

Consolidare il bipolarismo limitando la frammentazione Sobri suggerimenti sul sistema elettorale

di Alessandro Chiaramonte e Salvatore Vassallo ()*

Sommario

1. Introduzione. – **2. Perché i sistemi elettorali sub-statali (anche nei Paesi federali) non variano.** – **3. Le componenti dei sistemi elettorali regionali e i loro effetti.** – **4. Quali componenti considerare essenziali e quali mutevoli?** – **5. Conclusioni.**

1. Introduzione

Se ce ne fosse stato bisogno ⁽¹⁾, la transizione italiana ha dimostrato in maniera inconfutabile l'importanza dei sistemi elettorali come dispositivo in grado di influire sulla struttura del sistema partitico e – per questa via – sulla stabilità e l'efficacia dei governi.

La transizione italiana ha anche mostrato quanto sia difficile modificare i sistemi elettorali, posto che coloro i quali devono prendere tale decisione sono anche i primi a godere dei vantaggi o a pagare il prezzo della nuova struttura di opportunità. Data l'incertezza sugli effetti che essa potrà avere sulla allocazione delle risorse politiche, tra i "legislatori" tendono a prevalere l'attendismo e i veti incrociati.

Tuttavia, è sempre il caso italiano a mostrare come nel processo di trasformazione del sistema partitico si sviluppino fenomeni di apprendimento che spingono gli attori politici a conside-

(*) L'articolo è frutto di una riflessione comune. I paragrafi 1, 2 e 5 sono stati redatti da Salvatore Vassallo; i paragrafi 3 e 4 da Alessandro Chiaramonte.

(1) Ci limitiamo a segnalare: B. GROFMAN, A. LIJPHART (a cura di), *Electoral Laws and Their Political Consequences*, Agaton Press, Inc., New York, 1986; A. LIJPHART, *Electoral Systems and Party Systems*, Oxford, Oxford University Press, 1994; G. COX, *Making votes count*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

rare ovvio e benefico ciò che in un diverso contesto competitivo consideravano assurdo e pericoloso. Cosicché, i legislatori nazionali, costretti per la prima volta a modificare il sistema elettorale comunale sotto la pressione di un referendum che prometteva di avere esiti plebiscitari furono indotti a congegnare un sistema che legava l'elezione del Sindaco alla formazione di una "sua" maggioranza consiliare.

Quella scelta fu influenzata da una autorevole corrente di pensiero giuridica e politologica e fu scelta certamente perché consentiva al tempo stesso ai vari gruppi politici di "concedere" l'elezione diretta mantenendo ferma la presenza di distinte etichette di partito nell'arena elettorale proporzionale.

Il modello "neo-parlamentare" adottato per il livello comunale ha fatto scuola. È stato di fatto assunto come l'archetipo di una nuova organizzazione del sistema di governo. La sua congruenza con la riarticolazione su basi bipolari del sistema partitico, con la domanda di personalizzazione della leadership di governo e al tempo stesso con l'esigenza dei partiti di mantenere – almeno in una fase transitoria non breve – identità differenziate e ulteriori rispetto a quelle delle coalizioni, lo rende particolarmente adatto a "disciplinare" la transizione italiana.

La sua adozione al livello nazionale non è stata possibile solo perché avrebbe richiesto una ampia revisione costituzionale e quindi complessi accordi che gli attori politici si sono rivelati incapaci di gestire. Essa è stata possibile invece, oltre che al livello dei governi locali, al livello regionale proprio perché – richiesta a gran voce dagli interessati, i governanti regionali – poteva essere adottata con un intervento legislativo limitato.

Ma ora, come è noto, in virtù della revisione operata dalla legge costituzionale 1/99, i consigli regionali hanno la possibilità di modificare, tra le altre cose, *anche* il sistema elettorale. Le domande a cui intendiamo rispondere con questo intervento sono le seguenti: è proprio opportuno che lo facciano? E se sì, in relazione a quali sue componenti?

L'analisi comparativa suggerisce di rispondere con molta cautela alla prima domanda. Essa indica infatti che anche nei sistemi federali, per ragioni che cercheremo di mettere in luce nel

paragrafo 2, tende ad affermarsi una notevole uniformità tra i sistemi per l'elezione delle assemblee legislative sub-nazionali.

Inoltre, come mostrano i dati presentati nel paragrafo 3, il sistema elettorale introdotto nel 1995 per le Regioni a statuto ordinario e ora di fatto esteso, seppure in via provvisoria, alle Regioni a statuto speciale, ha esibito un buon rendimento, almeno per quanto attiene agli obiettivi ormai generalmente ritenuti apprezzabili, di promuovere una dinamica competitiva bipolare e – pur in assenza di altre norme forti di razionalizzazione – la stabilità degli esecutivi. È altrettanto evidente che vi sono altre finalità che quel sistema elettorale non si è dimostrato in grado di realizzare, ed in particolare, esso non ha costituito una barriera sufficiente alla frammentazione partitica, né ha promosso la coesione interna dei gruppi politici.

Tutto ciò considerato, nel paragrafo 4 proponiamo due distinti modelli che a nostro avviso potrebbero essere utilmente presi in considerazione dai legislatori regionali per adattare alle loro preferenze e alle specificità del sistema partitico regionale il sistema ora vigente. Questi due modelli mantengono alcuni elementi essenziali del sistema elettorale attualmente in vigore, mentre variano per aspetti “minori” che riguardano sostanzialmente la soglia di accesso per le liste di partito e l'assegnazione dei seggi ai singoli candidati.

Poiché il nostro approccio è politologico, non ci siamo posti il problema del rapporto tra le leggi regionali e la legge della Repubblica che, ai sensi dell'art. 122 della Costituzione, dovrebbe identificare i “principi fondamentali” delle discipline elettorali regionali. Presumiamo peraltro che la legge statale come in altri casi simili si farà attendere, se mai verrà approvata. Cosicché i “principi fondamentali” dovranno essere desunti dalle norme vigenti. Non intendiamo tuttavia affrontare in questa sede il problema, soggetto a valutazioni ampiamente controvertibili. Ci limitiamo a segnalare che certamente nessuno dei “sobri” suggerimenti avanzati in questo articolo rischia di entrare in contraddizione con i “principi fondamentali”, qualunque sia l'estensione che a questi ultimi si vorrà dare, sia per via “legislativa” sia per via “interpretativa”.

2. Perché i sistemi elettorali sub-statali (anche nei paesi federali) non variano

Sebbene non esistano studi sistematici sull'argomento, i pochi ricercatori che vi si sono applicati hanno notato che nei Paesi federali vi è una tendenziale congruenza sia tra i vari sistemi elettorali delle unità sub-nazionali, sia tra quest'ultimi e il sistema elettorale adottato a livello federale. Come ha scritto recentemente Louis Massicotte, "anche in quelle federazioni in cui la congruenza non è costituzionalmente prevista, tende ad essere predominante la medesima formula ad entrambi i livelli, sia che si tratti del *plurality* (Canada, India e Stati Uniti), del voto alternativo (Argentina, Australia, Sud Africa, Svizzera) o del sistema misto corretto (Germania)"⁽²⁾. Una rapida ricognizione dei principali casi di paesi democratici con struttura federale può agevolmente corroborare tale affermazione.

La Costituzione federale tedesca, quanto alla disciplina del sistema elettorale dei Länder, si limita a prescrivere alcuni criteri molto generali di democraticità rinviando per ogni altro aspetto alla potestà normativa degli stessi Länder. Questi ultimi hanno normato all'interno dei loro rispettivi testi costituzionali solo pochi elementi del sistema elettorale. In due casi le costituzioni dei Länder contengono l'indicazione di principi generali, in sette casi contengono indicazioni sulla soglia di sbarramento, nel caso della Saarland la costituzione stabilisce che la formula debba essere proporzionale, nei restanti nove casi viene previsto che il sistema elettorale sia quello della «proporzionale personalizzata»⁽³⁾.

Di fatto i Länder si sono adeguati ad uno standard uniforme, emulando in quasi tutti i suoi aspetti rilevanti il sistema adottato per l'elezione del Bundestag. Quest'ultimo, come è noto, richie-

(2) Cfr. L. MASSICOTTE, *Federal Countries*, in ROSE R. (a cura di), *International Encyclopedia of Elections*, London, Macmillan, 2000, p. 102.

(3) Si vedano: C. FUSARO e L. STROPPIANA, *Rapporto sulla revisione dello Statuto regionale: forma di governo e legislazione elettorale*, 2000, mimeo; D. NOHLEN, *I sistemi elettorali nella Germania Federale a livello regionale e locale*, in *Regione e governo locale*, 1985, n. 6, pp. 49-78; F. LANCHESTER, *I sistemi di rappresentanza nei Länder e dei comuni tedeschi*, in G. RICCAMBONI (a cura di), *Cittadini e rappresentanza in Europa*, Milano, Franco Angeli, 1992, pp. 55-73.

de agli elettori di esprimere due voti: il primo rivolto ad uno dei candidati presenti in collegi uninominali; il secondo rivolto ad una delle liste (bloccate) presenti in circoscrizioni plurinominali. Il numero totale dei seggi assegnati nei collegi e nelle circoscrizioni è – almeno in prima istanza – identico. Nei collegi vale la regola maggioritaria per cui “il primo vince”. L’assegnazione del numero complessivo dei seggi ad ogni partito avviene però in base alla percentuale di voti ottenuta dalle liste circoscrizionali. Cosicché ogni partito, considerati i seggi ottenuti nei collegi, attinge a quelli assegnati al livello circoscrizionale solo nella misura necessaria a raggiungere la quota complessiva di seggi che gli spetta. Se l’ha già superata grazie ai soli seggi conquistati nei collegi uninominali, mantiene i seggi eccedenti. Accedono alla distribuzione su basi proporzionali solo i partiti che abbiano ottenuto almeno il 5% dei suffragi di lista a livello nazionale o almeno 3 eletti nei collegi uninominali.

Tutti i Länder hanno adottato la soglia legale di sbarramento al 5% e una formula (in ultima istanza) proporzionale ⁽⁴⁾. La maggior parte tra essi ha adottato anche il meccanismo della proporzionale personalizzata. Nei Länder però il numero di seggi assegnati nei collegi uninominali (mandati diretti) è superiore (in misura variabile) ai seggi assegnati al livello delle circoscrizioni plurinominali (mandati indiretti). Anche per questo motivo, con l’eccezione dello Schleswig-Holstein, è previsto che se uno o più partiti dovessero ottenere “seggi eccedenti” sul versante uninominale vengano assegnati ulteriori “seggi di compensazione” agli altri partiti. Sempre tra quelli che hanno adottato la proporzionale personalizzata, alcuni Länder hanno mantenuto la possibilità del doppio voto mentre altri hanno imposto agli elettori di scegliere un solo partito su entrambi i binari.

Tra i Länder che non hanno mantenuto il “doppio binario”, il Baden-Württemberg ha eliminato quello plurinominale. Qui l’elettore vota solo per un singolo candidato in collegi uninominali e il riproporzionamento viene operato ripescando i migliori

(4) Nei casi più frequenti si tratta della formula d’Hondt, negli altri della formula Hare-Niemeyer.

perdenti (sostanzialmente come accade per il Senato in Italia). In tre Länder è stato invece mantenuto il solo binario plurinomiale di lista. Va segnalato infine che, con l'eccezione della sola Baviera, dove si può esprimere una preferenza all'interno della lista circoscrizionale, gli elettori non possono mettere in discussione le candidature del loro partito preferito se non votando per un partito diverso.

La Costituzione spagnola, quanto al sistema elettorale delle Comunità autonome, si limita a prescrivere il rispetto del principio proporzionale e i tratti della forma di governo monarchico-parlamentare. Prevede cioè che il Presidente delle Comunità autonome sia eletto, al suo interno, dall'Assemblea legislativa per essere poi nominato dal Re, e che sia "politicamente responsabile", insieme con il "Consiglio di governo" che lui stesso dirige, nei confronti dell'Assemblea.

La legge organica nazionale sul "regime elettorale generale" disciplina poi nel dettaglio il diritto attivo e passivo di voto, una serie di aspetti relativi alle procedure amministrative finalizzate a rendere trasparente il processo elettorale, e contiene una serie di norme tese a garantire un corretto svolgimento della campagna elettorale. La legge organica non entra tuttavia in nessuno degli aspetti rilevanti del "sistema elettorale" inteso come meccanismo di conversione dei voti in seggi. Aspetti la cui disciplina è quindi demandata alla legislazione regionale. Ciononostante, anche nel caso spagnolo, si registra una notevole omogeneità tra il sistema elettorale nazionale e quello adottato al livello delle Comunità autonome. E anche nel caso delle Comunità autonome gli elementi del sistema elettorale a cui è stata data copertura statutaria variano, riguardando talvolta il numero massimo dei seggi, talaltra l'identificazione delle circoscrizioni oppure la soglia legale di sbarramento (5).

(5) Cfr. J. M. VALLÉS, *Quante spagne elettorali? Dimensioni territoriali del fenomeno elettorale nella Spagna odierna*, in M. CACIAGLI, P. CORBETTA (a cura di), *Elezioni regionali e sistema politico nazionale*, Bologna, Il Mulino, 1987 pp. 97-127; ID, *Un'esperienza recente: i sistemi elettorali substatuali in Spagna*, in G. RICCAMBONI (a cura di), *Cittadini e rappresentanza in Europa*, Milano, Franco Angeli, 1992, pp. 95-114.

In tutte le Comunità, come al livello nazionale, viene adottata la formula proporzionale d'Hondt in circoscrizioni plurinominali e il voto su liste bloccate. La soglia di sbarramento, sempre presente, varia tra il 3 e il 5 per cento. Nel caso delle Canarie la soglia che un partito deve superare su base regionale per accedere alla distribuzione dei seggi è del 6%, a meno che non abbia ottenuto almeno il 30% dei voti in una singola circoscrizione.

Una differenza significativa dei sistemi elettorali delle Comunità rispetto a quello nazionale è rappresentato dalla diversa ampiezza media delle circoscrizioni. Come è noto, questo aspetto incide notevolmente sulla distorsività del sistema elettorale per il Congresso dei Deputati spagnolo che, proprio per questo motivo, *non* prevedendo recuperi dei resti su basi sovra-circoscrizionali (e a dispetto della formula proporzionale), esercita un potente effetto di contenimento sulla frammentazione del sistema partitico. Nella gran parte delle circoscrizioni per l'elezione del Congresso dei Deputati, con la rilevante eccezione di Madrid (34 seggi) e Barcellona (32), vengono assegnati da tre a nove seggi, il che implica una soglia di sbarramento circoscrizionale *di fatto* assai superiore a quella legale. Al contrario nella maggioranza delle Comunità autonome le circoscrizioni hanno una "taglia" pari o superiore ai 15 seggi ⁽⁶⁾

Nel caso dell'Austria la Costituzione stabilisce criteri generali per le elezioni degli organi federali (art. 26) richiamati per analogia anche con riferimento alla disciplina delle elezioni di Land (art. 95). Essa prevede inoltre che i membri dei parlamenti regionali "sono eletti su basi proporzionali attraverso il voto eguale, diretto, segreto e personale di tutti gli uomini e le donne che secondo la legge elettorale statale [del Land] hanno diritto di voto e che hanno il loro domicilio nello stato". In ogni caso, "le leggi elettorali dei Länder non possono imporre condizioni più restrittive all'elettorato attivo e passivo di quelle previste per la Camera dei Rappresentati". La Costituzione precisa inoltre che

(6) Cfr. T. GROPPI, *I sistemi elettorali a livello locale e autonomico in Spagna*, in S. GAMBINO (a cura di), *Sistemi elettorali e governo locale*, Edizioni delle autonomie, 1991, pp. 109-149.

“i votanti esercitano il loro diritto di voto in circoscrizioni ognuna delle quali deve comprendere una unità territoriale. Il numero dei seggi deve essere allocato tra le circoscrizioni in proporzione al numero dei cittadini. Non è ammessa una divisione dell’elettorato in corpi elettorali di diverso tipo” (7).

A parte tali prescrizioni, la disciplina del sistema elettorale è quindi demandata ai parlamenti dei Länder. Esattamente così come a livello nazionale il sistema è fortemente proporzionale ed è quasi perfettamente identico al sistema utilizzato nelle Regioni italiane a statuto ordinario prima del 1995. I Länder sono divisi in circoscrizioni plurinomiali all’interno delle quali avviene una prima assegnazione di seggi secondo il metodo del quoziente, corretto di una unità (metodo Hagenbach-Bischoff). I resti realizzati da ogni partito al livello circoscrizionale vengono trasferiti e sommati al livello regionale dove vengono utilizzati per la ripartizione dei seggi residui in base al metodo d’Hondt. Le differenze con il sistema adottato in passato in Italia riguardano la soglia di sbarramento e le preferenze. Per poter accedere infatti all’assegnazione di ulteriori seggi su basi regionali un partito deve aver già raggiunto almeno un quoziente pieno in una circoscrizione. Per di più in quattro Länder è richiesto il superamento di una soglia minima su basi regionali che varia dal 4 al 5 per cento (8). È ammessa infine l’espressione di una preferenza per uno dei candidati presenti nelle liste circoscrizionali di partito. Tuttavia le preferenze possono solo modificare parzialmente l’ordine stabilito dai partiti consentendo al massimo ai candidati più votati di slittare verso una posizione più elevata rispetto a quella in cui erano stati originariamente collocati. Cosicché esse di fatto raramente risultano decisive per la selezione del personale parlamentare.

Sebbene sia gli Stati dell’Unione nordamericana sia le Province canadesi godano di piena autonomia nella disciplina del

(7) Il testo utilizzato è quello disponibile in inglese presso il sito “International Constitutional Law”, <http://www.uni-wuerzburg.de/law/home.html>.

(8) Cfr. M. MORASS, *Sistemi elettorali regionali e comunali in Austria fra partitocrazia, democrazia consociativa e federalismo*, in G. RICCAMBONI (a cura di), *Cittadini e rappresentanza in Europa*, Milano, Franco Angeli, 1992, pp. 75-94.

sistema elettorale, tanto i primi quanto le seconde per l'elezione dei componenti delle loro assemblee legislative adottano nella stragrande maggioranza il sistema *plurality*.

Per quanto riguarda gli USA l'unica eccezione di rilievo era costituita dallo stato dell'Illinois dove dal 1870 al 1980 è stato utilizzato un sistema di voto cumulativo in virtù del quale ogni elettore aveva a disposizione un numero di preferenze (cumulabili, appunto) pari al numero di candidati da eleggere nel suo distretto⁽⁹⁾.

Se vi sono delle differenze tra gli Stati queste riguardano la disciplina delle primarie e – come è ormai noto – le procedure tecniche di voto e computo delle schede. Se vi sono aspetti in discussione questi non riguardano la formula elettorale ma alcuni specifici problemi connessi al sistema uninominale maggioritario, come il tema ricorrente del ridisegno dei collegi a seguito dei tumultuosi fenomeni migratori interni (*redistricting*) oppure il tema del limite ai mandati evocato come strumento per porre un freno alle rendite di posizione degli *incumbent*.

Quanto al Canada, vi sono state per periodi limitati alcune deviazioni dal *plurality*. Nelle province di Alberta e Manitoba tra gli anni venti e gli anni cinquanta fu utilizzato il voto singolo trasferibile nei collegi (plurinominali) urbani e il voto alternativo nei collegi (uninominali) rurali. Il voto alternativo fu utilizzato anche nella provincia di British Columbia tra il 1951 e il 1953.

A ben vedere, in conclusione, gli unici casi davvero significativi di incongruenza si ritrovano in Australia, laddove alcuni stati hanno deviato dal sistema maggioritario con voto alternativo per adottare formule proporzionali e in alcuni cantoni Svizzeri che hanno deviato al contrario dallo standard proporzionale per adottare formule maggioritarie.

Se dunque la congruenza tra sistemi elettorali dei livelli di governo sub-nazionali è la regola anche nei sistemi federali, perché questo accade? È ancora Massicotte ad osservare che “la

(9) Cfr. G. D'IGNAZIO, *Il sistema elettorale degli Stati e del governo locale negli Stati Uniti d'Europa*, in S. GAMBINO (a cura di), *Sistemi elettorali e governo locale*, Edizioni delle autonomie, 1991, pp. 255-293.

congruenza presenta un fondamentale vantaggio: essa rende più facile per i singoli cittadini e per gli attori politici comprendere e padroneggiare le regole del gioco politico”⁽¹⁰⁾.

Andando un po' oltre, si può dire che la congruenza viene consapevolmente ricercata in quanto facilita l'elaborazione delle strategie coalizionali dei partiti e le strategie di voto degli elettori. In alcuni dei casi nazionali che abbiamo trattato la congruenza è il frutto di una deliberata azione dei partiti nazionali (Germania, Spagna), in altri dipende dal radicamento della tradizione uninominale britannica (Usa e Paesi del Commonwealth).

Per i motivi richiamati nell'introduzione, in Italia la congruenza dell'attuale sistema elettorale delle Regioni a statuto ordinario è maggiore con il sistema elettorale locale, piuttosto che con quello nazionale. Diversamente da ciò che è successo in altri Paesi, da noi ha forse più senso ipotizzare (e magari auspicare) che nel medio periodo si vada verso un progressivo adeguamento del sistema nazionale a quello locale e regionale. Al di là di questo, però, ciò che più conta oggi è sottolineare come vi siano ragioni sistemiche – le abbiamo viste avvalorate nell'esperienza di altri Paesi – che suggeriscono di mantenere una certa uniformità tra i sistemi elettorali che verranno adottati dalle singole Regioni. Conseguentemente, vale la pena chiedersi 1) se e in che misura il sistema elettorale vigente abbia dato buona prova di sé nelle consultazioni in cui è stato impiegato e 2) se e in che misura esso possa ancora costituire il modello fondamentale di riferimento per tutte le Regioni, ovvero fino a che punto sia quindi giustificata una sua revisione. È a queste due domande che cercheremo ora di rispondere.

3. *Le componenti dei sistemi elettorali regionali e i loro effetti*

Il sistema elettorale attualmente in vigore nelle Regioni a statuto ordinario – ora esteso, con poche eccezioni e in via transitoria, anche alle altre Regioni – ha rappresentato l'ultimo sta-

(10) Cfr. L. MASSICOTTE, *cit.*

dio del processo di riforme elettorali che ha avuto luogo in Italia ai vari livelli di governo (comunale, provinciale e nazionale) a partire dal 1993. In quanto tale, ha potuto avvalersi dell'esperienza maturata in altri ambiti sull'impatto delle precedenti riforme ed ha pertanto costituito un punto d'approdo, e di compromesso, più avanzato tra le diverse e spesso contrastanti esigenze manifestate dalle forze politiche. Tanto più che ad esso si è giunti, differentemente dagli altri casi, in assenza di vincoli esterni – il referendum, e comunque la pressione dell'opinione pubblica in favore del “maggioritario”, come accaduto nel 1993 – e in una situazione di minore “emergenza” politica – cioè dopo le elezioni del 1994 che hanno segnato il tramonto di molti dei vecchi partiti e dato avvio alla transizione verso la cosiddetta Seconda Repubblica.

La riforma del sistema elettorale regionale attuata nel 1995 è dunque in buona misura tributaria delle osservazioni sui risultati conseguiti dagli altri nuovi sistemi elettorali. Di essi ripropone il carattere “misto”, ossia la combinazione di aspetti tipici tanto dei sistemi maggioritari quanto dei sistemi proporzionali, ma meglio di essi soddisfa l'obiettivo, implicitamente proprio dell'intera categoria di questi sistemi elettorali ⁽¹¹⁾, di coniugare governabilità e rappresentatività. Tale obiettivo, beninteso, può essere soddisfatto solo in modo parziale, poiché, in ultima analisi, i principi della governabilità e della rappresentatività sono tra loro inconciliabili ⁽¹²⁾, ma la sintesi tra i due che il sistema elettorale regionale è in grado di conseguire è senz'altro migliore di quella dei sistemi elettorali nazionali e dei Comuni con più di 15.000 abitanti. Diversamente da quest'ultimi, infatti, il sistema elettorale regionale assicura *incondizionatamente* alla coalizione

(11) Sul punto si vedano, tra gli altri: A. CHIARAMONTE, *I sistemi elettorali misti. Una classificazione*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 1998, n. 2, pp. 229-270; L. MASSICOTTE e A. BLAIS, *Mixed electoral systems. A Conceptual and Empirical Survey*, in *Electoral Studies*, 1999, n. 6, pp. 341-366; M. SHUGART e M. WATTENBERG (a cura di), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*, Oxford, Oxford University Press, 2000.

(12) Cfr. D. NOHLEN, *Two Incompatible Principles of Representation*, in A. LIIPHART e B. GROFMAN (a cura di), *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*, New York, Praeger Publishers, 1984, pp. 83-89.

vincente la maggioranza assoluta dei seggi, ferma restando la salvaguardia del pluralismo partitico e quindi la rappresentanza delle minoranze. Il solo altro sistema elettorale attualmente vigente in Italia che presenta questa stessa caratteristica è quello provinciale.

Al di là dei suoi principi ispiratori e delle intenzioni dei legislatori che l'hanno approvato, è però opportuno valutare l'effettivo rendimento del sistema elettorale regionale, e delle sue specifiche componenti, alla luce di quanto emerso nelle elezioni del 1995 e del 2000. A tal fine ne analizzeremo gli effetti 1) sulla dinamica della competizione politica; 2) sulla frammentazione partitica; 3) sulla coesione delle coalizioni elettorali e, poi, delle maggioranze consiliari; 4) sulla selezione dei candidati.

Circa la dinamica della competizione politica è indubbio che il sistema elettorale abbia favorito l'affermarsi di un assetto bipolare. Lo si desume con chiarezza dalla tabella 1, che rileva la concentrazione percentuale di voti Cb(v) e, ancor più significativamente, di seggi Cb(s) delle due coalizioni più forti in ciascuna delle Regioni chiamate alle urne nelle tornate elettorali del 1995 e del 2000. Nelle elezioni 2000, in particolare, le compagini di centro-destra e di centro-sinistra – che si sono imposte ovunque come i due attori principali della competizione – hanno raccolto congiuntamente come minimo l'89% dei voti in tutte le Regioni e si sono spartite la totalità dei seggi in palio in ben 12 Regioni su 15. Questa netta bipolarizzazione della dinamica competitiva, oltre che dalla specifica contingenza politica che ha registrato il ritorno della Lega Nord nell'alleanza di centro-destra, discende dal meccanismo del premio di maggioranza.

Si tratta di un fattore cruciale, poiché, come già ricordato, esso garantisce alla coalizione che vince anche con un solo voto di scarto il conseguimento di almeno il 55% dei seggi in Consiglio. Ciò ha rappresentato un incentivo formidabile alla formazione di schieramenti che si sono presentati agli elettori come chiare e credibili alternative per il governo della Regione. E, da parte loro, gli elettori hanno potuto ricoprire il ruolo di arbitri della contesa: con il loro voto essi si sono trovati nella condizione di *scegliere* davvero chi

avrebbe dovuto governarli, e non, come in passato, di dare semplicemente una sorta di delega in bianco ai singoli partiti che poi avrebbero negoziato fra loro la formazione e la composizione della Giunta. La componente maggioritaria del sistema si è dunque rivelata determinante nel favorire l'affermarsi di una meccanica competitiva bipolare e, per questa via, nell'esaltare la decisività della scelta di voto degli elettori. Non ci soffermiamo sugli effetti benefici che tale innovazione ha avuto sulla stabilità delle Giunte perché questa *Rivista* ha già dedicato all'argomento un documentato numero monografico ⁽¹³⁾.

TAB. 1 Concentrazione bipolare (Cb) in voti (v) e in seggi (s) nelle elezioni regionali 1995 e 2000

	Elezioni 1995		Elezioni 2000	
	Cb(v)	Cb(s)	Cb(v)	Cb(s)
Piemonte	74,9	85,0	91,3	96,7
Lombardia	68,5	81,1	93,9	96,3
Veneto	70,5	82,8	93,2	100,0
Liguria	80,3	91,1	96,8	100,0
Emilia-Rom.	85,8	92,0	96,8	100,0
Toscana	86,2	92,0	89,2	96,0
Umbria	98,9	100,0	95,6	100,0
Marche	90,4	95,0	94,1	100,0
Lazio	96,2	100,0	97,3	100,0
Abruzzo	95,5	100,0	98,1	100,0
Molise	100,0	100,0	97,6	100,0
Campania	87,2	93,3	98,4	100,0
Puglia	95,7	100,0	97,4	100,0
Basilicata	91,3	93,3	98,2	100,0
Calabria	82,3	90,5	98,5	100,0
Media	86,9	93,1	95,8	99,3

Se il premio di maggioranza è forse l'elemento fondamentale

(13) Si rinvia, in particolare, a S. VASSALLO e G. BALDINI, *Sistemi di partito, forma di governo e politica di coalizione nelle Regioni italiane*, in G. BALDINI e S. VASSALLO (a cura di), *Elezioni, assemblee e governi regionali. 1947-2000*, fascicolo monografico della rivista *Le Istituzioni del federalismo*, n. 3-4, pp. 533-572. Ma si veda anche S. VASSALLO, *Le Giunte regionali in cerca di stabilità*, in R. D'ALIMONTE e A. CHIARAMONTE (a cura di), *Il maggioritario regionale. Le elezioni del 16 aprile 2000*, Bologna, Il Mulino, pp. 59-78.

del sistema, non si deve tuttavia trascurare il fatto che l'80% dei seggi è assegnato mediante formula proporzionale. Accanto agli schieramenti (e ai rispettivi candidati-presidente) che si contendono la guida degli esecutivi regionali, sopravvivono ed anzi proliferano le liste di partito (o di più partiti) che concorrono per l'attribuzione dei seggi consiliari. Come mostra la tabella 2, tra il 1995 e il 2000 si è registrato un notevole aumento, soprattutto nelle Regioni meridionali, tanto del numero di liste presenti quanto del numero di liste che hanno ottenuto almeno un seggio. Le prime sono passate, in media, da 12,7 a 17,7 e le seconde da 8,6 a 11,7. Anche in termini relativi – soppesando cioè la forza relativa di ciascuna di esse mediante ricorso all'indice di Laasko-Taagepera⁽¹⁴⁾ – vi è un deciso incremento del numero effettivo di liste elettorali (mediamente da 5,95 a 7,13) e di liste consiliari (da 5,21 a 6,15).

Il fattore chiave per spiegare l'elevatissima frammentazione è rappresentato dai requisiti per la presentazione delle liste e dal funzionamento delle soglie di sbarramento. Quanto ai primi, la legge dispone la raccolta di un numero minimo di firme per ciascuna provincia che dipende dall'ampiezza della popolazione: tale cifra in ogni caso varia tra 750 e 2000 e costituisce pertanto un'ostacolo tutt'altro che insormontabile anche per i partiti minori⁽¹⁵⁾.

Riguardo poi alle soglie legali di accesso alla rappresentanza, il sistema prevede una clausola di sbarramento regionale pari al 3% dei voti, la quale però non si applica alle liste proporzionali che siano collegate a candidati-presidente che abbiano ricevuto almeno il 5% dei voti. Ne consegue che numerose liste con meno del 3% dei voti espressi nell'arena proporzionale abbiano conquistato seggi in quanto facenti parte di coalizioni con più del 5% di voti nell'arena maggioritaria. Per esse l'unica vera soglia di esclusione è costituita dal quoziente elettorale – o meglio

(14) Cfr. M. LAASKO, R. TAAGEPERA, "Effective" Number of Parties: A Measure with Application to West Europe, in *Comparative Political Studies*, 1979, n. 1, pp. 3-27.

(15) Più precisamente, occorrono almeno 750 firme nelle Province fino a 100.000 abitanti, 1000 nelle Province tra 100.000 e 500.000 abitanti, 1750 tra 500.000 e 1.000.000 di abitanti e 2000 firme nelle Province con più di un milione di abitanti.

dal resto di tale quoziente che può ancora consentire l'attribuzione di un seggio – il quale, soprattutto nelle Regioni medio-grandi, risulta ben inferiore al 3% dei voti. È qui evidente come il sistema elettorale sia stato congegnato sin dall'origine “con in mente un preciso trade-off, quello tra rappresentatività e appartenenza coalizionale”⁽¹⁶⁾: se coalizzati nel maggioritario, anche i partiti molto piccoli – a sé stanti, quindi conservando la loro distintività nell'arena proporzionale – hanno *chances* di accedere alla rappresentanza consiliare.

TAB. 2 *La frammentazione nelle elezioni regionali del 1995 e del 2000*

	Elezioni 1995				Elezioni 2000			
	NL	NLS	NeffV	NeffS	NL	NLS	NeffV	NeffS
Piemonte	15	10	6,37	5,62	19	13	6,37	5,10
Lombardia	15	9	6,00	5,17	14	10	5,10	4,39
Veneto	12	9	6,96	5,85	17	11	6,40	5,19
Liguria	15	9	5,52	4,83	18	11	6,02	4,78
Emilia-Rom.	11	9	4,13	3,32	18	10	5,01	3,95
Toscana	11	8	4,18	3,49	17	11	4,88	3,91
Umbria	11	6	4,45	3,79	13	9	5,64	5,04
Marche	13	9	5,16	4,61	16	11	6,60	5,69
Lazio	14	7	5,38	4,63	20	12	6,55	5,65
Abruzzo	10	8	6,40	5,45	18	12	8,44	7,01
Molise	9	8	6,75	6,55	17	11	9,49	7,90
Campania	15	10	7,29	6,58	20	15	9,45	9,09
Puglia	14	9	6,48	5,59	20	13	6,86	5,74
Basilicata	12	10	7,36	6,70	17	12	9,33	9,29
Calabria	13	8	6,88	6,02	21	14	10,77	9,51
Media	12,67	8,60	5,95	5,21	17,67	11,67	7,13	6,15

Legenda: NL numero di liste presenti; NLS numero di liste che ottengono seggi; NeffV numero effettivo di liste elettorali; NeffS numero effettivo di liste consiliari.

Il prodotto della combinazione tra spinte centripete – derivanti dal premio di maggioranza e manifestatesi in un assetto competitivo fondato su due cartelli principali – e spinte centrifughe

(16) R. D'ALIMONTE, *Il sistema elettorale: grandi premi e piccole soglie*, in A. CHIARAMONTE, R. D'ALIMONTE (a cura di), *cit.*, p. 27.

ghe – favorite dalla permeabilità delle soglie di sbarramento e concretizzatesi nella proliferazione delle liste proporzionali – è un sistema di bipolarismo frammentato in cui sono protagoniste le coalizioni *catch-all*, “acchiappa-tutto”⁽¹⁷⁾. Poiché la vittoria può dipendere anche da un solo voto ottenuto in più degli avversari, le coalizioni che si sono formate hanno teso ad allargarsi fino a ricomprendere quanti più partiti, l’apporto di ciascuno dei quali avrebbe potuto rivelarsi decisivo per l’esito della competizione elettorale.

Il potere di ricatto dei partiti, pur se piccoli, ne è uscito quindi rafforzato. E gli schieramenti, da parte loro, si sono caratterizzati internamente per una notevole frammentazione e per un’ampia distanza ideologica. La conseguenza di tutto ciò è la scarsa coesione coalizionale, che tende a manifestarsi non tanto, o non solo, nel periodo elettorale ma soprattutto dopo. In altre parole, a causa dell’alta frammentazione la logica bipolare rischia di restare confinata nell’agone elettorale e di vedersi sostituita nelle aule consiliari dai particolarismi (a volte trasformistici) dei partiti, con inevitabili effetti negativi sull’efficacia dell’azione di governo⁽¹⁸⁾.

Un’ultima, non meno importante, considerazione sugli effetti del sistema elettorale regionale riguarda la selezione dei candidati. L’introduzione dell’elezione diretta dei presidenti, a seguito della riforma costituzionale del 1999, ha indubbiamente contribuito a soddisfare – come già detto nell’introduzione – la domanda di personalizzazione della leadership di governo e quindi a rafforzarne la legittimità. I candidati-presidente sono stati il volto attraverso cui le coalizioni si sono presentate agli elettori e, in quanto tali, hanno rappresentato un elemento unificante. Il coinvolgimento di personalità di primo piano della vita politica nazionale e locale ha dimostrato poi come i partiti abbiano spesso impiegato le loro risorse negoziali alla ricerca di candidature unitarie di prestigio, tenendo in giusta considerazione la sempre maggiore propensione degli elettori a votare per la persona.

Passando dalla competizione per la carica di “governatore” a

(17) Cfr. R. D’ALIMONTE, *op. cit.*, pp. 11-34.

(18) Cfr. A. CHIARAMONTE, *Le elezioni regionali 2000 nella transizione italiana*, in A. CHIARAMONTE, R. D’ALIMONTE (a cura di), *op. cit.*, pp. 175-198.

quella per i seggi consiliari, il quadro appare tuttavia meno roseo. Se si escludono quelli provenienti dalle liste regionali bloccate, i consiglieri regionali sono eletti sulla base del voto (unico) di preferenza nel rispetto delle quote di seggi spettanti a ciascuna lista. Le elezioni del 2000 hanno segnalato una crescente incidenza del voto di preferenza: oltre il 44% degli elettori che ha espresso un voto valido proporzionale ne ha fatto uso; ma in alcune Regioni meridionali tale quota è arrivata fino all'85% (Tab. 3). Ora, se da un lato il fenomeno può essere letto ancora una volta nei termini della personalizzazione del voto e quindi di un rapporto più stretto tra candidati ed elettori, dall'altro non si può sottacere la preoccupazione – da più parti emersa – che l'utilizzo prevalente di canali individuali di mobilitazione accentui la crisi dei partiti e, per questa via, alimenti ulteriormente le spinte centrifughe già presenti nel sistema.

TAB. 3 *Preferenze espresse su voti validi proporzionali nelle elezioni regionali del 1995 e del 2000*

	Elezioni 1995	Elezioni 2000
Piemonte	16,8	34,4
Lombardia	11,6	23,9
Veneto	16,3	33,4
Liguria	26,3	41,6
Emilia-Rom.	11,1	22,4
Toscana	15,4	28,6
Umbria	30,7	51,2
Marche	28,6	44,6
Lazio	26,6	47,0
Abruzzo	46,3	73,1
Molise	66,4	85,0
Campania	46,4	70,6
Puglia	41,0	69,8
Basilicata	63,4	85,8
Calabria	61,5	82,3
Media	25,2	44,2

Fonte: R. DE LUCA, *Il voto di preferenza nelle elezioni regionali*, paper presentato al Convegno SISP, Napoli, settembre 2000.

Concludendo: alla luce delle consultazioni del 1995 e 2000 il sistema elettorale regionale ha esibito nel complesso un buon rendimento. Ha favorito la strutturazione bipolare della competizione politica e massimizzato la decisività delle scelte di voto degli elettori. Sono però emerse anche indicazioni di segno contrario. In particolare, la frammentazione si è rivelata eccessiva. Se non contenuta, il sistema partitico rischia di polverizzarsi vanificando così gli effetti positivi della sua riarticolazione bipolare.

4. *Quali componenti considerare essenziali e quali mutevoli?*

Le riflessioni sviluppate nei paragrafi precedenti – circa la relativa uniformità dei sistemi elettorali substatuali nei Paesi federali e il (buon) rendimento di quello applicato dal 1995 nelle Regioni italiane a statuto ordinario – costituiscono punti di partenza imprescindibili per delineare i confini entro i quali dovrebbero muoversi, a nostro avviso, i consigli regionali nel caso in cui vogliano avvalersi della facoltà loro accordata dal vigente art. 122 della Costituzione (come modificato dalla l. Cost. n. 1/1999) di disciplinare il sistema elettorale per la loro elezione con una legge propria.

Ciò considerato, e pur in assenza della legge che ne fissi i criteri direttivi, ci pare utile mettere a fuoco i criteri ai quali una tale iniziativa dovrebbe eventualmente attenersi. Partendo dalle analisi e dalle considerazioni presentate in precedenza, abbiamo cercato di isolare, rispetto al novero delle innovazioni teoricamente proponibili, le innovazioni che ci paiono anche *praticabili*, ossia in grado di trovare un sufficiente consenso all'interno dei Consigli e di essere compatibili con la morfologia della rappresentanza politica che sta emergendo dalla transizione italiana.

Naturalmente siamo ben consapevoli del legame sistematico che deve esistere tra sistema elettorale e forma di governo. Aderendo pienamente agli argomenti esposti nell'introduzione a questo numero della *Rivista* e analiticamente sviluppati nell'intervento di Fusaro, la nostra preferenza va al modello attualmente in vigore – il cosiddetto “regime transitorio” previsto

dalla L. cost. 1/1999, caratterizzato da: *a)* elezione diretta del Presidente; *b)* elezione abbinata di Presidente e Consiglio; *c)* Consiglio conformato secondo il voto al Presidente. Le ipotesi di adattamento del sistema elettorale che avanziamo di seguito si muovono all'interno di quel quadro.

In primo luogo riteniamo utile isolare gli elementi dell'attuale sistema elettorale che andrebbero in ogni caso conservati, da quelli suscettibili di modifica. Un primo punto fermo risiede nella conservazione del suo carattere misto maggioritario-proporzionale. Tutte le riforme fin qui attuate si sono conformate a tale principio. Non sarebbe pertanto auspicabile dar vita a soluzioni eccentriche quali il ritorno alla proporzionale pura o l'introduzione di un maggioritario non temperato.

Quanto alla prima possibilità (il ritorno al proporzionale) val la pena di sottolineare che la recente esperienza condotta dalla Regione Friuli-Venezia Giulia mostra come il solo correttivo della soglia di sbarramento risulti del tutto inefficace. Data l'attuale struttura del sistema partitico, la soglia di sbarramento non costituisce infatti, di per sé stessa, un incentivo sufficiente a stimolare una dinamica bipolare⁽¹⁹⁾. Quanto alla seconda (l'adozione di un sistema maggioritario secco) ci pare che essa sarebbe politicamente inaccettabile per i gruppi minori e d'altro canto, tenuto conto della geografia elettorale italiana, condurrebbe in vari casi alla costituzione di consigli regionali "monocolori".

Andrebbe quindi mantenuto l'impianto generale dell'attuale sistema: una formula proporzionale per l'attribuzione di non meno dell'80% dei seggi sulla quale si innesta un premio di maggioranza variabile di cui beneficia, in tutto o in parte (ma comunque in misura tale da consentire l'ottenimento di almeno il 55% dei seggi totali), la coalizione a sostegno del candidato-presidente vincente⁽²⁰⁾. E insieme ad esso dovrebbero rimanere

(19) Cfr. D. SPIZZO, *Friuli-Venezia Giulia. La politica regionale dal 1964 al 2000*, in G. BALDINI e S. VASSALLO (a cura di), *cit.*, pp. 645-660; S. VASSALLO, *Le Giunte regionali in cerca di stabilità*, in R. D'ALIMONTE e A. CHIARAMONTE (a cura di), *cit.*, pp. 75-76.

(20) Circa il funzionamento del premio di maggioranza, l'unica correzione auspicabile è che la quota dei seggi-premio da assegnare (fatta salva la necessità di ricorrere ai

a nostro avviso inalterate le disposizioni concernenti le modalità di espressione del voto (doppio voto, possibilità di voto disgiunto, trasferimento automatico al candidato-presidente collegato del voto alla sola lista proporzionale e non viceversa), che si sono rivelate un punto di equilibrio tra la possibilità concessa agli elettori di diversificare la manifestazione delle proprie preferenze e la necessità di un raccordo tra le due arene di competizione per il conteggio dei voti e l'assegnazione dei seggi.

Come abbiamo visto, il contenimento della frammentazione e la promozione di una maggiore coesione coalizionale e partitica sono invece gli obiettivi che l'attuale sistema elettorale regionale non è riuscito a conseguire in modo soddisfacente. È ad essi che dovrebbe pertanto mirare un'eventuale riforma.

La frammentazione partitica può essere ridotta per molte vie. Un primo intervento è quello di elevare il tetto minimo di sottoscrizioni richiesto per presentare una lista. In secondo luogo si dovrebbe intervenire sulle soglie legali di sbarramento. Infatti, l'attuale doppia soglia (3%-5%), come si è visto, è in realtà una "finta" soglia, anzi una non-soglia, per le liste pur minuscole ma coalizzate nel maggioritario. Una soluzione equilibrata sarebbe quella di unificarla al 4% – come nel sistema elettorale della Camera – per tutte le liste in competizione, coalizzate o meno. In alternativa, si può agire sulla formula elettorale e, soprattutto, sulla dimensione delle circoscrizioni. Attualmente viene impiegato il metodo del quoziente naturale e dei più alti resti a livello regionale. Si potrebbe invece adottare il metodo d'Hondt in circoscrizioni provinciali o pluriprovinciali, comunque di ampiezza tale da determinare in ciascuna di esse una soglia implicita di rappresentanza non inferiore al 3-4% dei voti.

La diminuzione dell'ampiezza circoscrizionale avrebbe inoltre l'effetto di equilibrare la rappresentanza territoriale e, soprattutto, di avvicinare i candidati agli elettori. Per questa via sarebbe anche più semplice evitare il ricorso al voto di preferenza

seggi aggiuntivi) sia resa flessibile (cioè non solo del 10% o del 20%), così da evitare il problema del difetto di monotonità. Su quest'ultimo punto si rimanda a R. D'ALIMONTE, *La transizione italiana: il voto regionale del 23 aprile*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 1995, n. 3, pp. 515-559.

senza sacrificare oltremodo la legittimazione dei candidati-consiglieri da parte degli elettori. Quest'ultimo obiettivo verrebbe ancor meglio centrato importando il modello provinciale di "proporzionale personalizzata", in base al quale il territorio regionale è suddiviso in collegi (pseudo-) uninominali e il voto al candidato e il voto alla lista coincidono; in tal caso bisognerebbe però nuovamente ricorrere ad una soglia legale di sbarramento per impedire una eccessiva frammentazione di liste/candidati.

La riduzione della frammentazione a livello sistemico ha un qualche effetto anche sul problema della scarsa coesione coalizionale. Di per sé, comunque, non è in grado di risolverlo: infatti, se l'introduzione di una soglia – pur elevata – fosse proposta come un *sostituto* dell'assegnazione su basi maggioritarie del 20% dei seggi, sarebbe del tutto insufficiente a centrare l'obiettivo di una maggiore coesione. Altre modifiche sono invece possibili, per non dire auspicabili, in proposito. Ad esempio, i seggi del premio di maggioranza potrebbero essere attribuiti, invece che al "listino" regionale, direttamente alle liste collegate al Presidente eletto. Con la soppressione del "listino" (dove oggi trovano posto candidati di tutti i partiti dello schieramento) i seggi del premio sarebbero appannaggio delle sole liste della coalizione vincente con un consenso di voti superiore alla soglia (sia essa quella legale del 4% o quella implicita data dalla ridotta ampiezza circoscrizionale). In tal modo, le formazioni minori sarebbero ridimensionate o, quantomeno, incentivate ad aggregarsi. Insieme ad una maggiore coesione, questa modifica potrebbe dunque produrre un ulteriore effetto riduttivo sulla frammentazione interna alla coalizione di maggioranza.

Ma la riforma più incisiva per promuovere la coesione delle coalizioni sarebbe in realtà l'introduzione del doppio turno per l'elezione del Presidente. Come noto, infatti, il doppio turno depotenzia il ricatto esercitato dai partiti collocati alle ali estreme dello spettro politico⁽²¹⁾, facendo sì che il loro contributo agli schieramenti principali non risulti indispensabile ai fini

(21) Cfr., tra gli altri, D. FISICHELLA, *Elezioni e democrazia. Un'analisi comparata*, Bologna, Il Mulino, 1982.

dell'esito della competizione, come invece accade con l'attuale sistema *plurality*. Se il doppio turno costituisce materia di forte controversia tra le formazioni politiche a livello nazionale – lo testimonia il dibattito tenutosi nell'ultima Bicamerale – è peraltro doveroso ricordare come esso sia già applicato con successo nell'elezione dei Sindaci dei Comuni con più di 15.000 abitanti e dei Presidenti delle Giunte provinciali ⁽²²⁾. È dunque lecito sperare che almeno in alcune Regioni si possa formare un consenso sufficientemente ampio alla sua introduzione. Se così fosse, saremmo di fronte a qualcosa di più che un semplice adattamento dell'attuale sistema elettorale regionale. Ne trarrebbe però giovamento la "qualità" degli schieramenti a sostegno dei candidati-presidente e, di conseguenza, la stabilità e l'efficacia degli esecutivi regionali che potrebbero contare su maggioranze consiliari più omogenee e disciplinate. La stessa dinamica competitiva diventerebbe più autenticamente bipolare, poiché la maggiore coesione renderebbe più credibili le due principali coalizioni quali alternative per un governo regionale che abbia un indirizzo politico chiaro e che sia destinato a durare.

Tirando le fila delle varie modifiche qui discusse, emergono due proposte di adattamento/correzione del sistema elettorale regionale attualmente in vigore che possono essere sintetizzate come segue.

Modello "provinciale" corretto: sistema di proporzionale personalizzata per l'assegnazione dell'80% dei seggi con soglia di sbarramento al 4%; elezione a maggioranza assoluta, con eventuale doppio turno di ballottaggio, del Presidente; premio di maggioranza ripartito tra i gruppi di candidati collegati al Presidente eletto che abbiano superato la soglia.

Modello "regionale" corretto: metodo proporzionale d'Hondt per l'assegnazione dell'80% dei seggi tra liste bloccate in circoscrizioni provinciali o pluriprovinciali di ridotta ampiezza; elezione a maggioranza assoluta, con eventuale doppio turno di ballottaggio, del Presidente; premio di maggioranza ripartito

(22) Il sistema di doppio turno è previsto, pur in via transitoria, anche per la Provincia autonoma di Trento.

tra le liste collegate al Presidente eletto che abbiano ottenuto almeno un seggio in quota proporzionale.

5. Conclusioni

Il messaggio di fondo del nostro contributo è molto semplice. Ci sono solide ragioni di carattere sistemico per cui anche nei Paesi con assetto federale i sistemi di governo e i sistemi elettorali degli enti di secondo grado sono tra loro simili. Inoltre, il sistema elettorale delineato dalla legge 43/95 ha esibito un apprezzabile rendimento, anche in virtù della sua notevole compatibilità con la morfologia assunta dal sistema partitico italiano nel corso della transizione. Perciò, piuttosto che stravolgerlo, i consigli regionali dovrebbero a nostro avviso puntare ad adattarlo cercando di risolvere i problemi che esso ha lasciato aperti.

L'impianto di fondo di quel sistema elettorale ha contribuito a consolidare la dinamica bipolare e perciò va mantenuto intatto. Esso non contiene però vincoli e incentivi adeguati a ridurre la frammentazione e a promuovere la coesione *infra-coalizionale* e partitica. È su questi due aspetti che occorre quindi intervenire.

Si noti che, in pratica, i due modelli proposti nel paragrafo 4 riproducono – per quanto attiene alla struttura della scheda, con riferimento alla parte proporzionale – i due modi con cui in Spagna e in Germania si è evitato di generare una disgregante competizione *all'interno* dei partiti: lista corta e bloccata nel primo caso; proporzionale personalizzata nel secondo (che noi proponiamo sia, come nel Baden-Württemberg, senza voto di lista). I due modelli propongono anche, sebbene in misura diversa, i due modi utilizzati in Spagna e Germania per frenare la frammentazione: soglia implicita variabile più una soglia legale al 3%; soglia legale al 5%. A tali due dispositivi aggiungono un terzo rilevante elemento: il doppio turno per l'elezione del Presidente. Di esso si è già detto a sufficienza nel paragrafo precedente. Qui basti solo aggiungere che le altre modifiche da noi suggerite sono compatibili sia con la sua eventuale introduzione, sia con il mantenimento dell'attuale sistema *plurality*.

Questi elementi possono essere peraltro variamente combinati tra loro. Chi ritiene che la soglia implicita del “modello spagnolo” rischi di diventare in alcune circoscrizioni troppo elevata può adottare la soluzione tedesca. Quello a cui comunque non dovrebbe rinunciare della prima variante sono le circoscrizioni relativamente piccole e le liste bloccate, poiché quanto più le liste sono lunghe tanto più diventerebbe difficile da digerire – per i gusti degli elettori e dei partiti italiani – l'abolizione della preferenza.

Rimangono aperte due obiezioni *radicali* ai nostri *adattamenti* per le quali riteniamo necessario proporre, infine, alcune controargomentazioni. Secondo la prima obiezione non sarebbe corretto prevedere una soglia che valga anche per i partiti coalizzati, perché in questo modo alcuni piccoli partiti rischierebbero di contribuire al successo di una coalizione senza ottenere seggi in Consiglio, tanto più che verrebbe a mancare anche la possibilità di accedervi *via* “listino” regionale (che noi proponiamo infatti di eliminare). In pratica i “loro voti” – che potrebbero anche rivelarsi decisivi per l'esito della competizione maggioritaria – verrebbero per così dire “regalati” (*pro quota*) agli altri partiti (sopra-soglia) della coalizione. Di fronte a tale prospettiva, quale incentivo possono avere le formazioni minori (sotto-soglia) a far parte di uno schieramento? Non è a quel punto per loro più conveniente correre da sole (con in più un proprio candidato-presidente che ne può valorizzare l'identità specifica), “contarsi” e magari incassare più avanti con gli interessi il danno arrecato dalla loro defezione alla coalizione di riferimento?

Possiamo immaginare il peso e il significato di una tale obiezione sul piano dei rapporti tra i partiti, fuori e dentro le coalizioni, e più in generale sulla dinamica della competizione politica. Tuttavia, a ben vedere, non ci pare sia questa un'obiezione decisiva, tale da ricondurci al punto di partenza della doppia (finta) soglia. In primo luogo, infatti, non c'è nessuna ragione per consentire che i voti dei partiti non coalizzati *possano* andare sprecati se rimangono sotto la soglia e negare che questo possa invece avvenire per i partiti coalizzati. Non vi è, cioè, nessuna

ragione di principio per cui i partiti coalizzati non debbano interiorizzare lo stesso *rischio* a cui sono sottoposti i partiti non coalizzati: di non ottenere seggi se non raggiungono una data soglia minima di voti. In secondo luogo, l'ipotesi che una soglia valida per tutti renda in ultimo conveniente per le formazioni minori la defezione dalle alleanze e che ciò possa produrre una frammentazione nell'arena maggioritaria e quindi indebolire la dinamica bipolare, sebbene non infondata, ci pare eccessivamente pessimistica. Quelle formazioni, infatti, hanno comunque un interesse a venire rappresentate e lo possono fare aderendo a liste più ampie in grado di superare la soglia di sbarramento e quindi di ottenere seggi – adeguandosi così ai vincoli posti dal sistema per ridurre la frammentazione. Certo, dovrebbero farlo sacrificando almeno in parte la loro visibilità e distintività: del resto visibilità e distintività *devono* rappresentare un'opportunità non accessibile a tutti, altrimenti – soprattutto in un contesto come quello italiano – assisteremmo probabilmente ad una atomizzazione del sistema partitico. In tutto questo l'entità della soglia è, come ovvio, un elemento fondamentale. La nostra proposta – di una soglia unica al 4% o di una soglia implicita equivalente – vuole essere esattamente un punto di equilibrio tra le contrapposte esigenze di limitare la proliferazione dei partiti da un lato e di impedire che clausole troppo restrittive di accesso alla rappresentanza rendano il costo della defezione uguale o inferiore al costo della aggregazione (mettendo così a rischio l'assetto bipolare) dall'altro. E però importante che la soglia non venga fissata a meno del 4%, anche perché oggi essa dovrebbe servire soprattutto a spingere i partiti del centro-sinistra estranei alla tradizione organizzativa comunista ad associarsi tra loro. Ora poiché essi stessi sono ormai consapevoli (o dovrebbero esserlo) di dover procedere in questa direzione a pena della loro progressiva irrilevanza, una soglia piccola potrebbe essere addirittura meno *opportuna*, dal punto di vista politico, di una soglia alta. Anche i cosiddetti “partiti di centro” dovrebbero essere consapevoli che l'adozione di una soglia alta renderebbe necessario e quindi giustificerebbe agli occhi dei loro elettori il sacrificio delle loro specifiche identità. Se così fosse, una soglia del

4% o al limite del 5% potrebbe essere più accettabile di una soglia al 3%, la quale rischierebbe di essere discriminante, in quanto consentirebbe solo ad alcuni di questi partiti e non ad altri di correre da soli.

Ciò detto, siamo ben consapevoli che non ci si può attendere troppo dalla sola riforma del sistema elettorale, soprattutto se questa non viene assecondata dalla modifica di altri meccanismi che influenzano la coesione partitica. Ad esempio, la riduzione della frammentazione tramite l'innalzamento delle soglie (implicito o legali) può essere vanificata dai regolamenti consiliari per la formazione dei gruppi che consentano ai partiti apparentati al momento del voto di dividersi subito dopo. Le soglie implicite e più in generale la coesione dei gruppi verrebbero ulteriormente illanguiditi, inoltre, da un aumento del numero complessivo dei seggi.

Una seconda radicale obiezione potrebbe essere rivolta alla proposta di abolire del tutto il voto di preferenza. Secondo questa obiezione abolendo il voto di preferenza verrebbe eliminato uno strumento che garantisce un rapporto di responsabilità diretta tra elettori e singoli candidati alla carica di consigliere regionale e che sottrae potere alle "segreterie di partito". Non abbiamo da opporre argomenti *di principio* a questa obiezione. Segnaliamo soltanto che esiste un evidente *trade-off* tra il maggiore "grado di libertà" offerto agli elettori (da un lato) e una minore coesione partitica dall'altro. Laddove sono i partiti a stabilire "l'ordine" delle candidature o a scegliere i candidati da presentare in collegi uninominali sono costretti ad essere più oculati, poiché una quota cruciale di elettori potrebbe abbandonarli pur di evitare l'elezione di candidati poco credibili. D'altro canto i candidati, una volta eletti, sapendo che per essere rieletti dovranno riottenere il gradimento del loro partito, percepiscono con maggiore "cogenza" il vincolo della responsabilità "collettiva" che si sono assunti nei confronti degli elettori.

Sulla scorta dell'esperienza delle elezioni per la Camera dei deputati del 1992, sappiamo benissimo ad esempio che la riduzione ad una delle preferenze esprimibili nel quadro di una competizione su liste plurinominali, se da un lato ridusse (ma non

eliminò) le patologie legate alla costruzione di cordate a carattere correntizio, dall'altro ebbe un impatto ancor più devastante del precedente sistema sulla coesione interna dei partiti⁽²³⁾. Non a caso la riforma del sistema elettorale dei due rami del Parlamento approvata l'anno dopo ha escluso qualsiasi forma di "preferenza", anche al livello della quota proporzionale della Camera dove pure si vota per liste plurinomiali. Sappiamo anche che i pochi sistemi in cui sia prevista una dura competizione tra candidati dello stesso partito presentano un acceso fazionismo e alti livelli di corruzione⁽²⁴⁾. Sappiamo infine che nella gran parte dei Paesi europei, il voto di preferenza o non è ammesso oppure ha una influenza molto limitata rispetto all'ordine di presentazione dei candidati nella lista.

Stando così le cose, i legislatori regionali dovrebbero valutare se sia preferibile massimizzare i "gradi di libertà" attribuiti agli elettori, oppure l'autocontrollo (in base alle reazioni attese degli elettori) e la coesione interna dei partiti. A noi pare di poter dire che mentre l'elettore medio è certamente interessato a influire sulla scelta degli individui chiamati a ricoprire cariche monocratiche (ed è disposto ad acquisire un patrimonio appena sufficiente di informazioni per soppesare autonomamente le relative candidature in competizione) lo è assai meno quando si tratta di candidature a cariche assembleari, a meno che non vi sia un con-

(23) Tale affermazione è sistematicamente documentata nei contributi raccolti in G. PASQUINO (a cura di), *Votare un solo candidato. Le conseguenze politiche della preferenza unica*, Bologna, Il Mulino, 1993.

(24) Circa gli incentivi al frazionismo del voto di preferenza, cfr. R. KATZ, *A Theory of Parties and Electoral Systems*, Baltimore, John Hopkins University Press, 1980 e B. REILLY, *Preferential Voting and Political Engineering: A Comparative Study*, in *Journal of Commonwealth and Comparative Studies*, 1997, n. 1, pp. 1-19. Sul caso giapponese, in cui è il sistema del voto singolo non trasferibile a creare una competizione tra candidati dello stesso partito, si vedano: G.W. COX, F.M. ROSENBLUTH, *The structural Determinants of Electoral Cohesivness: England, Japan, and the United States*, in COWHEY P.F. e MCCUBBINS M.D. (a cura di), *Structure and Policy in Japan and the United States*, Cambridge, Cambridge University Press, pp. 19-34; G.W. Cox e M.F. THIES, *The Cost of Intraparty Competition: the Single, Nontransferable Vote and Money Politics in Japan*, in *Comparative Political Studies*, vol. 31, n. 3, pp. 267-291; W.G. COX, F.M. ROSENBLUTN e M.F. THIES, *Electoral rules, career ambitions, and party structure: comparing factions in Japan's upper and lower houses*, in *American Journal of Political Science*, vol. 44, n. 1, pp. 115-122.

fronto diretto tra candidati di partiti/schieramenti antagonisti come nel caso dei collegi uninominali. È più facile che in tal caso esprima un voto di preferenza solo perché è stato in qualche modo *sollecitato* dalla macchina organizzativa del singolo candidato. D'altro canto ci pare che sia assai più utile oggi privilegiare sistemi che massimizzino l'autocontrollo e la coesione interna dei gruppi e cioè il rapporto di "responsabilità collettiva" degli eletti (in quanto membri di un partito e/o di una coalizione) nei confronti degli elettori.

Naturalmente, modifiche come quelle proposte possono essere adottate solo varando una apposita legge regionale. Non è invece opportuno che gli statuti contengano norme troppo minuziose a questo riguardo. A meno che i Consigli regionali non decidano di "derogare" dalla forma di governo "neo-parlamentare", gli Statuti dovranno certamente contenere una esplicita conferma del sistema di elezione *congiunta* del Presidente e della *sua* maggioranza. Se così fosse non potrebbero fare a meno di prevedere anche, esplicitamente, tra i "principi della legislazione elettorale regionale, un sistema elettorale misto con premio di maggioranza. Una formula, a titolo esemplificativo, potrebbe essere la seguente:

"Il Presidente della Giunta regionale è eletto a suffragio universale e diretto contestualmente all'elezione dei componenti del Consiglio regionale. La legge regionale che disciplina l'elezione dei componenti del Consiglio regionale contempera il principio della rappresentanza proporzionale con il principio maggioritario al fine di garantire l'assegnazione di una maggioranza assoluta dei seggi ai gruppi o alle liste di candidati alla carica di consigliere regionale collegati al candidato alla Presidenza della Regione risultato eletto".