ed elettorali sull'esito della primaria per tutto il periodo seguente all'approvazione del codice e antecedente allo svolgimento delle operazioni elettorali.

Completa questa disciplina poi l'art. 4 dell'allegato, che dopo aver sancito che la campagna elettorale deve essere improntata «a criteri di sobrietà, finanziata in modo trasparente e accompagnata da un rendiconto finale» (nell'art. 2 si era frattanto stabilito che la stessa deve svolgersi «con lealtà nei confronti degli altri candidati», con divieto di «ogni azione che possa ledere la dignità degli altri candidati oltre che l'immagine della coalizione ovvero dei suoi componenti»), fissa in 20.000 euro il tetto massimo per le spese elettorali di ciascun candidato, stabilendo che per «spese relative alla campagna elettorale si intendono quelle relative: a) alla produzione, all'acquisto o all'affitto di materiali e di mezzi per la propaganda; b) alla distribuzione e diffusione dei materiali e dei mezzi di cui alla lettera a); c) all'organizzazione di manifestazioni di propaganda, in luoghi pubblici o aperti al pubblico,

anche di carattere ricreativo, sociale, culturale e sportivo; a ogni altra prestazione o ad altro servizio inerente alla campagna elettorale, nonché al personale utilizzato». Si fa riferimento anche alle iniziative di sostegno tipo buffet, stabilendo che tali spese «sono computate in base al costo sostenuto dal candidato o dai suoi fiancheggiatori, e al differenziale tra il totale delle risorse raccolte e il costo delle iniziative medesime, in caso di compartecipazione diretta dei partecipanti all'evento», specificando inoltre che di tali somme deve essere indicata la provenienza.

Di queste spese tutti i candidati debbono presentare entro le ore 12:00 del giovedì successivo alle votazioni una dichiarazione contenente un rendiconto relativo ai contributi e servizi ricevuti ed alle spese sostenute. Inoltre, si pone in capo a ogni candidato o a un suo delegato l'obbligo di consegna di tutta la documentazione relativa alle spese per almeno tre mesi dopo lo svolgimento delle elezioni.

L'organo che deve decidere in merito alle contestazioni riguardanti la violazione del Codice di comportamento è proprio quel Collegio dei Garanti introdotto come novità dall'art. 4 del Regolamento: all'art. 5 del Codice si disciplinano le due modalità di accesso a tale giudizio, stabilendo che il potere di adire l'organo di garanzia sia nelle mani da una parte dell'Ufficio Tecnico Amministrativo, che deve segnalare prontamente al Collegio «ogni eventuale violazione, adottando in via provvisoria le misure ritenute necessarie a far cessare la violazione ed a consentire il corretto proseguimento della campagna elettorale», dall'altra di ciascun candidato o suo rappresentante o delegato alle elezioni, il quale «può presentare una segnalazione al Collegio dei Garanti in relazione a presunte violazioni del presente codice», segnalazione che deve essere «redatta per iscritto in modo quanto più possibile circostanziato», con la contestuale allegazione di «tutta la documentazione inerente, al fine di comprovarne i contenuti».

La decisione del Collegio viene presa passate le quarantotto ore fissate dallo stesso alle parti del giudizio (candidati e/o Ufficio Tecnico Amministrativo – all'inizio dell'art. 6 si menziona, sembrerebbe erroneamente, il Comitato Organizzativo) per rendere note osservazioni e produrre la documentazione ritenuta utile, entro ulteriori quarantotto ore che debbono essere ridotte a ventiquattro nella settimana prima delle

elezioni e ogniqualvolta la procedura sia attivata dall'Ufficio Tecnico Amministrativo.

Si dispone inoltre l'inappellabilità della pronuncia del Collegio, che può contenere disposizioni che impongano agli interessati «le misure adottate al fine di far cessare il comportamento scorretto e di ristabilire la piena parità di condizioni fra i candidati, prescrivendo gli atti riparatori a favore dei soggetti danneggiati e fissando il termine per l'adempimento».

La sanzione per l'inosservanza delle decisioni è la sospensione o l'esclusione dalle elezioni, nonché la decadenza se si era stati eletti. Le prime due misure sono appellabili per revocazione di fronte allo stesso Collegio, che si pronuncia, inappellabilmente, entro le successive quarantotto ore. La sanzione della decadenza, non menzionata, sembrerebbe dunque essere inappellabile, ma ciò non appare granché coerente. In caso di reiterate violazioni, invece, la decisione con cui si esclude un candidato o lo si dichiara decaduto è inappellabile.

Dal punto di vista del funzionamento dell'organo, si dispone che le sedute siano valide con la presenza di almeno tre garanti e che la maggioranza richiesta per le decisioni sia quella dei 3/5 dei componenti l'organo.

Come si è visto passando in rassegna le novità presenti nel regolamento del 2012, dunque, pur in un'ottica di sostanziale conferma degli organi e delle regole procedurali contemplati nella precedente regolamentazione, le innovazioni sembrano essere significative e rispondenti da una parte alla volontà di aprire ulteriormente le primarie alla partecipazione (limite abbassato a sedici anni e ampliamento della platea dei soggetti che possono autenticare le firme), dall'altra alla necessità di intervenire, ponendo regole stringenti, su tutti quegli aspetti (spese elettorali, raccolta firme, procedure di garanzia) che hanno provocato, in questi ultimi anni, le frizioni e le polemiche più accese. Da questo punto di vista, pare che le misure introdotte rispondano pienamente ai problemi che erano sorti. Il tempo e la prassi ci diranno poi se le stesse avranno avuto quel successo che, in astratto, dovrebbero conseguire.