

## **Nuovi sistemi elettorali regionali: meccanismi e rendimento**

*Maria Chiara Pacini*

PARTE I. IL SISTEMA ELETTORALE DI CUI ALLA L. 43/95 – 1. Descrizione del sistema elettorale – 2. I risultati positivi raggiunti – 3. I problemi irrisolti – PARTE II. LE NUOVE LEGGI ELETTORALI – 4. Studio dei casi – 5. Le nuove leggi elettorali: una panoramica – . Le riforme organiche – 8. La “riforma nascosta” nelle Regioni con “nuovo” Statuto e “vecchia” legge elettorale

L’obiettivo del lavoro è quello di studiare i nuovi sistemi elettorali regionali e il loro rendimento. Il punto di partenza è rappresentato da una breve analisi del sistema elettorale regionale delineato dalla l. 43/1995. Tale operazione è necessaria per almeno due motivi: da un lato, perché questo sistema elettorale è ancora vigente nelle Regioni che, anche dopo l’entrata in vigore della l. cost. 1/1999, non hanno adottato una propria disciplina; dall’altro, perché, di fatto, esso rappresenta il modello di riferimento anche per quelle Regioni che si sono date nuove regole elettorali.

In quest’ottica il lavoro sarà diviso in due parti. Nella prima, si ricostruiranno i meccanismi elettorali della legge 43/1995, gli importanti risultati da questa conseguiti e i problemi da essa lasciati ancora aperti. Nella seconda parte si analizzeranno più da vicino i nuovi sistemi elettorali regionali e gli effetti da questi determinati.

### ***PARTE I: IL SISTEMA ELETTORALE DI CUI ALLA L. 43/1995***

#### **1. Descrizione del sistema elettorale**

Innanzitutto è utile domandarsi quali siano stati i principi ai quali la legge 43/1995 intendeva ispirarsi, poiché essi hanno rappresentato anche il riferimento per le nuove leggi elettorali. Il primo obiettivo della legge era la *governabilità*, raggiungibile attraverso la costituzione di maggioranze sufficientemente ampie, tali da assicurare un esecutivo stabile alla Regione. Questo obiettivo si colloca, comunque, all’interno della scelta di mantenere un sistema elettorale con una forte componente proporzionalistica che tutela il *pluralismo politico* (non a caso la legge stabilisce soglie di sbarramento, ma queste sono facilmente aggirabili). In tal modo viene, tra l’altro, salvaguardato il principio di *rappresentanza delle minoranze* che sarebbe stato inevitabilmente pregiudicato dall’adozione di un sistema esclusivamente maggioritario.

Quanto ai meccanismi relativi al sistema elettorale in senso stretto, si tratta di un sistema misto con elezione diretta del Presidente e premio di maggioranza. I seggi sono attribuiti secondo due diverse modalità: l’80% a liste provinciali mediante un sistema proporzionale, il 20% a liste regionali bloccate attraverso un sistema maggioritario. L’esito della competizione è deciso dai voti conseguiti dalla lista regionale, il cui capolista è il candidato Presidente (questo anche formalmente dopo l’entrata in vigore della l. cost. 1/1999). È proclamato eletto Presidente il candidato che ha conseguito il maggior numero di voti; alla sua lista regionale spetta un premio di maggioranza di entità variabile.

#### **2. I risultati positivi raggiunti**

Alcuni obiettivi che questo sistema elettorale si prefiggeva, nell’ambito di due prove elettorali (1995, 2000), sono stati realizzati.

a) *Governabilità*. In primo luogo, sembra conseguito un livello più stabile di governabilità, anche se questo risultato, in fondo, sembra determinato più dalle innovazioni sul piano della forma di governo introdotte dalla l. cost. 1/1999 che dalle regole elettorali in senso stretto (si vedano le crisi di Giunta e i conseguenti “ribaltoni” in Molise, Campania e Calabria verificatesi nella legislatura 1995-2000). In effetti, la forma di governo modellata sul principio del *simul stabunt*,

*simul cadent* e il fatto che il sistema elettorale garantisca alla coalizione vincente almeno il 55% dei seggi creano le condizioni per una sicura continuità governativa.

b) *Bipolarismo*. Nell'arco degli anni, gli attori politici hanno imparato ad usare ed ottimizzare questo sistema elettorale: i partiti hanno imparato ad allearsi in due coalizioni; gli elettori a concentrare i propri voti quasi esclusivamente in questi due soggetti politici.

### 3. I problemi irrisolti

Il sistema elettorale di cui alla l. 43/1995 evidenzia alcuni problemi ai quali le nuove leggi elettorali regionali hanno cercato di porre rimedio.

a) Un primo rilievo attiene alla grande *complessità* di questo sistema elettorale, sia dal punto di vista dell'elettore, sia dal punto di vista dei meccanismi di assegnazione dei seggi.

b) Un secondo rilievo riguarda la problematica della *frammentazione*, alimentata soprattutto dall'assenza di soglie di sbarramento per i partiti che entrano a far parte di una coalizione.

c) Una terza questione attiene al *premio di maggioranza*, la cui disciplina, oltre che complessa, appare anche poco razionale perché, ad un aumento dei voti conseguiti dalla coalizione vincente, non corrisponde necessariamente un aumento proporzionale dei seggi stante il possibile dimezzamento del premio di maggioranza (problema della c.d. "monotonicità").

d) Un ulteriore problema riguarda la *natura del listino regionale* che nell'idea del legislatore avrebbe dovuto rappresentare la "squadra" del Presidente. Nella prassi, però, i candidati regionali, anziché transitare in blocco nella Giunta regionale, hanno finito per essere quasi un "sottotipo" di eletti, in quanto non legittimati direttamente dal voto di preferenza. Addirittura il "listino" ha finito per divenire una sorta di camera di compensazione tra le componenti politiche della coalizione.

e) Infine, il sistema elettorale ha posto un problema serio riguardante *la rappresentanza dei territori*. Il procedimento di redistribuzione dei seggi tra le circoscrizioni fa sì che quelle più numerose e quindi con un numero più elevato di consiglieri da eleggere hanno spesso ottenuto più seggi di quelli spettanti, a discapito delle piccole circoscrizioni.

## PARTE II: LE NUOVE LEGGI ELETTORALI

### 4. Studio dei casi

Quali Regioni hanno cambiato il sistema elettorale? In verità la domanda non può essere posta in maniera così netta, poiché la distinzione tra chi ha fatto e chi non ha fatto è molto più articolata. A tal fine, è possibile dividere le Regioni in quattro gruppi:

a) Regioni che hanno approvato Statuto e legge elettorale prima dell'indizione delle elezioni e che quindi hanno potuto votare con nuovi sistemi elettorali: Toscana, Lazio, Puglia e Calabria;

b) la Regione Marche che pur avendo approvato una propria legge elettorale, ha votato con la l. 43/95 poiché il proprio Statuto è entrato in vigore dopo le elezioni;

c) Regioni che si sono dotate soltanto di un nuovo Statuto (che è entrato in vigore dopo le elezioni) e non hanno messo mano alla legge elettorale (Liguria, Emilia Romagna, Umbria e Piemonte). Anche se in queste Regioni apparentemente non si sono apportate modifiche alla legge elettorale, in realtà attraverso le disposizioni statutarie che incrementano il numero dei consiglieri, si sono mutati gli effetti dell'attuale sistema elettorale;

d) Regioni che non hanno apportato alcuna modifica né alla legge elettorale, né allo Statuto.

I primi tre gruppi di Regioni saranno quelli oggetto di studio.

Per i primi due si analizzeranno i nuovi meccanismi elettorali introdotti e gli effetti che in teoria questi possono determinare. Inoltre sarà effettuata una valutazione del loro rendimento attraverso l'esame di indicatori calcolati su due diverse fonti di dati: sui reali risultati elettorali del 1995, 2000 e 2005; su dati frutto di simulazioni.

Anche per il terzo gruppo di Regioni, ossia quelle che si sono dotate soltanto di un nuovo Statuto, si effettueranno delle simulazioni che dovrebbero mettere in rilievo come il semplice aumento dell'ampiezza del Consiglio determini effetti non trascurabili sul piano della rappresentanza, sia partitica che territoriale.

### 5. Le nuove leggi elettorali: una panoramica

In questa sede analizzeremo i casi delle Regioni che hanno cambiato sistema elettorale direttamente, ossia attraverso una nuova legge elettorale. Innanzitutto vanno distinte le Regioni che operano in base alla tecnica della novellazione (Lazio, Calabria e Puglia) da quelle che invece attuano una riforma organica e completa della legge elettorale (Marche, ma soprattutto Toscana che non fa più alcun rimando alla legislazione statale in materia). Comunque un dato comune a tutte le leggi è che nessuna stravolge l'impianto del vecchio sistema elettorale, ma, anche dove vi sono riforme, queste non prescindono mai dai principi ispiratori del passato. In questo senso, appare certamente appropriato parlare di riforme "incrementali", anziché innovative.

Tutte le nuove leggi elettorali confermano l'elezione diretta del Presidente (in attuazione dei nuovi Statuti), la natura mista del sistema elettorale e la presenza di un premio di maggioranza. Sicuramente il dato che accomuna tutte le leggi è l'incremento del numero dei consiglieri (deciso in prima battuta dai nuovi Statuti). Questo incremento può facilitare la frammentazione, se non opportunamente arginato attraverso soglie di sbarramento su cui comunque tutte le Regioni, escluso il Lazio, intervengono. Comunque la frammentazione può essere condizionata anche da elementi che incidono sull'offerta elettorale. Si tratta delle c.d. "soglie di sbarramento in entrata" che impediscono l'accesso alla competizione elettorale a partiti non dotati di determinati requisiti (tra questi, in particolare, l'obbligo di sottoscrivere le liste da parte di un determinato numero di elettori). Questo aspetto è affrontato da tutte le leggi elettorali.

Un altro elemento preso in considerazione da tutte le leggi, tranne quella calabrese, è il problema della rappresentanza dei territori, premesso comunque che l'ampliamento del Consiglio favorisce di per sé una distribuzione più equilibrata dei seggi tra le circoscrizioni. Infine, tre delle cinque Regioni (Puglia, Toscana e Marche) aboliscono il listino regionale e intervengono sul premio di maggioranza, in parte razionalizzandolo.

Dimensioni di confronto	Lazio	Calabria	Puglia	Toscana	Marche
a) Frammentazione					
- <i>soglie di sbarramento in entrata</i>	X	X	X	X	X
- <i>numero consiglieri</i>	X	X	X	X	X
- <i>soglie di sbarramento</i>		X	X	X	X
- <i>formula elettorale proporzionale</i>				X	X
b) Premio di maggioranza			X	X	X
c) Abolizione del "listino"			X	X	X
d) Rappresentanza dei territori	X		X	X	X

### 6. Le leggi "novellate"

La strada che la maggior parte delle Regioni ha seguito nella compilazione della nuova legge elettorale è la tecnica della novellazione. Su questa linea Lazio, Calabria e Puglia hanno apportato solo alcuni correttivi alla legislazione preesistente (leggi 108/68 e 43/95).

*Lazio.* La legge interviene sui seguenti aspetti: a) soglie di sbarramento in entrata; b) norme a tutela della rappresentanza dei territori.

*Calabria.* Le novità riguardano, in particolare: a) le soglie di sbarramento in entrata; b) l'innalzamento della soglia di sbarramento per le liste provinciali al 4%. Si tratta di una novità significativa che appare in discontinuità non solo con la l. 43/1995 ma anche con l'assetto del sistema politico regionale caratterizzato da un alto livello di frammentazione (nell'ultima legislatura i gruppi consiliari sono saliti fino a 23).

*Puglia.* Gli interventi riguardano: a) le soglie di sbarramento in entrata; b) la soglia di sbarramento pari al 5% che deve essere superata o dalla coalizione o dal singolo partito. Tale disposizione rende molto più selettivo l'accesso al Consiglio da parte dei piccoli partiti che non si coalizzano. Più coraggiosa invece appare la scelta di fissare a regime, cioè dalla prossime elezioni, la soglia di sbarramento al 4% per tutti i tipi di partiti, indipendentemente dal fatto che siano o meno coalizzati. Questo produce conseguenze ancora diverse sulle strategie elettorali dei soggetti politici; c) l'abolizione del listino regionale; d) le modalità di assegnazione del premio di maggioranza; e) le norme a tutela della rappresentanza dei territori.

## **7. Le riforme organiche**

Un discorso diverso deve essere fatto per la Toscana e le Marche che, pur muovendosi nei solchi della vecchia normativa statale, hanno comunque approvato una disciplina organica che razionalizza la normativa previgente. Oltre a disposizioni riguardanti la rappresentanza dei territori e le soglie di sbarramento in entrata, entrambe modificano le modalità di assegnazione dei seggi proporzionali e del premio di maggioranza. Inoltre, e questa forse è la novità più importante sul piano politico, entrambe formalizzano il concetto di coalizione. È la prima volta che questo viene fatto direttamente dalla legge elettorale. Fino ad ora, le coalizioni sono esistite come il risultato di dinamiche e strategie adottate dai soggetti politici al fine di ottenere il premio di maggioranza. Mai nessuna disciplina elettorale aveva formalizzato tale entità. La Toscana è stata la prima a farlo e ad incentrare molta della sua legislazione su questo soggetto. Nonostante tutto, però, la Regione Marche è riuscita a spingersi oltre: la coalizione rappresenta il fulcro di tutta la nuova disciplina elettorale, su di essa sono calcolate soglie di sbarramento, seggi proporzionali, premi di maggioranza.

## **8. La “riforma nascosta” nelle Regioni con “nuovo” Statuto e “vecchia” legge elettorale**

In questo paragrafo saranno prese in esame le Regioni appartenenti al terzo gruppo, ossia quelle in cui all'approvazione di un nuovo Statuto non ha fatto seguito una nuova disciplina elettorale. Potrebbe essere interessante cercare di spiegare perché questo è accaduto. Quello che comunque interessa in questa sede è analizzare come le modifiche statutarie che prevedono l'aumento del numero dei consiglieri possono incidere sul piano elettorale. Ciò può essere dimostrato attraverso una serie di simulazioni.

Dai risultati di queste ultime dovrebbe emergere come l'aumento del numero dei consiglieri determini: a) un aumento consistente dei livelli di frammentazione. Questo perché, a parità di condizioni, ampliando l'assemblea, il numero dei voti necessari per l'acquisizione dell'ultimo seggio diminuisce, con ciò rendendo più facile l'accesso ai piccoli partiti; b) una maggiore rappresentanza dei territori. Con l'aumento del numero dei seggi da ripartire, aumentano anche le probabilità per le piccole circoscrizioni di ottenere almeno un seggio.