

LE ISTITUZIONI DEL FEDERALISMO

Regione e Governo Locale

**Bimestrale di studi giuridici e politici
della Regione Emilia-Romagna**

6

**2005 • ANNO XXVI
novembre/dicembre**

**La formazione della rappresentanza
politica regionale
Una ricerca sulle elezioni del 2005**

Approfondimenti

Indice 6.05

LA FORMAZIONE DELLA RAPPRESENTANZA POLITICA REGIONALE: UNA RICERCA SULLE ELEZIONI DEL 2005

- 987** Le elezioni regionali del 2005. Alternanze, personalizzazione e ricambio / *Salvatore Vassallo*
- 1007** Le nuove leggi elettorali e i nuovi Statuti / *Carlo Fusaro e Massimo Rubechi*
- 1045** Una Regione azzurra: la Lombardia / *Martino Mazzoleni*
- 1077** Una Regione rossa: l'Umbria / *Ugo Carlone*
- 1109** Dove le preferenze non ci sono più: il caso della Toscana / *Stefania Proffti*
- 1141** Dove le preferenze contano: il caso della Calabria / *Daniela Napoli*
- 1183** La scommessa vinta delle primarie: la Puglia / *Giuseppe Milella*

APPROFONDIMENTI

- 1213** Monitorare l'evoluzione istituzionale: la banca-dati sul decentramento amministrativo della Regione Emilia-Romagna / *Marta De Giorgi e Luigi Ramenghi*

**La formazione della
rappresentanza politica regionale
Una ricerca sulle elezioni del 2005**

(a cura di Salvatore Vassallo)

Le elezioni regionali del 2005 Alternanze, personalizzazione e ricambio

di Salvatore Vassallo ()*

Sommario

1. Premessa. – **2. Vulnerabilità dei governi e alternanze.** – **3. Presidenzializzazione e personalismo.** – **4. Professionalizzazione e ricambio.**

1. Premessa

Questo numero monografico, dedicato alle elezioni del 2005, propone una analisi del processo di selezione della classe politica regionale. Si collega idealmente ad un altro numero monografico, pubblicato cinque anni fa, nel quale venne presentato uno studio sulla struttura della competizione elettorale, sulla composizione e la stabilità delle Giunte ⁽¹⁾. In quel caso si preferì tenere in considerazione un arco temporale lungo, partendo dall'istituzione di ciascuna delle venti Regioni. Stavolta, al contrario, si è deciso di esaminare in profondità il modo in cui vengono scelti i candidati per le cariche elettive e in cui questi ultimi si mobilitano nel corso della campagna elettorale. È stato quindi necessario concentrarsi sulla sola tornata del 2005 e su un numero relativamente piccolo di casi.

(*) L'indagine qui presentata si inserisce in un più ampio programma di ricerca sulla formazione della rappresentanza politica e il processo decisionale nelle Regioni italiane diretto da chi scrive nell'ambito dell'Istituto Cattaneo (Cfr. www.cattaneo.org > *Ricerche* > *Istituzioni di governo*). Vorrei ringraziare la direzione della *Rivista* per aver voluto ospitare il lavoro e Carlo Fusaro per aver accettato di collaborare al fascicolo. Un sentito ringraziamento va naturalmente anche agli autori degli studi di caso, i quali partecipano alla ricerca, ed a Massimo Rubechi che, oltre ad essere coautore del prossimo articolo, ne cura il coordinamento operativo.

(1) G. BALDINI, S. VASSALLO (a cura di), *Elezioni, assemblee e governi regionali. 1947-2000*, in questa *Rivista*, n. 3-4, 2000.

L'indagine empirica presentata in questo fascicolo consiste dunque in cinque studi che ricostruiscono innanzitutto il processo che ha portato alla scelta dei candidati a Presidente, dei candidati del listino regionale e dei candidati nelle liste provinciali dei principali partiti. Nel farlo, mettono in evidenza quali caratteristiche o risorse personali sembrano più importanti per ricoprire il ruolo di consigliere regionale. Se e in quali circostanze, cioè, per diventare consigliere regionale sia necessario avere alle spalle una lunga militanza e forti relazioni con il partito di riferimento, oppure disporre di una propria autonoma capacità di attrarre consenso attraverso legami diretti con gli elettori, o ancora disporre di rapporti privilegiati con specifici gruppi di interesse. Ciascuno studio di caso esamina poi la campagna elettorale dei due candidati presidenti e di un sottoinsieme di candidati circoscrizionali dei principali partiti. Vengono presi in esame i mezzi di comunicazione impiegati e, per quanto possibile, l'entità delle risorse investite, le fonti di finanziamento, il tipo di reti mobilitate, il grado di coinvolgimento nella campagna delle strutture regionali dei partiti della coalizione. Si cerca di chiarire inoltre il ruolo svolto dai partiti per sostenere e per "regolare" la campagna dei singoli candidati delle liste circoscrizionali. Vengono infine analizzati il risultato elettorale, il processo di formazione dei gruppi, l'allocazione degli incarichi consiliari e di Giunta.

I criteri adottati per selezionare i casi da studiare tendono a massimizzare la loro variabilità con riferimento ad alcune caratteristiche cruciali della struttura della competizione. Abbiamo deciso di esaminare una Regione a chiara prevalenza del centrodestra (la Lombardia) ed una a chiara prevalenza del centrosinistra (l'Umbria); una Regione nella quale è tradizionalmente molto aspra la competizione tra i candidati al consiglio regionale per la conquista del voto di preferenza (la Calabria) ed una nella quale il voto di preferenza è stato sempre espresso da una quota molto ridotta di elettori, prima di essere del tutto abolito (la Toscana). La Puglia è stata invece scelta in quanto teatro del primo tentativo di usare il metodo delle primarie per la selezio-

ne del candidato ad una carica monocratica di governo di un certo rilievo.

Poiché una delle novità di questa tornata elettorale è costituita dal fatto che ciascuna Regione ha avuto l'opportunità di apportare modifiche al sistema elettorale, il prossimo capitolo passa accuratamente in rassegna tutte le innovazioni introdotte dai legislatori regionali. Una particolare attenzione viene naturalmente dedicata alla legge toscana che si segnala per un grado di originalità comparativamente elevato, sia con riferimento all'abolizione delle preferenze sia con riferimento alla regolazione delle primarie.

La restante parte di questo capitolo mette invece in evidenza come le elezioni del 2005 segnalino una accentuazione di tre caratteristiche generali del processo di formazione della rappresentanza politica nelle Regioni italiane. In sintesi: viene confermata l'esistenza di un ampio numero di Regioni in cui la forza elettorale dei due schieramenti è tale da rendere i governi in carica altamente vulnerabili; si accentua la tendenza alla personalizzazione del rapporto di rappresentanza sia con riferimento ai *leader* di vertice sia con riferimento ai candidati al consiglio; si rafforza la presenza nelle assemblee consiliari di politici di professione in una fase intermedia o avanzata della loro carriera.

2. *Vulnerabilità dei governi e alternanze*

Con tutta probabilità le elezioni del 2005 verranno ricordate soprattutto per l'esito nettamente sfavorevole al centrodestra. In nessuna delle altre due consultazioni tenute in epoca maggioritaria una stessa coalizione aveva conquistato il governo in un numero altrettanto elevato di Regioni. Le elezioni del 1995, le prime svoltesi con il nuovo sistema con premio di maggioranza e nel quadro di una competizione bipolare, finirono "8 a 7" a vantaggio del centrosinistra. Il 7 a 8 (a vantaggio del centrodestra) del 2000 si tramutò in un 7 a 9, quando il Consiglio di Stato dichiarò non valide le elezioni tenute in Molise e si dovette

votare nuovamente, in quella sola Regione, ad un anno di distanza.

La TAB. 1, oltre a riportare quanto è stato appena detto, mette in evidenza che cinque delle quattordici Regioni chiamate al voto nel 2005 hanno stabilmente avuto governi di centrosinistra (collocate nelle prime righe in alto) e due stabilmente governi di centro-destra (righe in basso).

TAB. 1 *Risultati elettorali del 2005 e alternanze*

	Regionali 2005					Governi regionali		
	CS Liste	CD Liste	CS Pres.	CD Pres.	Diff. Media	1995	2000	2005
Toscana	64,9	33,0	64,7	32,8	31,9	cs	cs	cs
Emilia-Rom.	62,0	36,6	62,7	35,2	26,5	cs	cs	cs
Umbria	63,4	35,7	63,0	35,5	27,6	cs	cs	cs
Basilicata	68,8	29,3	67,0	31,3	37,6	cs	cs	cs
Marche	57,6	40,4	57,7	38,5	18,2	cs	cs	cs
Liguria	52,5	45,2	52,6	46,6	6,7	cs	cd	cs
Abruzzo	57,9	40,5	58,1	40,6	17,4	cs	cd	cs
Campania	62,5	35,0	61,6	34,4	27,4	cd	cs	cs
Calabria	60,8	38,1	58,9	39,7	20,9	cd	cd	cs
Puglia	49,5	49,4	49,8	49,2	0,4	cd	cd	cs
Lazio	48,5	49,0	50,7	47,4	1,4	cs	cd	cs
Piemonte	50,0	48,7	50,8	47,1	2,5	cd	cd	cs
Veneto	39,5	55,4	43,2	53,9	-10,5	cd	cd	cd
Lombardia	40,4	53,3	42,4	50,6	-13,3	cd	cd	cd

Nelle prime due colonne sono riportate le percentuali aggregate dei voti ricevuti rispettivamente dalle liste dei partiti che aderiscono all'Unione di centrosinistra e a quelle dei partiti che aderiscono alla CDL (anche quelle non formalmente collegate al medesimo candidato a presidente). Nelle successive due colonne sono riportate le percentuali di voto ottenute dai candidati a presidente del Cs e del Cd. La differenza è calcolata come media tra le differenze tra Cs e Cd nei due tipi di competizione.

Ciò che nella TAB. 1 può a prima vista stupire è che, tra le Regioni collocate nel blocco centrale, e cioè tra quelle che hanno sperimentato una o più alternanze, ce ne siano tre in cui il centro-sinistra ha segnato un distacco nettissimo nei confronti della coalizione avversa. Attraverso l'analisi che segue si cercherà di capire se e in che misura si può presumere che questo risultato corrisponda ad uno stabile riallineamento di una quota significativa dell'elettorato a favore del centro-sinistra e quindi ad uno stabile cambiamento della geografia politica italiana o se possa essere invece spiegato da fattori puramente congiunturali.

Per capire in che misura i risultati di una determinata elezione si discostino dagli orientamenti espressi in passato dagli elettori di ciascuna Regione ⁽²⁾ si prendono di solito a termine di riferimento i risultati delle elezioni immediatamente precedenti: quelle omogenee o, quelle più recenti, anche se di tratta di elezioni per un diverso livello di governo. Un simile modo di procedere è in un certo senso corretto se si è interessati ad apprezzare le crescita o il declino elettorale di un determinato partito, se cioè, ad esempio, si vuole sapere qual è lo stato di salute della Quercia, o meglio, se cresce o cala il suo "peso politico". Le "elezioni immediatamente precedenti", che si tratti di elezioni omogenee o, peggio, di elezioni tenute per altre cariche, non sono però necessariamente un buon indicatore del radicamento elettorale di un partito o, come nel caso a cui siamo interessati, di una coalizione, data appunto la possibile instabilità del voto.

Per attenuare l'incidenza delle variazioni congiunturali conviene quindi prendere in esame la media dei risultati elettorali conseguiti dalle due coalizioni in un arco temporale abbastanza lungo. Nell'elaborare questa misura siamo aiutati dal fatto che nel corso della transizione gli attori politici hanno imparato che, per conquistare la maggioranza e governare, è necessario che costruiscano alleanze le più larghe possibili. Il centrosinistra sa di non poter fare a meno del PRC e dell'UDER. Il centrodestra sa che deve tenersi stretta la Lega. In altri termini, le coalizioni

(2) Il ragionamento può valere ovviamente per qualsiasi unità territoriale di analisi.

pre-elettorali che si presentano davanti agli elettori tendono sempre più spesso a coincidere con le due aree di centrosinistra e di centrodestra al completo. Quindi oggi possiamo leggere a ritroso la storia elettorale *post* 1994 aggregando in due aree anche partiti che non erano tecnicamente tra loro coalizzati.

Un primo dato che ci può aiutare a misurare il grado di vulnerabilità dei governi in carica consiste quindi nella percentuale media di voti validi ottenuta da ciascuna area in tutte le elezioni di “primo” (Camera) e “secondo ordine” (Europee, Regionali) dall’inizio dell’era bipolare (1995) al 2004. Questo dato è riportato nella seconda e nella terza colonna da sinistra della TAB. 2. Si noti che, nel caso di consultazioni che presentano una componente maggioritaria e una proporzionale (Camera), oppure un voto rivolto ai partiti e una rivolto al *leader* della coalizione (Regioni), è stato calcolato il valore medio tra i due, così come è stato fatto nella TAB. 1 per fornire un indicatore univoco dell’equilibrio elettorale tra le due coalizioni in occasione delle elezioni del 2005.

La quarta colonna ci dice semplicemente, qual è stato il differenziale *medio*, in ciascuna Regione, tra la destra e la sinistra. Si nota subito che ci sono alcune Regioni nelle quali il distacco è sistematicamente molto elevato, cioè superiore al dieci per cento, tale da non apparire a prima vista colmabile. Come è noto, è il caso, da un lato, delle Regioni della “zona rossa” (Toscana, Emilia-Romagna, Umbria), e della Basilicata, nella quale una vasta componente dell’elettorato e del ceto politico un tempo legati alla DC si sono stabilmente integrati nel centrosinistra. È il caso, dall’altro lato dello spettro politico, del Veneto e della Lombardia.

TAB. 2 Indicatori di vulnerabilità delle maggioranze e di cambiamento

	CD 1995-04 (1)	CD 1995-04 CS (1)	Diff 1995-04 (1)	Camb 1996-04 (2)	Invuln 1995-04 (3)	Swing 2005 (4)
Toscana	37,4	58,6	21,1	4,2	16,9	10,8
Emilia-Romagna	37,4	58,1	20,7	3,8	16,9	5,8
Umbria	39,6	56,2	16,6	5,1	11,5	11,0
Basilicata	36,8	57,3	20,4	16,0	4,4	17,2
Marche	42,3	51,5	9,1	6,0	3,1	9,1
Liguria	44,5	49,9	5,5	6,8	-1,4	1,2
Abruzzo	46,6	47,2	0,6	2,5	-1,9	16,9
Campania	45,9	47,3	1,4	7,1	-5,7	26,0
Calabria	47,0	46,6	-0,4	9,4	-9,0	21,3
Puglia	48,3	45,3	-2,9	6,1	-3,1	3,3
Lazio	48,1	45,9	-2,2	3,1	-0,8	3,7
Piemonte	51,0	41,6	-9,4	6,5	2,9	11,9
Veneto	55,7	36,5	-19,2	9,7	9,6	8,7
Lombardia	56,1	36,5	-19,6	9,6	9,9	6,3

(1) Sono state considerate tutte le elezioni regionali, politiche ed europee tenutesi dal 1995 al 2004. La seconda e la terza colonna da sinistra riportano la percentuale media di consensi ottenuta in ciascuna Regione dai partiti/candidati delle due aree politiche di centrosinistra e centrodestra. La quarta colonna riporta il differenziale registrato in media tra Cs e Cd nelle stesse elezioni.

(2) L'indice di cambiamento è pari alla variazione, in valore assoluto, nel differenziale tra Cs e Cd registrato in ciascuna tornata elettorale rispetto a quella immediatamente precedente. Valore medio per il periodo 1996-2004.

(3) L'indice di invulnerabilità della maggioranza è pari al differenziale medio, in valore assoluto, meno l'indice di cambiamento. Un valore elevato e positivo può dunque indicare sia una propensione dell'elettorato stabilmente favorevole al centro-destra (Regioni collocate nelle righe in basso) sia al centro-sinistra (righe in alto). Un valore basso (fino a diventare negativo) indica che nessuna delle due coalizioni gode di una posizione stabilmente maggioritaria presso l'elettorato.

(4) Indicatore dello scostamento nell'equilibrio tra centrosinistra e centrodestra registrato in occasione delle elezioni del 2005. Pari alla differenza tra il differenziale Cs-Cd registrato nel 2005 e il differenziale medio Cs-Cd registrato nel decennio precedente. Tutti i valori indicano dunque uno spostamento dell'equilibrio a favore del centrosinistra.

Va notato che quest'ultimo indicatore — il differenziale Cs-Cd — anche quando viene misurato su un arco temporale relativamente elevato, non può essere considerato, di per sé stesso, una misura completamente accettabile della *invulnerabilità* della coalizione temporaneamente maggioritaria in ciascuna Regione. Uno scarto relativamente piccolo tra centrodestra e centrosinistra può infatti rimanere tale anche in un lungo arco temporale se non vi sono segmenti abbastanza consistenti dell'elettorato disposti a cambiare i loro comportamenti di voto, così come uno scarto cospicuo può essere ribaltato in presenza di una ampia quota di elettori mobili ⁽³⁾.

La storia elettorale passata ci consente del resto di ricavare un indicatore della disponibilità degli elettorati regionali a muoversi da una coalizione all'altra, o anche a cambiare i propri comportamenti di voto passando dal voto all'astensione o viceversa. Normalmente per misurare questo tipo di attitudine si usa l'indice di "volatilità netta" la quale viene calcolata come semisomma delle variazioni (in valore assoluto) nelle percentuali di voto ottenute da ciascuna coalizione (o partito) in ciascuna tornata elettorale rispetto a quella immediatamente precedente. L'indice di volatilità netta non equivale alla percentuale di elettori che in media si spostano da una coalizione all'altra, ma ne costituisce un indicatore approssimativo.

Questo indicatore non ci dice però *quanto* intensamente tendano a cambiare, da una elezione all'altra, i rapporti di forza tra centro-destra e centro-sinistra. Per avere una misura più chiaramente interpretabile ai nostri fini conviene considerare quindi l'*indice di cambiamento*, inteso come la media tra le variazioni registrate in ciascuna elezione nella differenza tra centro-destra e centro-sinistra rispetto all'elezione precedente. In questo modo possiamo discriminare Regioni come il Lazio, l'Abruzzo o l'Emilia-Romagna in cui i rapporti di forza elettorale tra le due coalizioni fino al 2004 tendono a variare pochissimo da una elezione all'altra, e Regioni come la Basilicata, il Veneto, la

(3) Cfr. S. BARTOLINI, *Collusion, Competition and Democracy, Part II*, in *Journal of Theoretical Politics*, n. 12, p. 53.

Lombardia o la Calabria in cui sono state registrate rapide alterazioni dell'equilibrio Cs/Cd nel corso del tempo.

Possiamo quindi rileggere ora il primo indicatore (lo scarto medio tra centro-destra e centro-sinistra), considerando anche, in parallelo, l'indice di cambiamento. Ad esempio, in media, tra il 1995 e il 2004, il divario tra centrosinistra e centrodestra (a vantaggio della prima area politica) è stato pari circa al 20% sia in Emilia-Romagna sia in Basilicata. Ma l'elettorato lucano risulta molto più volatile dell'elettorato emiliano. Pertanto possiamo considerare che il rischio per l'Unione di perdere la maggioranza in Basilicata sia *maggiore* che in Emilia-Romagna, anche se in entrambe le Regioni il margine di sicurezza è comunque molto elevato. Allo stesso modo, il distacco medio di più di cinque punti percentuali a favore del centro-sinistra in Liguria non è più rassicurante (per questa coalizione) di quanto non lo sia il vantaggio medio di soli due punti percentuali che il centro-destra registra nel Lazio. Nella prima Regione infatti gli equilibri elettorali si sono dimostrati più instabili che nella seconda.

Dai dati appena esposti possiamo trarre dunque una misura sintetica del grado di contendibilità (a medio termine) di ciascuna Regione. La prevalenza di una coalizione sull'altra risulta tanto più difficile da ribaltare quanto più il suo margine di vantaggio è superiore, in valore assoluto, al tasso medio di cambiamento. L'indice di *invulnerabilità* delle maggioranze esposto nella penultima colonna della TAB. 2 è stato calcolato appunto in questo modo. Esso risulta tanto più basso, fino ad assumere segno negativo, quanto più fragile, sulla base della storia elettorale degli ultimi dieci anni, appare il vantaggio di una coalizione sull'altra. Esso può essere insomma interpretato come una misura dell'intensità in cui, in ciascuna Regione, è presente una propensione stabilmente favorevole dell'elettorato a sostenere una specifica coalizione. Possiamo a questo punto notare che le sei alternanze registrate nel 2005 a vantaggio dell'Unione (in Liguria, Abruzzo, Calabria, Lazio, Puglia, Piemonte) si sono tutte verificate in Regioni che la precedente storia elettorale già segnalava come contendibili.

L'ultima colonna della TAB. 2 mette in evidenza, inoltre, come in tre di quelle Regioni, l'alternanza di governo a favore del centro-sinistra sia stata prodotta da una variazione nell'equilibrio elettorale tra i due blocchi assolutamente contenuta. In pratica, l'indicatore riportato in quella colonna mostra come le elezioni del 2005, pur producendo l'alternanza, non hanno segnato, in Liguria, Puglia e Lazio, un cambiamento significativo rispetto alla precedente storia elettorale di quelle Regioni. Se si esamina attentamente l'andamento nel tempo dell'equilibrio tra centro-sinistra e centro-destra si nota che in tutti e tre i casi si sono verificate oscillazioni relativamente ridotte (minime in Liguria, un poco meno contenute in Puglia e Lazio) segnate dal *vento* favorevole al centrodestra nel 2000 e favorevole al centrosinistra nel 2005.

In quattro delle Regioni comprese nel blocco intermedio (quelle non dominate dall'una o dall'altra coalizione) si sono verificati invece cambiamenti significativi che *potrebbero* a prima vista preludere ad un riallineamento di medio termine. Per ragioni che a questo punto dovrebbero essere chiare, in realtà, sebbene lo *swing* registrato in Abruzzo, Calabria e Campania sia maggiore di quello registrato in Piemonte è più probabile che il riallineamento a favore del centrosinistra sia più solido in quest'ultima Regione. Come mostra infatti il grafico di FIG. 1, in Calabria e Campania il notevole vantaggio del centrosinistra nelle elezioni del 2005 fa seguito ad andamenti *costantemente* erratici. In Abruzzo fa seguito ad lungo periodo di stabilità. In Piemonte, al contrario, si pone in continuità con uno spostamento dell'equilibrio elettorale già registrato in occasione delle elezioni politiche del 2001 e poi confermato tanto nelle europee del 2004 che nelle regionali del 2005. Ma in Piemonte, nonostante questo fenomeno di riallineamento, il vantaggio del centrosinistra sul centrodestra rimane quantitativamente contenuto. Il cambiamento in questione, in altri termini, rende contendibile una Regione che nella prima fase della transizione era apparsa stabilmente appannaggio dal centrodestra.

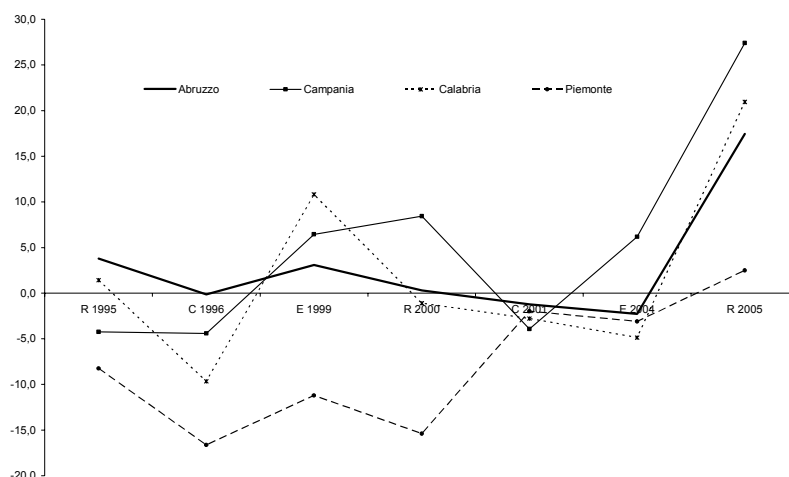


FIG. 1 Evoluzione dell'equilibrio tra le coalizioni in quattro Regioni

L'analisi accurata dei risultati elettorali suggerisce dunque che il "12 a 2" registrato a vantaggio dell'Unione nell'aprile 2005 potrebbe non costituire un evento eccezionale. Potrebbe essere piuttosto il primo esempio di un fenomeno destinato a ripetersi, a parti invertite. Il 12 a 2 non sembra infatti costituire l'esito di uno stabile riallineamento elettorale (uno spostamento significativo di elettori da una coalizione all'altra), se non in Regioni, come il Piemonte, dove in ogni caso questo riallineamento non attribuisce un vantaggio significativo ad una delle due coalizioni. Segnala piuttosto che un numero crescente di elettori sceglie per chi votare e, soprattutto, *se votare o no*, sulla base di condizionamenti di breve termine, come il giudizio sulla situazione economica o la valutazione sulla condotta del governo (nazionale), piuttosto che sulla base della pura e semplice identificazione di partito.

Poiché nella gran parte delle aree territoriali le due coalizioni hanno un *elettorato potenziale* di dimensioni simili, è sufficiente che un leggero vento si muova nella direzione opposta al vento che spirava nelle elezioni precedenti, per produrre un notevole numero di alternanze. Dunque tende a crescere la vulne-

rabilità elettorale dei governi in carica e si estende l'area delle Regioni "contendibili".

3. *Presidenzializzazione e personalismo*

I dati che abbiamo preso in esame fino ad ora tendono a confermare che l'esito delle competizioni nelle singole Regioni è largamente condizionato da percezioni degli elettori in merito alla situazione economica generale e da valutazioni nei confronti dei leader politici nazionali. Questo ci dice senza ombra di dubbio l'omogeneità della tendenza favorevole al centrosinistra. Ma in che misura sul risultato incide anche la struttura dell'offerta al livello regionale? Gli stessi politici regionali, stando a quanto emerge da interviste condotte nell'ambito della ricerca, ritengono che il *contenuto* delle scelte di politica pubblica approvate dalle istituzioni regionali nella legislatura precedente, così come i programmi elettorali per la legislatura successiva, abbiano un impatto molto contenuto sui comportamenti degli elettori.

In effetti, anche le poche indagini condotte mediante sondaggio tendono a mostrare un basso grado di conoscenza da parte dell'elettorato delle competenze regionali, tale da far ritenere poco plausibile che la specifica offerta programmatica elaborata dalle coalizioni al livello regionale possa influenzare in maniera significativa i loro comportamenti di voto. Si ritiene invece in genere che una certa influenza sul voto regionale possano averla i candidati, in particolare quelli alla carica di presidente, ma non solo.

Il ruolo personale dei candidati, come potenziale termine di riferimento che orienta la decisione di voto, si presenta infatti nelle elezioni regionali sotto due possibili forme. È possibile che, come molti ritengono, siano le caratteristiche personali dei candidati alla presidenza a fare una reale differenza. Oppure è possibile che a fare una differenza siano le caratteristiche personali e le personali reti di relazione con gli elettori dei candidati alla carica di consigliere. Naturalmente il primo fenomeno

non esclude in radice il secondo (e viceversa), anche se esiste un *trade off* tra i due. Va in ogni caso notato che si tratta di due tipi di *personalizzazione* del rapporto di rappresentanza molto diversi. Il primo non presuppone da parte degli elettori un particolare investimento cognitivo nelle questioni politiche. È plausibile che un elettore mediamente informato sulla politica regionale decida di votare per il candidato alla presidenza di una coalizione (per la quale altrimenti non avrebbe votato) sulla base di un suo giudizio *sulla persona*. Anche se non si occupa assiduamente di politica, è plausibile che abbia qualche occasione, attraverso i media locali o nazionali, per maturare un tale giudizio. Ma è molto più difficile che una quota significativa di elettori siano disposti ad acquisire informazioni sulle caratteristiche personali dei candidati alla carica di consigliere, o ne abbiano l'opportunità, a meno che non siano sollecitati ad entrare in un rapporto diretto con i candidati in questione attraverso macchine organizzative di partito o reti di relazioni personali. È noto peraltro che il processo di formazione della rappresentanza ha caratteristiche abbastanza diverse, da questo punto di vista, nelle varie Regioni italiane e come essa sia assai più legata, al Sud, a rapporti di tipo diretto e personale tra i cittadini e i singoli rappresentanti, come mostra anche Daniela Napoli nel suo studio sulla Calabria. Lo testimonia con assoluta evidenza la diversa intensità con cui gli elettori delle varie Regioni tendono ad usare il voto di preferenza (TAB. 3) ⁽⁴⁾.

(4) Questo fenomeno presenta una forte correlazione negativa con indicatori di diffusione della *civiness*. Si noti che questa evidenza, già notata da Robert Putnam nella sua nota ricerca sul Civismo nelle Regioni italiane, risulta confermata anche da un test condotto da chi scrive sulla base di un nuovo indicatore di "capitale sociale" costruito da Roberto Cartocci e Roberto Pedersini, disponibile a livello provinciale. Il coefficiente di correlazione tra questo nuovo indicatore di "capitale sociale" e il tasso di espressione della preferenza intrapartitica è pari a 0,78 (statisticamente significativo al livello 0,001 con N = 80). Si noti inoltre che l'indice di preferenza è fortemente e negativamente correlato (-0,85) con il tasso di partecipazione al voto (statisticamente significativo al livello 0,001 con N = 80).

TAB. 3 *Tasso di espressione della preferenza*

	1995	2000	2005
Basilicata	58,5	83,8	87,4
Calabria	61,5	79,9	85,4
Abruzzo	43,0	70,2	73,8
Campania	41,8	66,2	73,5
Puglia	37,4	64,7	72,1
Umbria	28,8	48,6	51,0
Lazio	22,5	42,7	47,6
Marche	25,5	42,1	46,3
Liguria	24,0	39,1	39,8
Piemonte	13,8	29,2	35,4
Veneto	14,1	28,5	34,4
Toscana	13,9	26,9	
Emilia-Romagna	10,2	20,9	25,8
Lombardia	9,9	20,1	22,4
Totale	22,0	40,0	42,0

Le due possibili forme di personalizzazione del voto appena citate sono tra loro legate anche da un altro punto di vista. In passato si è ritenuto di poter considerare come un buon indicatore del contributo dato dai candidati a presidente alla prestazione elettorale della rispettiva parte politica il cosiddetto tasso di personalizzazione, calcolato come percentuale dei voti attribuiti al solo candidato presidente rispetto al totale dei voti computati a suo favore. La legge elettorale prevede infatti che tutti i voti espressi in favore di una determinata lista vengano automaticamente computati anche a vantaggio del candidato a presidente ad essa collegata, a meno che l'elettore non abbia esplicitamente indicato un candidato a presidente diverso.

Questo valore costituisce però, in se stesso, un indicatore ambiguo in quanto la tendenza a votare il solo candidato a presidente è condizionata negativamente dall'altra possibile forma di "personalizzazione". In altri termini, non possiamo dire se il

voto al solo candidato presidente debba essere considerato una misura della attrattività individuale del candidato in questione o della *scarsa capacità di attrazione* dei candidati presenti nelle liste circoscrizionali per il Consiglio.

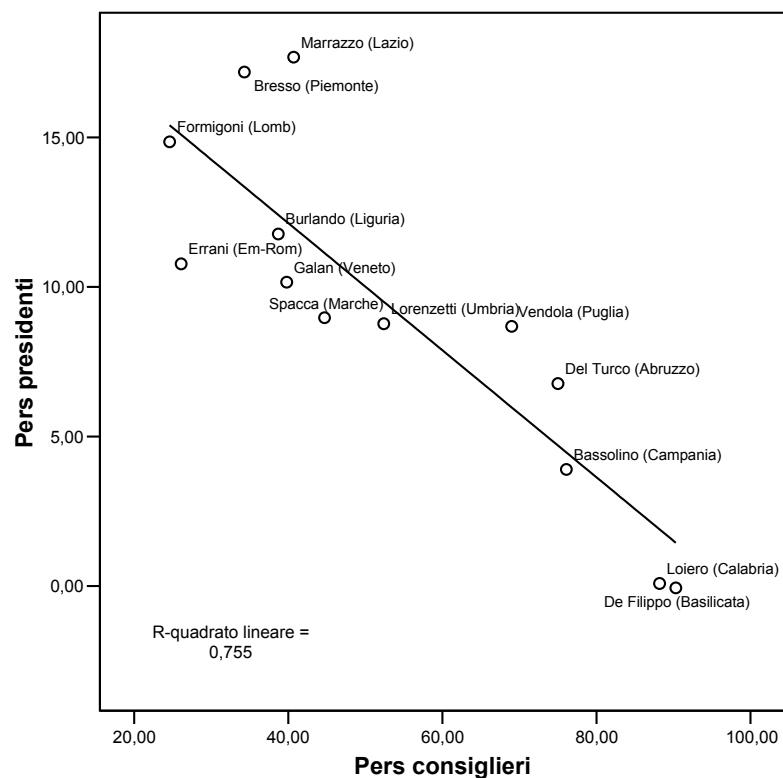


FIG. 2 Relazioni tra personalizzazione sui leader (voto al solo presidente) e personalizzazione sui rappresentanti (tasso di preferenza)

Il diagramma di FIG. 2 mostra chiaramente come, in effetti, il cosiddetto “tasso di personalizzazione” sia fortemente correlato, in senso negativo, con il “tasso di preferenza”. Come è ovvio, quanto più gli elettori sono indotti ad esprimere il voto di preferenza per uno dei candidati al consiglio regionale (e

quindi, per forza di cose, a dare il proprio voto ad una delle liste), tanto più il “tasso di personalizzazione” del voto verso il *leader* risulta depresso ⁽⁵⁾. La FIG. 2, nel mettere in evidenza questo fenomeno, ci aiuta in una qualche misura a depurare il contributo individuale dato dai candidati a presidente al successo della loro coalizione dai riflessi sull’entità dei voti rivolti al solo candidato della diversa propensione a esprimere il voto di preferenza. Da questo punto di vista, a giudicare dal grafico, mentre un candidato come l’emiliano Vasco Errani attrae un numero di voti personali relativamente basso, i candidati eletti nelle tre Regioni più contese – Giuseppe Marrazzo nel Lazio, Mercedes Bresso nel Piemonte e Nichi Vendola in Puglia – registrano la più elevata quota di voti al solo presidente, al netto della quota di voti personali attesa considerando i riflessi del tasso di ricorso alla preferenza ⁽⁶⁾.

(5) Vi sono due *caveat* da segnalare, a margine dell’interpretazione di questi dati. In primo luogo, i candidati al Consiglio e i candidati alla presidenza non sono gli unici “oggetti” in grado di attrarre il voto degli elettori. Questi ultimi potrebbero essere anche guidati, nella decisione di votare anche per una lista, oltre che per un candidato alla presidenza, dell’identificazione di partito. Il “tasso di personalizzazione”, a parità di altre condizioni, è quindi inversamente correlato, oltre che con il grado di prossimità degli elettori ai singoli candidati al consiglio, con l’intensità dell’identificazione partitica. Ma di questo terzo fattore non abbiamo indicatori. Il secondo *caveat* riguarda la presentazione in alcune Regioni, come si dirà più avanti, di “liste del presidente” la cui presenza altera ulteriormente, in misure che non siamo in grado di valutare, il significato del “tasso di personalizzazione”.

(6) Va peraltro segnalato che vari candidati presidenti hanno promosso la presentazione di liste “civiche” o di liste “personali”. Questo è avvenuto più spesso nel centrosinistra che al centrodestra a causa delle maggiori resistenze, in quest’ultimo caso, dei *leader* nazionali di partito. Nel caso della Regione Lombardia, come mostra nel suo studio Martino Mazzoleni, le elezioni sono state precedute a tale riguardo da un teso confronto tra il presidente in carica, Roberto Formigoni, da un lato, e i *leader* del suo stesso partito e della Lega Nord, al termine del quale venne impedito che una tale lista fosse presentata. Va comunque notato che, a giudicare dal buon risultato delle poche “liste del presidente” poi effettivamente presentate, l’elettorato di centrodestra è molto ben disposto verso questo genere di offerta. La “Lista Sandro Biasotti” ha ottenuto in Liguria l’8,7% dei voti, la “Lista Storace” nel Lazio il 7,0%, e “La Puglia prima di tutto” il 9,1%. Con la parziale eccezione della Lista Marrazzo (Lazio, 6,7%), nel centrosinistra liste dello stesso tipo hanno avuto invece un successo più contenuto.

4. Professionalizzazione e ricambio.

Per quanto riguarda il processo di selezione delle candidature, le regionali del 2005 hanno nel complesso registrato il (ri)consolidamento di pratiche in uso prima della transizione degli anni novanta ed in particolare di un accentuato ruolo di *gatekeepers* e mediatori svolto dai dirigenti regionali di partito.

In Toscana, solo i Ds si sono poi avvalsi della possibilità di indire elezioni primarie per la selezione dei propri candidati, e cioè del meccanismo che avrebbe dovuto in un certo senso bilanciare l'abolizione delle preferenze ⁽⁷⁾. I Ds hanno mantenuto l'impegno a tenere le primarie, nonostante che avessero deciso di non presentare una propria lista e nonostante che gli altri partiti aderenti alla federazione dell'Ulivo avessero deciso di non tenerle. Anche nel caso dei Ds, comunque, la selezione delle candidature è apparsa sostanzialmente guidata dalla dirigenza interna del partito. Come scrive Stefania Profeti, "nomi noti e dotati di solidi rapporti con *constituencies* ben definite sono risultati affiancati da candidati molto meno conosciuti, rimasti inevitabilmente penalizzati dal responso elettorale: tranne un paio di eccezioni, l'esito delle primarie ha confermato le previsioni della vigilia".

Dalla ricostruzione narrativa degli studi di caso, emerge tuttavia un quadro abbastanza uniforme. Innanzitutto, con la parziale eccezione dei democratici di sinistra e del Prc, nei quali è stata generalmente rispettata la regola della non ricandidabilità dopo il secondo mandato, i consiglieri in carica vengono ripresentati. Nelle Regioni del Sud, dove è più alto il tasso di espressione della preferenza ed in cui candidati ben radicati nell'elettorato possono influire positivamente sul risultato della propria lista, vengono solitamente immessi nuovi innesti che possano

(7) Che la Toscana sia stata l'unica Regione a passare alle liste bloccate non stupisce. L'uso della preferenza in quella Regione è sempre stato comparativamente molto basso (pari nel 2000 al 27%, più alto solo rispetto a Lombardia ed Emilia) e il processo legislativo è guidato da un partito, i Ds, ancora oggi caratterizzato da una notevole coesione organizzativa. La totale abolizione delle preferenze è stata insomma possibile solo laddove la competizione intrapartitica è più regolata, e cioè, si potrebbe dire, dove ce n'era meno bisogno.

portare consensi. Tanto nel Sud, quanto in Regioni in cui l'esito della competizione intrapartitica è più scontato, il gioco delle candidature tende a garantire una quota di seggi ai dirigenti di partito. Sono in primo luogo i coordinatori regionali di partiti come DS, Margherita, AN, FI a trovare una collocazione all'interno del Consiglio. In alcuni partiti e segnatamente all'interno di AN, sembra diffusa la tendenza a candidare anche i segretari provinciali. Le nuove entrate provengono comunque nella quasi totalità dei casi dalla carriera politica. Se non si tratta di dirigenti di partito, solitamente meno visibili e quindi di preferenza collocati nei listini regionali, si tratta di *ex* amministratori locali, di persone che hanno svolto ruoli di sottogoverno (aziende pubbliche, dirigenza nel settore sanitario, ecc.) e nel caso della Margherita di sindacalisti della CISL.

Naturalmente esistono differenze, oltre che sul piano geografico, da partito a partito. Anche queste ultime seguono tuttavia un canovaccio piuttosto prevedibile. Il ricambio è ancora oggi maggiormente "guidato dal partito" nel caso dei DS, soprattutto in Regioni come l'Umbria o la Toscana e del PRC. Negli altri partiti tende a prevalere una competizione su basi individualistiche tra politici di carriera, che tanto al Nord quando al Sud, è quasi sempre decisa *ex ante*, al momento della composizione delle liste, attraverso il gioco delle candidature riempitive.

Va notato che quest'ultimo indicatore — il differenziale Cs-Cd — anche quando viene misurato su un arco temporale relativamente elevato, non può essere considerato, di per sé stesso, una misura completamente accettabile della *invulnerabilità* della coalizione temporaneamente maggioritaria in ciascuna Regione. Uno scarto relativamente piccolo tra centrodestra e centrosinistra può infatti rimanere tale anche in un lungo arco temporale se non vi sono segmenti abbastanza consistenti dell'elettorato disposti a cambiare i loro comportamenti di voto, così come uno scarto cospicuo può essere ribaltato in presenza di un'ampia quota di elettori mobili ⁽⁸⁾.

(8) Cfr. S. BARTOLINI, *Collusion, Competition and Democracy, Part II*, in *Journal of Theoretical Politics*, n. 12, p. 53.

TAB. 4 Indicatori del ricambio della classe politica regionale

	% Donne ⁽¹⁾		Ric ⁽²⁾	Incr. seggi ⁽³⁾	Età media			
	2000	2005	2005		1990	1995	2000	2005
Em-Rom.	13,5	10,0	50,0		46	43	47	48
Basilicata	6,5	10,0	53,3		47	45	47	49
Marche	15,0	15,0	48,7		45	45	46	48
Umbria	13,3	20,0	43,3		47	44	46	48
Toscana	15,4	24,6	47,5	30,0	46	46	47	50
<i>Abruzzo</i>	2,2	17,5	60,0		50	46	49	48
Campania	6,7	8,3	55,0		48	45	49	49
<i>Calabria</i>	2,3	4,0	60,0	13,6	47	47	50	51
<i>Liguria</i>	7,3	10,0	59,0		47	49	49	51
<i>Lazio</i>	11,9	15,7	58,6	16,7	48	44	46	49
<i>Puglia</i>	1,7	2,9	55,7	16,7	47	44	47	50
<i>Piemonte</i>	11,5	15,9	64,5		48	47	46	48
Veneto	15,0	10,0	38,3		46	45	47	47
Lombardia	12,0	15,0	48,7		44	42	47	48
Totale	8,9	12,9	52,6		48	46	47	49

(1) Percentuale di donne elette sul totale dei consiglieri regionali.

(2) Ricambio: percentuale di neo-eletti sul totale dei consiglieri regionali.

(3) Incremento percentuale dei seggi in palio, per effetto della revisione dei rispettivi Statuti.

Per effetto del *trasferimento* del premio da una coalizione all'altra, naturalmente, il tasso di ricambio risulta significativamente maggiore nelle Regioni in cui si è verificata una alternanza. Nell'insieme, è evidente come, dopo il forzato ricambio della metà degli anni novanta e l'immissione di una quota di consiglieri regionali provenienti da altri campi, ci sia ora una tendenza al consolidamento di una classe consiliare proveniente dai ranghi delle professioni politiche, in una fase intermedia o avanzata della carriera. Lo si evince dagli andamenti del tasso

di preferenza, ancora lievemente in crescita dopo il notevole *salto* registrato tra il 1995 e il 2000 (cfr. TAB. 3), così come nella crescita pressoché generalizzata dell'età media (cfr. TAB. 4).

Le nuove leggi elettorali e i nuovi Statuti

di Carlo Fusaro e Massimo Rubechi ()*

Sommario

1. Introduzione. – **2.** Dove nulla è cambiato: la formazione della rappresentanza secondo la normativa elettorale transitoria. – **3.** Dove qualcosa è cambiato. La tecnica del recepimento parziale alla prova: Calabria, Puglia e Lazio. – **4.** Dove molto è cambiato: la nuova legge elettorale della Toscana e la disciplina delle elezioni primarie. – **5.** Dove poco è cambiato ma qualcosa stava per cambiare: Abruzzo e Marche di fronte all'impugnativa governativa. – **6. Conclusioni.**

1. Introduzione

Le regionali del 2005 si sono svolte sotto un regime di novità: si è trattato della prima tornata elettorale ordinaria nella quale sono stati applicati sistemi elettorali diversi, almeno in alcune Regioni.

Prima di procedere con l'analisi delle singole normative elettorali introdotte, conviene ricostruire brevemente le principali problematiche sollevate in dottrina rispetto alle fonti normative cui è demandata la disciplina della materia, o derivanti dalle modalità e dai tempi di intervento di ciascuna di esse. Il primo aspetto ci dà infatti l'idea dei margini di manovra dei legislatori regionali e del possibile intervento statale residuo, mentre il secondo richiama alcune criticità con riferimento alla concreta azione dei Consigli regionali.

Fino all'entrata in vigore della l. cost. n. 1 del 1999, la legislazione elettorale regionale – alla stregua di quanto previsto

(*) Gli autori condividono la responsabilità dell'impostazione di questo articolo in ogni sua parte e nelle conclusioni. Tuttavia i § 1-3 e 5 sono di MASSIMO RUBECHI, il § 4 è di CARLO FUSARO.

per gli altri enti locali e per gli organi statali – era materia affidata alla disciplina esclusiva statale.

A seguito dell'introduzione della suddetta legge costituzionale, i margini di intervento delle Regioni si sono notevolmente ampliati, nel quadro del riconoscimento ad esse di una maggiore autonomia organizzativa e politica. In particolare, la disciplina della forma di governo – all'interno della quale rientrano le modalità di elezione del Presidente della Giunta regionale e i suoi rapporti con il Consiglio – è stata attribuita, non senza vincoli, alle Regioni *ex art.* 123 Cost. ⁽¹⁾, mentre la materia elettorale – così come le incompatibilità e le ineleggibilità – è stata affidata alla potestà legislativa statale per quanto riguarda la fissazione dei principi fondamentali, e alle singole Regioni per la disciplina di dettaglio (*art.* 122, c. 1). Le fonti chiamate ad intervenire sulla materia sono di conseguenza tre: legge statale, legge regionale e Statuto, da cui conseguono problematiche di rilievo, connesse al riparto delle competenze fra di esse, stante lo stretto legame che intercorre fra forma di governo e sistema elettorale ⁽²⁾.

(1) Con la l. cost. 1/1999, il termine “forma di governo” è entrato per la prima volta in un testo di rango costituzionale italiano, all'art. 123 Cost. (v. A. BARBERA, *La “elezione diretta” dei Presidenti delle Giunte regionali: meglio la soluzione transitoria*, in *Quad. cost.*, 1999, n. 3). Nella fase di redazione della riforma si è ritenuto opportuno l'impiego di tale espressione, il cui significato dottrinale era stato già da tempo individuato da autorevoli giuristi (si v., per tutti, C. MORTATI, *Le forme di governo*, Padova, Cedam, 1973), per sottolineare la maggiore autonomia anche politica conferita alle Regioni. Non si è tuttavia mancato di sollevare il problema di come concetti di elaborazione dottrinale, di per sé complessi, siano forieri di dubbi interpretativi se impiegati in testi normativi. V. *amplius* C. FUSARO, *Le forme di governo regionali*, in C. FUSARO, M. CARLI, *Elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 2002; Q. CAMERLENGO, *Le fonti regionali del diritto in trasformazione*, Milano, Giuffrè, 2000; R. TOSI, *Le “leggi statutarie” delle Regioni ordinarie speciali: problemi di competenza e procedimento*, in A. RUGGERI, G. SILVESTRI (a cura di), *Le fonti del diritto regionale alla ricerca di una nuova identità*, Milano, Giuffrè, 2001.

(2) Sul tema v., tra gli altri: AA.VV., *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale. Tavola rotonda*, in *Le Regioni*, 2000, n. 3-4; M. COSULICH, *La disciplina legislativa elettorale nelle Regioni ad autonomia ordinaria: ex uno, plura*, in *Le Regioni*, 2004, n. 3; C. FUSARO, *Le forme di governo regionali*, cit.; M. GIAMPIERETTI, *Sistemi elettorali regionali: le riforme possibili*, in L. CARLASSA-

Con la sentenza n. 2 del 2004 la Corte costituzionale ha poi definito l'ambito di intervento di ciascuna fonte, stabilendo una rigida riserva di legge che esclude lo Statuto regionale dalla disciplina della materia, nonostante sia pacifica in dottrina l'impossibilità di separare forma di governo e sistema elettorale ai diversi livelli di governo ⁽³⁾. Il riparto delle competenze operato dalla Corte riconduce quindi alla normativa statale (di principio) e regionale (di dettaglio) la normazione dell'intero settore, comprimendo le possibilità di intervento dello Statuto sia verso il basso (cioè vietando esplicite limitazioni o ingerenze in materia) sia verso l'alto (vincolandolo al rispetto della legge statale di principio) ⁽⁴⁾.

In attesa che le Regioni facessero uso delle nuove attribuzioni ad esse riconosciute, la l. cost. n. 1 del 1999 (art. 5) ha transitoriamente costituzionalizzato il sistema elettorale disciplinato dalla l. statale n. 108 del 1968, parzialmente modificata dalla l. n. 43 del 1995, per quanto riguarda l'elezione dei membri dei Consigli regionali, in modo da prevedere una modalità di elezione diretta del Presidente della Giunta regionale ⁽⁵⁾.

RE, A. DI BLASI, M. GIAMPIERETTI, *La rappresentanza democratica nelle scelte elettorali delle Regioni*, Padova, Cedam, 2002; S. MANGIAMELI, *Aspetti problematici della forma di governo e della legge elettorale regionale*, in *Le Regioni*, 2000, n. 3-4; A. MORRONE, *Sistema elettorale e prorogatio degli organi regionali*, in *Le Regioni*, 2003, n. 6.

(3) In merito v. per tutti C. FUSARO, *La rivoluzione costituzionale*, Rubbettino, Messina, 1993; F. LANCHESTER, *Sistemi elettorali e forme di governo*, Bologna, Il Mulino, 1981.

(4) Non è questa la sede per soffermarsi sulla criticità dell'interpretazione data dalla Corte con la sentenza in oggetto, che in parte corregge il tiro rispetto a quanto deciso con la sentenza n. 196 del 2003. Basti ricordare in questa sede che l'interpretazione formalistica da cui è scaturita la rigida separazione delle competenze fra atti normativi di rango primario (statali e regionali) e Statuti ha fatto sì che materie non (solo sostanzialmente) rientranti nella forma di governo regionale, come la disciplina delle incompatibilità fra la carica di Consigliere e quella di assessore, fossero esplicitamente escluse dalla disciplina statutaria (cfr. sentt. n. 378 e 379 del 2004).

(5) Come ha detto la Corte costituzionale sin dalla sent. n. 304 del 2002: "[...] il fatto stesso che anche per il periodo transitorio si sia inteso rendere operante il principio del *simul stabunt, simul cadent* dimostra che, nella valutazione del legislatore costituzionale, l'elezione del Presidente della Giunta è assimilabile, quanto a legittimazione popolare acquisita dall'eletto, ad una vera e propria elezione a suffragio diretto" (sentenza n. 304 del 2002, punto 4, Considerato in diritto).

L'applicazione di tale disciplina transitoria è destinata a venir meno, Regione per Regione, quando si saranno verificati questi presupposti: l'entrata in vigore del nuovo Statuto regionale ⁽⁶⁾ e l'approvazione di una nuova legge elettorale regionale.

Il duplice presupposto richiamato è stato alla base di altre difficoltà interpretative con le quali ci si è dovuti confrontare, per i forti riscontri nell'azione concreta delle Regioni e per le conseguenze che è suscettibile di determinare, come vedremo avanti, anche nell'applicazione di leggi elettorali già varate, e relative alla tempistica, cioè ai margini di intervento delle singole fonti in assenza di una (o due) delle altre ⁽⁷⁾. Una volta sciolto il nodo legato alle tipologie di forma di governo potenzialmente introducibili dalle Regioni ⁽⁸⁾ e delimitato l'ambito di intervento dello Statuto regionale in materia di legislazione elettorale, la mancanza di una legge statale di principio ha infatti determinato ulteriori incertezze e rallentamenti nell'azione dei Consigli impegnati nella fase statutaria ⁽⁹⁾.

La legge statale di principio ⁽¹⁰⁾ è stata poi approvata nel luglio 2004: solo da allora, le Regioni si sono trovate in una con-

(6) O più esattamente, la disciplina della forma di governo con fonte statutaria. È infatti possibile, anche se improbabile, che una Regione decida di approvare modifiche anche parziali allo Statuto, essendo la potestà statutaria regionale divenuta completa col nuovo art. 123 Cost. (v. sent. n. 304 del 2002).

(7) I relativi nodi problematici sono stati segnalati da C. FUSARO, *Le forme di governo regionali*, cit., 2002. L'A. sosteneva infatti che pur non sussistendo dei vincoli giuridici che impedissero alle Regioni di legiferare prima dell'intervento della legge statale di principio, tuttavia problematiche legate all'opportunità politica di una loro azione preventiva avrebbero reso auspicabile che le Regioni ne attendessero il varo.

(8) In ordine al dibattito sulla forma di governo regionale si consenta il rinvio a C. FUSARO, *Le forme di governo regionali*, cit. specie pp. 126-143, nonché, per l'attualità più recente, alle prese di posizione e ai saggi in www.forumcostituzionale.it.

(9) Nonostante la Corte costituzionale, con la già citata sentenza n. 196 del 2003, abbia esteso il principio di continuità normativa – già affermato con la sentenza n. 282 del 2002 con riferimento alle materie affidate alla potestà concorrente Stato-Regioni dal terzo comma dell'art. 117, così come modificato dalla l. cost. n. 3 del 2001 – anche alla materia elettorale conferendo la possibilità alle Regioni di intervenire in materia con legge, in aspetti di dettaglio e nel rispetto dei principi fondamentali ricavabili dalla normativa statale vigente, fintanto che fosse stata varata una legge statale di principio e un nuovo Statuto regionale.

(10) Per una completa panoramica, si veda B. CARAVITA (a cura di), *La legge quadro*

dizione di chiarezza normativa rispetto ai loro margini di intervento.

Per quanto riguarda la formazione della rappresentanza, la legge n. 165 del 2004 dispone che le singole Regioni debbano procedere all'“individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze” (art. 4, c. 1, lett. a)). Tale previsione, sulla cui portata limitata la dottrina è apparsa da subito pressoché concorde ⁽¹¹⁾, preclude in maniera piuttosto esplicita la possibilità di introdurre sistemi elettorali di tipo puro, maggioritario o proporzionale, che per la loro natura escludono il bilanciamento di entrambi i principi espressi. Le strade che le Regioni potrebbero ragionevolmente percorrere dovrebbero quindi essere: a) quella dell'introduzione di sistemi omogenei e razionalizzati che tengano conto delle caratteristiche peculiari di ciascun sistema politico regionale, senza essere necessariamente di tipo misto, mirando, ad esempio, alla semplificazione del sistema politico regionale e ad una maggiore chiarezza dei rapporti fra eletti ed elettori ⁽¹²⁾; oppure b) quella di continuare sulla linea di sistemi elettorali di tipo misto ⁽¹³⁾, privilegiando soprattutto la parte proporzionalistica, senza quindi introdurre correttivi maggioritari troppo forti che potrebbero sbilanciare il sistema sul fronte della stabilità di governo, penalizzando la rappresentanza. Più che disquisire sulla conformità delle singole normative regionali con quanto previsto dalla l. n. 165 del 2004, lo scopo di questo lavoro è quello di verificare, rispetto alla normativa transitoria, il grado di

n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali, Milano, Giuffrè, 2005.

(11) Per un primo commento in questa direzione v. A. STERPA, *La legge quadro statale nelle materie di cui all'art. 122 Cost. e la fase statutaria delle Regioni*, in *federalismi.it*.

(12) È favorevole all'introduzione di sistemi elettorali omogenei F. CLEMENTI, *Le leggi elettorali regionali alla luce dell'art. 4, c. 1, lett. a), della legge 2 luglio 2004, n. 165*, in B. CARAVITA, cit., 2005.

(13) Ritiene necessario continuare sulla linea dei sistemi elettorali disomogenei A. MORELLI, *Il problematico “bilanciamento” tra stabilità di governo e rappresentanza delle minoranze nella legislazione regionale sui sistemi elettorali*, in questa Rivista, n. 2 del 2005.

“scostamento” delle diverse leggi approvate nei confronti di alcune caratteristiche essenziali di essa (v. § 2).

Le Regioni che si sono recate alle urne con una nuova disciplina elettorale e un nuovo Statuto sono state quattro: Toscana, Puglia, Calabria e Lazio. Di queste, solo la prima ha introdotto una normativa integralmente sostitutiva di quella nazionale, mentre le altre hanno impiegato la tecnica del recepimento parziale ⁽¹⁴⁾. Tutte e tre le Regioni, infine, hanno optato per il modello *standard* di forma di governo: quindi per l’elezione diretta del Presidente della Giunta che viene a configurare una forma di governo di tipo neoparlamentare ⁽¹⁵⁾.

Nel presente lavoro si procederà, dopo una sintetica ricostruzione delle regole contenute nella normativa transitoria (§ 2), all’analisi delle nuove leggi elettorali di Lazio, Puglia e Calabria (§ 3), che meno si discostano da essa. Sarà poi dedicato uno speciale approfondimento al “caso toscano”, vista la sua organicità frutto anche del procedimento adottato per approvare lo Statuto e la legge elettorale (§ 4). Verranno infine presentate le leggi elettorali che *non* sono state applicate per motivi simili,

(14) Che la Corte ha considerato costituzionalmente legittima pur non mancando di biasimarla: “Non era dunque di per sé precluso al legislatore regionale disporre (*omissis*) il “recepimento” della legge statale n. 108 del 1968 “con le successive modificazioni e integrazioni”. Tale “recepimento” va ovviamente inteso nel senso che la legge regionale viene a dettare, *per relationem*, disposizioni di contenuto identico a quelle della legge statale, su alcune delle quali, contestualmente, gli articoli successivi operano modificandole o sostituendole: ferma restandone la diversa forza formale e la diversa sfera di efficacia. Non si può omettere di notare la improprietà di una tecnica legislativa che, operando il “recepimento” e poi la parziale sostituzione delle disposizioni della legge statale (*omissis*), dà vita ad una singolare legge regionale, dal testo corrispondente a quello della legge statale, i cui contenuti, peraltro, non risultano sempre legittimamente assumibili dalla legge regionale, in quanto estranei alla sua competenza: così quelli che riguardano ad esempio (*omissis*) le norme sullo svolgimento contemporaneo delle elezioni regionali, provinciali e comunali, di cui agli artt. 20 e 21” (sent. n. 196 del 2003, punto 5, Considerato in diritto).

(15) Il modello *standard* è disciplinato dagli artt. 122.5, 123 e 126.3 della Costituzione. In particolare, vi è prevista la c.d. regola *aut simul stabunt aut simul cadent* come disciplina dei rapporti fra Presidente della Giunta e Consiglio, qualora le Regioni optino per l’elezione diretta: per cui al venir meno del rapporto di fiducia che li lega, il primo decade e il secondo viene sciolto. Omettiamo in questa sede l’analisi in dettaglio delle singole varianti, pur relativamente diverse, introdotte da ciascuna Regione.

ma, come vedremo, con esiti parzialmente diversi: i casi dell'Abruzzo e delle Marche (§ 5).

2. Dove nulla è cambiato: la formazione della rappresentanza secondo la normativa elettorale transitoria

La normativa di riferimento, così come previsto dalla legge costituzionale n. 1 del 1999, per le Regioni che alla data delle elezioni non presentavano i requisiti per poter procedere alle operazioni con una propria disciplina elettorale, è quella contenuta nella legge n. 108 del 1968, come parzialmente modificata dalla l. n. 43 del 1995⁽¹⁶⁾.

Il sistema elettorale è di tipo misto⁽¹⁷⁾, e prevede l'assegnazione dell'80% dei seggi in palio su base proporzionale e il 20% con premio di maggioranza. Più in specifico vengono attribuiti alle liste presentatesi nelle circoscrizioni provinciali i 4/5 dei seggi in palio, con metodo Hagenbach-Bischoff (detto del quoziente naturale corretto) e con recupero dei resti su base regionale, secondo il metodo del quoziente e dei resti più alti. I candidati vengono selezionati sulla base del numero di preferenze ottenute da ciascuno di essi. Il premio di maggioranza corrisponde invece al cd. listino, una lista bloccata – in cui cioè non contano le preferenze, bensì l'ordine di presentazione dei singoli candidati – e in cui il capolista riveste il ruolo di candidato alla presidenza della Regione. L'ordine di presentazione assume rilievo in ragione di alcune varianti che si possono dare.

(16) V., tra gli altri, C. FUSARO, *La legge elettorale e la forma di governo regionale*, in A. BARBERA, L. CALIFANO (a cura di), *Saggi e materiali di diritto regionale*, Rimini, Maggioli, 1997 e A. DI GIOVINE, S. SICARDI, *Sistema elettorale e forma di governo a livello regionale*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Riforme elettorali*, Roma-Bari, Laterza, 1995.

(17) Sui sistemi elettorali di tipo misto v. A. CHIARAMONTE, *Tra maggioritario e proporzionale*, Bologna, Il Mulino, 2005; con taglio comparatistico M.S. SHUGART, M. WATTENBERG (a cura di), *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of the Both Worlds?*, Oxford, Oxford University Press, 2001.

Sono previsti infatti due casi che rendono variabile il premio di maggioranza ⁽¹⁸⁾:

a) si ha l'attribuzione di un *premio* di maggioranza *dimezzato*, pari cioè al 10% (metà listino), nel caso in cui la coalizione collegata al candidato Presidente risultato vincitore abbia già ottenuto con i seggi conquistati nei collegi provinciali la maggioranza assoluta dei seggi in palio;

b) quando, anche con l'attribuzione dell'intero premio di maggioranza non viene superata la soglia del 55%, a fronte di una cifra elettorale regionale conseguita dalla coalizione risultata vincitrice *inferiore* al 40% del totale dei voti espressi, vengono attribuiti dei seggi aggiuntivi fintantoché tale soglia non viene raggiunta; se la cifra elettorale è invece *superiore* al 40%, si procede all'assegnazione del premio per intero.

Le Regioni che nel 2005 hanno votato applicando la normativa elettorale transitoria sono state: Basilicata, Campania, Emilia-Romagna, Liguria, Lombardia, Piemonte, Umbria e Veneto; in Campania, Emilia-Romagna, Marche e Umbria è stato assegnato metà listino poiché la coalizione vincente aveva superato già con l'assegnazione dei seggi su base proporzionale la maggioranza dei seggi consiliari. Nel resto delle Regioni è stato attribuito il listino per intero, mentre in nessun caso è stata necessaria l'assegnazione dei seggi aggiuntivi.

Altra caratteristica che influisce in maniera marcata sulla formazione della rappresentanza sono le soglie di sbarramento all'accesso delle liste al riparto dei seggi. La legge transitoria ne prevede due: la prima del 3% vale *per le liste non coalizzate*; la seconda vale *per le coalizioni di liste* che devono ottenere almeno il 5%. Perciò una lista che non raggiunga il 3% su base regionale, ma sia collegata ad una coalizione che abbia ottenuto almeno il 5% dei consensi, viene comunque ammessa al riparto dei seggi.

(18) V. *amplius* R. D'ALIMONTE, *Il sistema elettorale: grandi premi e piccole soglie*, in A. CHIARAMONTE, R. D'ALIMONTE (a cura di), *Il maggioritario regionale. Le elezioni del 16 aprile 2000*, Bologna, Il Mulino, 2000.

Il sistema elettorale è stato introdotto in un contesto caratterizzato da un proporzionalismo molto accentuato, inserendo dosi fortemente maggioritarie, nonostante l'attribuzione dell'80% dei seggi su base proporzionale. Questa impostazione è riscontrabile principalmente in due aspetti della legislazione elettorale: l'elezione sostanzialmente diretta del Presidente della Giunta e l'attribuzione del premio di maggioranza alla coalizione ad esso collegata. Da un lato, infatti, la parte proporzionale garantisce un ruolo incisivo ai partiti politici, dall'altro tale ruolo è bilanciato dall'elezione diretta del Presidente, che si porta dietro una coalizione maggioritaria in Consiglio, spesso tale per effetto esclusivo della *sua* personale vittoria elettorale (grazie alla possibilità di esprimere un solo voto per il candidato Presidente ed, eventualmente, un *voto disgiunto*).

Questo sistema garantisce, sì, la formazione di maggioranze stabili, ma non prevede disincentivi efficaci alla frammentazione delle forze politiche, già a partire dalla soglia di sbarramento facilmente superabile nel caso in cui una lista decida di coalizzarsi, e aggirabile in assenza di norme statutarie che disincentivino o impediscano alle forze coalizzate la divisione post-elettorale ⁽¹⁹⁾. Inoltre, l'esperienza mostra che il listino non ha svolto il compito per cui era stato pensato e che sarebbe stato auspicabile svolgesse, cioè costituire la "squadra" del Presidente, poiché è stato impiegato prevalentemente per garantire – soprattutto in Regioni dove l'esito delle urne era pressoché scontato – un seggio a candidati espressione di partiti che non avrebbero altrimenti avuto la possibilità di ottenere seggi nei collegi provinciali: in altre parole si è andato configurando come una camera di compensazione tra le diverse componenti delle coalizioni al fine anche di permettere a quelle più piccole di ottenere una rappresentanza, incentivando così indirettamente la frammentazione.

Se dunque, come conseguenze sistemiche più evidenti ⁽²⁰⁾, il sistema favorisce la bipolarizzazione delle forze politiche re-

(19) Il riferimento, per esempio, è a disposizioni statutarie che vietino la formazione di gruppi consiliari con "meno di..." un certo numero di componenti.

(20) Per le disfunzioni del sistema elettorale vigente, in dettaglio, v. *amplius infra* (§

gionali, esso non prevede sbarramenti efficaci alla frammentazione intracoalizionale; inoltre, il voto di preferenza aumenta anche il frazionismo *intrapartitico* e il perseguimento di interessi settoriali piuttosto che generali.

Nei paragrafi che seguono cercheremo di focalizzare la nostra attenzione su come le Regioni abbiano proceduto in relazione alle descritte caratteristiche strutturali del sistema elettorale transitoriamente vigente, allo scopo di delineare i nodi problematici che emergono dall'analisi di ciascuna nuova normativa. Oltre alla legislazione elettorale, verranno prese in considerazione anche le norme dei nuovi Statuti che influiscono sull'organizzazione della rappresentanza nel momento post-elettorale, segnatamente sul piano della formazione dei gruppi consiliari onde fornire un quadro d'insieme il più esaustivo possibile ⁽²¹⁾. Infine, verranno trattate le disposizioni relative alle cd. "quote rosa" ⁽²²⁾, visto il loro impatto crescente, alla luce del novellato art. 51 della Costituzione, sulla formazione e la struttura della rappresentanza regionale.

3. Dove qualcosa è cambiato. La tecnica del recepimento parziale alla prova: Lazio, Puglia e Calabria

Gli elettorati laziale, pugliese e calabrese si sono recati alle urne con discipline elettorali parzialmente diverse rispetto alla normativa transitoria. La duplice peculiarità che accomuna queste nuove leggi elettorali è, sotto il profilo politico, che sono state varate da Regioni con maggioranze, nella passata legislatura, di centro-destra, e, sotto il profilo contenutistico, che tutti e tre i Consigli regionali non hanno introdotto una disciplina in-

4).

(21) Per un'analisi completa sarebbe infatti necessario prendere in considerazione le norme del regolamento interno e quelle statutarie che riguardano anche l'organizzazione dei lavori. Per motivi di spazio e di omogeneità della presente trattazione tali norme saranno esplicitamente escluse.

(22) Un'ampia e approfondita panoramica si trova in G. BRUNELLI, *Pari opportunità elettorali e ruolo delle Regioni*, Paper in www.forumcostituzionale.it.

teramente innovativa, ma hanno operato un recepimento parziale di quella nazionale. In altri termini, hanno mantenuto l'impianto previsto dalla legge n. 108 del 1968 e dalla l. n. 43 del 1995, facendovi esplicito rinvio, ma modificandone alcune parti in misura diversamente incisiva. Un'altra analogia concerne il procedimento aggravato disciplinato da tutti e tre i nuovi statuti regionali per l'approvazione di leggi elettorali: tutti prevedono il *quorum* della maggioranza assoluta, il che conferisce alle leggi che disciplinano la materia elettorale uno *status* di fonte regionale specializzata.

3.1. La modifica più significativa introdotta dalla legge elettorale laziale (n. 2 del 2005), approvata a maggioranza assoluta ex art. 19.2 del nuovo Statuto ⁽²³⁾, riguarda la composizione del listino regionale: sono previste tre novità principali, relative all'entità e al criterio di assegnazione del premio di maggioranza. Quanto al primo aspetto, la legge prevede che il listino sia composto da 14 candidati di cui il capolista è il candidato alla presidenza regionale, senza riferimenti a percentuali rispetto al totale dei seggi, che però sono fissati in 71, compresi quelli assegnati al Presidente della Regione e al candidato Presidente che ha ottenuto il secondo ammontare di consensi ⁽²⁴⁾.

Oltre al dato numerico, dal punto di vista qualitativo si prevede che il listino regionale debba contenere candidati residenti in ciascuna provincia della Regione e che entrambi i sessi siano egualmente rappresentati, pena l'inammissibilità della lista regionale stessa (art. 3.3). Tale previsione, che mira da un lato a rafforzare la presenza di genere nelle istituzioni regionali e dall'altro, in maniera innovativa nel panorama comparatistico, a garantire la presenza di tutti i territori della Regione nel listino, incontra tuttavia un limite nel caso in cui venga attribuito metà listino ai sensi dell'art. 6.1 della l.r. n. 2 del 2005. Analogamen-

(23) V. *amplius* F. SALMONI, A. STERPA, *L'attività statutaria, legislativa e regolamentare della Regione Lazio nella VII Legislatura (2000-2005)*, e *Le elezioni regionali nel Lazio*, in *federalismi.it*, 24 marzo e 8 aprile 2005.

(24) Di fatto, finché il numero dei seggi complessivo non muta, il premio di 14 seggi è lievemente inferiore al 20%.

te alla normativa nazionale, si prevede infatti la possibilità di attribuire alla coalizione collegata al candidato vincitore il 10% dei seggi, anziché il 20% in totale, qualora ne abbia ottenuti il 50% o più già con il risultato delle circoscrizioni provinciali. In tal caso quindi non viene più garantita la rappresentanza di tutte le province e viene anche necessariamente meno la parità dei sessi (sette è dispari). A differenza della normativa nazionale, infine, non è prevista la possibilità di assegnare seggi aggiuntivi.

Con riferimento alla rappresentanza di genere, è poi stato stabilito l'obbligo per ogni gruppo liste di non superare un massimo di 2/3 di candidati dello stesso genere, a pena, in questo caso, della restituzione del rimborso per le spese elettorali, proporzionalmente al numero di candidati eccedenti la percentuale massima prevista. Tale disposizione inserisce un elemento di flessibilità nella scelta relativa alla distribuzione dei candidati nelle diverse circoscrizioni provinciali, essendo potenzialmente possibile prevedere collegi in cui competano candidati di lista di un solo genere, purché nel complesso delle circoscrizioni in cui i gruppi di liste si presentano il totale non superi i due terzi. Inoltre la sanzione pecuniaria sembra assai modesta.

Come abbiamo visto, la nuova normativa mantiene intatto l'impianto complessivo della disciplina ma non contempla alcun incentivo volto a ridurre la frammentazione delle forze politiche presenti nel Consiglio regionale, a fronte di un sensibile aumento dei seggi in palio. Anche sul piano statutario non si riscontrano norme che vadano in questa direzione (ad es., prevedendo il numero minimo di Consiglieri per formare un gruppo).

È interessante tuttavia notare, quale disposizione peculiare nel panorama comparatistico degli statuti regionali, che lo Statuto direttamente dispone che il sistema elettorale debba garantire "la rappresentanza consiliare a ciascuna provincia del Lazio" (art. 19.2). A prescindere da considerazioni di merito sulla presenza di una norma di tal tipo, giova ricordare la rigida linea di separazione che la Corte costituzionale ha fornito in via interpretativa per quanto riguarda l'ambito di intervento delle fonti chiamate a disciplinare la materia elettorale. Avendo ne-

gato a più riprese la possibilità che lo Statuto possa intervenire direttamente nelle materie riservate dall'art. 122.1 della Costituzione alla potestà legislativa concorrente statale e regionale (cfr. sentt. 2/2004, 378/2004 e 379/2004), l'art. 19.2 dello Statuto laziale pare in quest'ottica di dubbia legittimità e segnala una debolezza del regime delle impugnative previsto in Costituzione.

3.2. La legge della Regione Puglia n. 2 del 2004 ⁽²⁵⁾ presenta un impianto strutturale che mostra molte analogie con la corrispettiva legge elettorale laziale ⁽²⁶⁾. Tuttavia, le differenze sono sostanziali, soprattutto per quanto riguarda le soglie di sbarramento introdotte e l'assegnazione del premio di maggioranza. Per ciò che concerne il primo aspetto, la Puglia ha previsto un innalzamento della soglia di sbarramento all'ingresso in Consiglio dei singoli partiti. Si passa infatti dal 3%, superabile, al 5%, anch'esso scavalcabile per gli stessi motivi previsti dalla normativa transitoria. Viene tuttavia stabilito che dalle elezioni per la IX legislatura (le future elezioni, quindi) venga introdotto uno sbarramento secco al 4% per tutti i partiti (art. 11), sul modello introdotto dalla legge elettorale calabrese. Per quanto riguarda il premio di maggioranza, si registra la più forte novità con l'abolizione del listino regionale. Il 20% dei seggi viene infatti attribuito alla coalizione collegata al candidato alla presidenza risultato vincitore, ma attingendo non da una lista bloccata, bensì dalle liste che hanno ottenuto almeno un seggio consiliare nella parte proporzionale.

Un tale meccanismo collegato ad una soglia di sbarramento secca, come quella prevista per le elezioni della IX legislatura, può avere effetti sensibilmente riduttivi della frammentazione del Consiglio regionale pugliese: da un lato viene introdotta una soglia di sbarramento secca per tutti i partiti, non solo per coloro che si presentano da soli, in tal modo disincentivando il

(25) V. S. DURANTI, *L'attività statutaria, legislativa e regolamentare della Regione Puglia nella VII Legislatura (2000-2005)* e *Puglia: elezioni regionali del 3-4 aprile 2005*, in *federalismi.it*, 24 marzo e 8 aprile 2005.

(26) Come ha osservato L. CASTELLI, in *www.astridonline.it*, 2005.

frazionismo anche all'interno delle coalizioni; dall'altro viene meno la possibilità di inserire candidati espressione di partiti che non avrebbero avuto ragionevoli possibilità di superare la soglia di sbarramento all'interno del listino regionale, in quanto collegato non solo ai risultati delle singole liste nelle circoscrizioni regionali, ma soprattutto ai risultati ottenuti solo dalle liste che abbiano superato lo sbarramento del 4%. Se il combinato disposto delle norme appena elencate introduce (o meglio introdurrà) un sensibile sbarramento alle forze politiche in ingresso, non si può dire lo stesso delle norme di rango statutario. Nel testo entrato in vigore non si prevede infatti alcun tipo di razionalizzazione della formazione dei gruppi consiliari, che quindi, salvo norme del regolamento interno, potranno essere costituiti anche da un solo Consigliere.

Accanto a tutto ciò si prevede, con norma analoga a quella contenuta nel testo laziale, che ciascuna lista che si presenta nelle circoscrizioni regionali non possa contenere candidati dello stesso sesso in numero superiore ai 2/3, pena la restituzione del rimborso per le spese elettorali sostenute, ponderato sul numero di candidati eccedenti il numero minimo fissato.

3.3. La Regione che ha modificato la normativa nazionale in maniera meno marcata è la Calabria ⁽²⁷⁾. Entrato in vigore il nuovo Statuto regionale – dopo che una prima versione era stata dichiarata parzialmente incostituzionale con la sentenza n. 2 del 2004 ⁽²⁸⁾ – la Regione ha proceduto al varo della legge n. 1 del 2005, approvata a maggioranza assoluta, in base all'art. 38.1 del nuovo Statuto. Per quanto riguarda la formazione della rappresentanza, due sono i punti significativi della nuova legge.

(27) Sull'*iter* di approvazione della legge elettorale calabrese e sulla sua prima applicazione v. F. DRAGO, (2005), *L'attività statutaria, legislativa e regolamentare della Regione Calabria nella VII Legislatura*, e *Calabria: elezioni regionali del 3-4 aprile 2005*, in *federalismi.it*.

(28) Non è questa la sede per ripercorrere il vivace dibattito che si è sviluppato in dottrina attorno al cd. "caso Calabria". Un eloquente esempio è offerto dagli interventi sul tema con interventi di: E. BALBONI, A. BARBERA, R. BIN, B. CARAVITA, S. CECCANTI, C. FUSARO, G. GUZZETTA, A. MORRONE, M. OLIVETTI, M. VOLPI in *www.forumcostituzionale.it*.

Il primo, e più rilevante aspetto, riguarda la soglia di sbarramento in ingresso alle forze politiche. Viene infatti esplicitamente eliminata la possibilità di superare la soglia di sbarramento per le singole liste provinciali qualora siano collegate con una coalizione che a livello regionale abbia ottenuto il 5% dei voti validi. In altre parole viene introdotto uno sbarramento secco al 4% – rispetto al 3% della normativa transitoria – per cui tutti i partiti che non riescono a ottenere una percentuale di consensi maggiore, a prescindere dal risultato ottenuto dalla coalizione cui sono eventualmente collegati, vengono esclusi dall'attribuzione dei seggi. Dal punto di vista sistemico la norma costituisce un'innovazione senza dubbio importante poiché mira a ridurre la frammentazione del quadro partitico calabrese, storicamente iperframmentato, anche se l'incidenza delle norme statutarie assume a questo riguardo un'importanza altrettanto fondamentale.

Sotto questo profilo si rilevano tuttavia problemi per quel che riguarda la formazione dei gruppi: esiste la possibilità di aggirare lo sbarramento introdotto dal sistema elettorale facendo ricorso a coalizioni elettorali destinate a dissolversi una volta entrate in Consiglio poiché il nuovo Statuto prevede una numero minimo di tre Consiglieri (pari al 6% del totale) necessario per la formazione di un gruppo consiliare (art. 27.1) ⁽²⁹⁾, anche se la soglia è superabile sia nel caso in cui i gruppi siano “espressione” di gruppi parlamentari nazionali sia qualora derivino da liste che abbiano ottenuto almeno il 5% dei consensi alle elezioni.

Per questo ogni valutazione di questa innovazione va messa alla prova della prassi in un contesto più generale ⁽³⁰⁾.

Dal punto di vista della riduzione della frammentazione è interessante anche la disposizione relativa al gruppo misto, che

(29) L'introduzione di un numero minimo di Consiglieri necessari per poter costituire un gruppo consiliare costituisce tuttavia una novità di rilievo del nuovo Statuto.

(30) V. il giudizio a prima lettura di A. MORELLI, *Le modifiche al sistema elettorale in Calabria: profili d'incostituzionalità?*, in www.forumcostituzionale.it, 17 febbraio 2005 e le osservazioni di S. CECCANTI al Seminario di Studi “*Gli Statuti regionali al traguardo: un primo bilancio*”, Organizzato dalla Commissione parlamentare per le questioni regionali, Roma, 3 marzo 2005.

deve comprendere tutti i Consiglieri che non entrino a far parte dei gruppi costituiti secondo i requisiti di cui sopra. Viene infatti prevista una specifica tutela per le singole componenti che siano “emanazione” di liste che hanno partecipato alle elezioni regionali (art. 27.3), sul modello del regolamento della Camera.

Le condizioni di partenza su cui si innesta una normativa di tal genere sono, in questo caso ⁽³¹⁾, analoghe a quelle verificatesi a livello nazionale a partire dai primi anni novanta: la disposizione pare infatti volta a fronteggiare una situazione di iperframmentazione del sistema partitico – sul finire della VII legislatura il Consiglio regionale calabrese contava 23 gruppi consiliari su 43 Consiglieri regionali – tendendo a racchiudere in un unico contenitore la frammentazione e al contempo procedendo verso una semplificazione della rappresentanza consiliare. Queste disposizioni devono anche essere messe in relazione con il mantenimento del listino regionale, all’interno del quale spesso sono stati inseriti, come già accennato, candidati espressione di partiti che difficilmente avrebbero potuto superare la soglia di sbarramento prevista dal sistema elettorale allora vigente. Ciò comporta *naturaliter* una maggiore frammentazione del Consiglio, a meno che gli eletti nel listino non decidano di aderire ad altri gruppi o di dar vita a gruppi anche monocellulari ma espressione di gruppi parlamentari nazionali ⁽³²⁾. Bisogna infine rilevare che il numero dei Consiglieri è stato aumentato da 40 a 50, sempre con possibilità di seggi aggiuntivi ⁽³³⁾, il che costituisce di per sé presupposto di ulteriore frammentazione.

(31) A differenza del caso ligure, che presenta una norma analoga (art. 28.2) ma che si inserisce in un sistema partitico più strutturato (che quindi ne rende dubbia la ragion d’essere).

(32) In tal caso la norma di cui al terzo comma dell’articolo 27 dello Statuto calabrese si presenta di dubbia interpretazione in riferimento alla possibilità che Consiglieri eletti tramite il listino regionale ma non candidati anche in alcuna circoscrizione provinciale possano essere considerati come “emanazione” della lista del partito cui fanno capo, anche se questa si è presentata alle elezioni con candidati diversi.

(33) Tale possibilità, inizialmente non contenuta nella versione originale del nuovo Statuto, è stata introdotta successivamente, tramite deliberazione legislativa integrativa che ha previsto l’inserimento del comma 5 *bis* all’art. 59 (norme transitorie e finali).

Molto più timide sono invece le innovazioni dal punto di vista della rappresentanza di genere, poiché si prevede solo un generico obbligo per tutte le liste elettorali di contenere candidati di entrambi i sessi (anche uno solo), a pena d'inammissibilità.

4. Dove molto è cambiato: la nuova legge elettorale della Toscana e la disciplina delle elezioni primarie

4.1. Il caso della Toscana si segnala per la relativa audacia con la quale la classe dirigente di questa Regione (sia nelle sue componenti di maggioranza sia in quelle di opposizione) ha mostrato di sapersi avvalere dell'autonomia riconosciuta dall'art. 122 Cost. per dotarsi di una legislazione in materia elettorale che sostituisse integralmente quella transitoria, applicata, invece, con correttivi marginali o senza alcun correttivo nelle altre tredici Regioni in cui si è votato nel 2005. Per questo motivo dedichiamo alla sua analisi un apposito paragrafo.

È ben vero tuttavia che, come vedremo, la legge elettorale toscana non sovverte né la logica né il meccanismo di fondo della legge 108 del 1968, modificata dalla legge n. 43 del 1995, come integrata, infine, dall'art. 5 della l. cost. 1 del 1999 e, in particolare, la competizione elettorale diretta fra candidati alla presidenza della Regione necessariamente collegati a una o più liste di candidati al Consiglio, votabili anche disgiuntamente, con assegnazione alle liste collegate col candidato vincente, in ogni caso, di una sicura maggioranza in Consiglio (v. § 2). Ciò nonostante, la legge toscana non opera per recepimento della legge statale, con inserzione di più o meno rilevanti novelle (e – come dicono i giuristi – con *novazione della fonte*), bensì sostituendola del tutto: non solo, ma, come documenta puntualmente Floridia⁽³⁴⁾, accompagnando la nuova legge con altre disposizioni di rango primario e secondario in modo da regionalizza-

(34) V. A. FLORIDIA, *Le elezioni regionali del 2005 in Toscana: il federalismo elettorale alla prima prova*, in questa Rivista, n. 5 del 2005, pp. 737-792.

re l'intero procedimento elettorale (ad eccezione delle norme sulla formazione delle liste degli elettori), integrandolo per di più con la nuovissima disciplina delle elezioni primarie; nonché, infine, allestendo *ex novo* l'apparato organizzativo destinato, in leale collaborazione con gli organi dello Stato e ovviamente coi comuni, alla necessaria implementazione amministrativa di entrambi i tipi di elezioni (con esiti del tutto soddisfacenti). Si è così dato vita a un vero e proprio originale e funzionante *ordinamento elettorale regionale* fondato su un articolato complesso normativo e una pluralità di fonti ⁽³⁵⁾.

4.2. Due parole sul contesto politico e istituzionale nel quale l'ordinamento elettorale toscano si inserisce.

La Toscana è governata sin dal 1970 dalle sinistre, e soprattutto, come Emilia-Romagna ed Umbria, dal partito comunista e dalla forza politica che ne ha raccolta l'eredità (i DS), assai ben integrata nel territorio e con saldi agganci, com'è ovvio, in tutti gli ambiti economici e sociali, incluso il mondo accademico che da sempre non manca di fornire il suo apporto alle principali politiche regionali, prime fra tutte quelle istituzionali. Questa collaborazione ha caratterizzato anche, come le precedenti (1970-1971, 1996-1997) la fase costituente statutaria del 2000-2004.

In linea con le tradizionali politiche del partito di maggioranza, caratterizzate dalla ricerca del coinvolgimento e del consenso delle opposizioni nelle scelte istituzionali di fondo, il processo di elaborazione del nuovo Statuto e della legge elettorale è stato segnato, in Toscana più che altrove, da un alto grado di collaborazione fra tutte le forze presenti nel Consiglio regionale. Basti pensare che la Commissione speciale per lo Sta-

(35) Citiamo: la l.r. Toscana 13 maggio 2004, n. 25 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale); la l.r. 17 dicembre 2004, n. 70 (Norme per la selezione dei candidati e delle candidate alle elezioni per il Consiglio regionale e alla carica di Presidente della Giunta regionale); la l.r. 23 dicembre 2004, n. 74 (Norme sul procedimento elettorale relativo alle elezioni per il Consiglio regionale e per l'elezione del Presidente della Giunta) con i relativi regolamenti di attuazione e le successive leggi di modificazione.

tuto (cui era affidata anche la legge elettorale) è stata presieduta da un esponente dell'opposizione (il Consigliere Piero Pizzi).

Va inoltre segnalato il metodo applicato dalla Commissione, consistito in un originale *mix* di apporti integrati – sulla base degli indirizzi politici dettati dal Consiglio, dalla Commissione e dalle singole forze politiche – forniti da “tecnici” delle istituzioni *interni* alla struttura regionale (alti funzionari del Consiglio e della Giunta, a partire dal Segretario generale del Consiglio dell'epoca Paolo Ritzu: cd. Gruppo tecnico di supporto) ed *esterni* ad essa (i pubblicisti delle tre università toscane, soprattutto quella di Firenze, ma anche di altre università italiane: cd. Comitato tecnico consultivo) ⁽³⁶⁾.

La Commissione speciale per lo Statuto ha operato dalla seconda metà del 2000 per quattro anni fino all'aprile 2004, giungendo a presentare un documento con “prime indicazioni” sottoposto a consultazioni nel febbraio 2001 e una vera e propria “bozza [di Statuto] per le consultazioni”, includente una serie di formulazioni alternative su numerosi articoli, nel luglio 2003: su quest'ultima si è innescata la discussione titolo per titolo ed

(36) Ancor prima che venisse istituita la commissione, il Consiglio regionale aveva finanziato la pubblicazione di un'impegnativa ricerca in collaborazione col Dipartimento di diritto pubblico dell'Università di Firenze, cfr. M. CARLI, *Il ruolo delle assemblee elettive*, III vol., Torino, Giappichelli, 2001. Non inganni il titolo: gli studi coprono tutta la materia statutaria. Il curatore di quell'iniziativa, poi, ha svolto funzioni di alta consulenza affiancando l'opera di coordinamento tecnico del Segretario generale. Più incontri e seminari con il mondo accademico si sono poi tenuti nelle varie sedi (Firenze, Pisa, Pisa S. Anna, Siena) e, una volta stesa la bozza di Statuto, ulteriori specifici incontri di consultazione – vere e proprie audizioni – la commissione ha tenuto invitando tutti i giuspubblicisti delle quattro università (10 e 31 ottobre 2003). Inoltre, a partire dal gennaio 2003, la commissione speciale ha formato un Comitato tecnico consultivo di nove “esperti” scelti su indicazione dei diversi gruppi, i quali da un lato hanno svolto un'azione di collegamento fra indirizzi politici dei gruppi consiliari e i funzionari, dall'altro un'opera di consulenza non partigiana nei confronti dell'intera commissione formulando pareri e proposte su ogni tema trattato; costoro sono anzi stati invitati a gran parte dei lavori della commissione, e non solo per rispondere ai quesiti posti via via da questo o quel componente o dalla stessa Presidenza, ma vedendosi riconoscere una sorta di facoltà di interlocuzione in aula che ha consentito di massimizzarne l'apporto. Il Comitato tecnico consultivo era composto da Abrami, Ammirati, Andreani, Benelli, Pellicci, Fusaro, Rescigno, Righi, Simoncini.

articolo per articolo conclusasi licenziando il testo per il Consiglio il 20 aprile 2004 ⁽³⁷⁾.

L'intesa *bipartisan* (l'"accordo istituzionale") che ha sorretto l'elaborazione degli atti fondamentali del nuovo assetto della Regione Toscana si è fondata sin dall'inizio su un punto fermo: nuovo Statuto e legge elettorale avrebbero dovuto costituire di fatto un *unico* progetto tendenzialmente condiviso se non in ogni suo singolo aspetto (ciò sarebbe stato impossibile) almeno nel suo complesso. Stante la ineludibile distinzione delle fonti (legge statutaria, legge regionale ordinaria), tanto più dopo le pronunce della Corte costituzionale ⁽³⁸⁾, i due progetti (Statuto, legge elettorale), per mutua garanzia, avrebbero dovuto procedere di pari passo ed essere poi varati (quasi) contestualmente: ciò è esattamente quanto è poi accaduto. La vicenda toscana conferma, al di là di ogni formalismo, il nesso strettissimo fra forma di governo e sistema elettorale e segnala quanto poco logica sia la pretesa di tenere la materia elettorale *del tutto* al di fuori degli Statuti regionali: tanto più che, nel caso specifico, la chiave di volta dell'intesa sulla materia elettorale stava di fatto in una scelta tipicamente statutaria (il numero dei componenti del Consiglio).

La Sottocommissione per la legge elettorale ha operato dal febbraio 2002 (quando essa fu costituita in seno alla Commissione speciale Statuto) all'aprile 2004. Anch'essa si è avvalsa di apporti esterni, che, data la elevata tecnicità della materia, sono risultati ancora più determinanti ai fini del risultato finale, pur nel rigoroso rispetto di indirizzi che ovviamente non potevano che essere dettati dalle forze politiche ⁽³⁹⁾.

Per quanto il processo di elaborazione di Statuto e legge elettorale sia risultato assai lungo, dato il contesto generale e

(37) Il procedimento di elaborazione dello Statuto in tutte le sue fasi è puntualmente descritto nel capitolo di PAOLO RITZU in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *Statuto della Toscana. Commentario*, Torino, Giappichelli, 2005.

(38) L'inevitabile riferimento è alla già richiamata C. cost., sent. 2/2004.

(39) Esperto unico della Sottocommissione e autentico "padre tecnico" della l.r. Toscana 25/2004 è stato Alessandro Chiaramonte del Dipartimento di scienza politica e sociologia dell'Università di Firenze.

quello specifico regionale, non era difficile cogliere sin dall'inizio quale sarebbe stato il necessario punto di ricaduta delle diverse strategie istituzionali ed elettorali in seno al Consiglio regionale. Il fatto è che, senza alcun dubbio, la ricerca paziente del consenso ha imposto di pagare qualche dazio al cd. teatrino della politica, il che ha appunto prodotto ritardi che altrimenti si sarebbero potuti evitare. Anche in Toscana si è dovuto far finta di tenere aperte opzioni diverse su una forma di governo in realtà ampiamente scontata, per esempio. Anche in Toscana si è per qualche tempo cercato di coltivare impossibili (perché costituzionalmente illegittime) vie di mezzo fra il modello fondato sul governo di legislatura a guida direttamente eletta (quello, oltretutto, per il quale si è sempre pronunciata la maggior forza politica regionale) e il modello alternativo in deroga di tipo strettamente consiliare (voluto da ristrette minoranze).

Ai fini che interessano questo studio basti qui dire che lo Statuto conferma la forma di governo transitoria; cerca di rafforzare al di là della mera funzione legislativa (in realtà rilevantissima dopo la riforma del Titolo V) il ruolo del Consiglio (per cui, per esempio, il programma dev'essere presentato dal Presidente contestualmente alla presentazione della Giunta ed approvato da esso)⁽⁴⁰⁾; delinea con parsimonia ma significativamente tracce di uno "Statuto dell'opposizione"⁽⁴¹⁾; richiede che i gruppi consiliari siano composti da almeno due componenti (poco più del 3% del Consiglio), prevedendo per la prima volta, sul modello parlamentare, il *gruppo misto* (art. 16 St. Toscana)⁽⁴²⁾.

(40) V. in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *op. cit.*, i commenti agli articoli del Capo II del Titolo II dello Statuto a cura di FUSARO, MERLINI, MESSERINI.

(41) Sul punto v. i primi interventi di G.G. CARBONI, P. PETRILLO e M. RUBECHI in *www.forumcostituzionale.it*; M. RUBECHI, *Statuti regionali: dove sono finite le garanzie dell'opposizione?*, in *Quad. cost.*, n. 1/2005, pp. 147-150 e il commento dello stesso autore all'art. 10 (Ruolo delle Minoranze) dello Statuto toscano, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *op. cit.*, pp. 77-81; P. PETRILLO, *Nuovi Statuti regionali e opposizione consiliare. Verso un rinnovato concetto di opposizione "parlamentare"?*, in *Quad. cost.*, n. 4/2005, pp. 829-854.

(42) Anche in Toscana è prevista una deroga: ma limitata a coloro che siano gli unici eletti di una lista presentata alle elezioni. Ciò significa che i Consiglieri che si distac-

4.3. Valutazioni simili a quelle fatte per la forma di governo, si possono fare in relazione alla legge elettorale che, pur in presenza di ipotesi alternative, ha ben presto preso la strada del modello che si è definito *incrementale*.

È interessante leggere le *Note preliminari* “tecniche” presentate a soli quattro mesi dalla costituzione della Sottocommissione per la legge elettorale⁽⁴³⁾. Da un lato tale documento testimonia la solida base culturale e scientifica con la quale in Toscana si è affrontata la questione⁽⁴⁴⁾, partendo da *a*) un’analisi dei difetti della legislazione allora vigente (v. dopo), implicito suggerimento *b*) dei possibili obiettivi da perseguire (sui quali poi le forze politiche si sono pronunciate), *c*) individuando i temi cruciali (dimensione del Consiglio, modalità di investitura del Presidente, premio, metodo di riparto proporzionale dei seggi), *d*) evidenziando i principi base indefettibili (decisività del voto, incentivazione alle coalizioni alternative cioè al cd. bipolarismo, salvaguardia del pluralismo rappresentativo ma con tendenza a limitare la frammentazione delle forze *non coalizzate*), ipotizzando tre formule diverse (v. dopo) e offrendo una puntuale valutazione del potenziale esito di ciascuna singola eventuale innovazione; dall’altro mostra come già allora erano nitidamente indicate le soluzioni che poi si sarebbero tradotte nella legge 25/2004, la quale dunque – lo si può dire – era davvero già tutta in quel documento⁽⁴⁵⁾, informato a sano realismo⁽⁴⁶⁾.

chino da un gruppo finiscono nel gruppo misto. Non esistono eccezioni, neanche, relative a Consiglieri che si richiamino a forze politiche presenti in Parlamento. V. *ampius* il commento di M. RUBECCHI agli artt. 16 (Gruppi consiliari) e 17 (Presidenti dei gruppi consiliari) dello Statuto toscano, in P. CARETTI, M. CARLI, E. ROSSI (a cura di), *op. cit.*, pp. 102-108.

(43) Il testo cui si fa riferimento è A. CHIARAMONTE, *Note preliminari per una riforma del sistema elettorale della Regione Toscana, Paper*, Firenze 18 giugno 2002.

(44) Una proposta metodologica per riformare la legislazione elettorale (con riferimento alle leggi per la formazione del Parlamento) era in C. FUSARO, *Guida alle riforme istituzionali*, Soveria Mannelli, Rubbettino, 1991, v. il capitolo *Una logica per le riforme elettorali*, pp. 175-184.

(45) Una sola soluzione non c’era ed è stata aggiunta in corso d’opera: le candidature regionali, come dire, una sorta di microlistino che permette ai partiti specie minori di scegliere il primo o i primi due (talvolta unici) eletti.

(46) Uno dei più frequenti difetti dei propositi di riforme istituzionali ed elettorali, specie se accademici, è l’astrattezza delle ipotesi avanzate che spesso nascono

Il censimento di ciò che non andava (e non va) nella legge elettorale regionale transitoria segnalava: il cd. difetto di *monotonicità* (in due parole il fatto che a certe condizioni *più voti* davano *meno seggi*); la necessità di eventuale ricorso a *seggi aggiuntivi*; l'attribuzione del *premio*, sia pur ridotto, anche senza alcuna "necessità" con inutile sacrificio della rappresentatività; il ricorso alla lista regionale cagione di conflittualità e strumento di implicita garanzia di una maggior frammentazione (v. *supra*); una formula di attribuzione dei seggi proporzionali fondata sulle circoscrizioni provinciali cagione di provincialismo e soprattutto – nel contempo – di uno slittamento della rappresentanza a vantaggio della circoscrizione maggiore (Firenze, premiata in misura del 50% dei seggi in più rispetto alla consistenza della popolazione), a svantaggio di quelle minori (v. il caso di Massa, nella legislatura 2000-2005 priva di rappresentanza), per di più con intere province rappresentate *solo* da Consiglieri di maggioranza; forte frammentazione fra partiti; conflittualità intrapartitica causata del tradizionale ricorso alle preferenze in un contesto di crescente personalizzazione.

Quanto ai tre modelli ipotizzati essi venivano qualificati come *incrementale* (quello poi adottato quale incisiva variante della formula transitoria), *provinciale* (fondato su un'ipotesi di *proporzionale personalizzata* alla maniera della legge elettorale provinciale, ovviamente coi correttivi del premio e quant'altro), *a combinazione* (basata sulla costituzione di collegi uninominali maggioritari uniti a liste proporzionali, secondo varianti del modello Camera dei deputati, strutturalmente più adatto a sostenere sistemi di *indicazione* piuttosto che di *diretta elezione* del vertice dell'esecutivo).

La cronaca si è incaricata di dimostrare che – acquisita definitivamente la pur scontata elezione diretta del Presidente – è stato possibile, lavorando in pratica sul solo modello incrementale, perseguire la correzione di alcuni dei maggiori difetti del sistema pre-vigente, raggiungendo un esito che viene definito

nell'indifferenza se non ignoranza dei vincoli politici di cui tener conto e, in complesso, dall'incapacità di sfuggire alla tentazione della trovata originale.

“quasi Pareto-ottimale” (cioè tale da migliorare le prospettive di quasi tutti gli attori contemporaneamente), cioè la condizione di qualsiasi riforma che si desideri largamente condivisa: tutto ciò sulla base di un presupposto fondamentale, l’aumento dei seggi consiliari, il quale, al di là delle polemiche inevitabili ⁽⁴⁷⁾, è poi stato inferiore a quanto immaginato nel documento del 2002 (lì si ipotizzava un Consiglio di 70 componenti, alla fine sono stati 65). Proprio l’aumento dei seggi a disposizione ha permesso di garantire i voluti pressoché unanimi consensi a soluzioni suscettibili, altrimenti, di rendere la vita difficile a talune forze politiche: una scelta sistemica in vista di obiettivi reputati degni di essere perseguiti a tal prezzo, in un’ottica non esclusivamente partigiana (per esempio permette alle minoranze di avere rappresentati in quasi tutte le realtà territoriali).

L’altro punto cruciale si è rivelato essere, come facilmente prevedibile, l’abolizione delle preferenze e il ricorso alle liste bloccate: una scelta unica in Italia, coerentemente affiancata dalla successiva nuova legislazione in materia di partecipazione degli elettori alla scelta dei candidati (cd. “primarie”). L’obiettivo in questo caso era quello di scindere i due momenti che le preferenze confondono della competizione *fra* forze politiche e *all’interno* delle forze politiche, allo scopo dichiarato di rafforzare la coesione di partiti messi sempre più in difficoltà delle dinamiche centrifughe connesse appunto alle campagne elettorali esclusivamente individuali nell’ambito delle liste con voto di preferenza. Si trattava ovviamente di un obiettivo soprattutto per l’unica forza politica, almeno in parte, ancora organizzata secondo il modello del partito di massa che ha caratterizzato tutta la prima fase della vicenda politica repubblicana (i DS) ⁽⁴⁸⁾.

(47) Non era facile spiegare all’opinione pubblica che non si poteva avere tutto, tutto insieme: legge che corregga i difetti della precedente e mantenga i principali vantaggi, consensi unanimi o quasi, nemmeno un seggio in più da distribuire per attenuare la paura del nuovo.

(48) Non a caso essa era accettata dall’altro partito più tradizionale, ancorché assai più piccolo, AN, e anche dal gruppo dirigente di Forza Italia, mentre veniva subito come un potenziale *handicap* da parte dei più diretti eredi della DC e dei partiti ad essa un tempo alleati (per i quali la mobilitazione individuale dei candidati era sempre

4.4. Diamo ora conto dei contenuti principali della l.r. Toscana 25/2004 con particolare riferimento a ciò che la rende “incrementale” cioè diversa (nelle speranze del legislatore in meglio) rispetto alla legislazione statale transitoria. Andando per punti:

a) il *premio* diventa *eventuale*, nel senso che esso è attribuito al complesso delle liste collegate col Presidente eletto solo se queste non hanno conseguito almeno il 60% dei seggi (precisamente 38) e nella misura strettamente necessaria a raggiungere tale cifra, alla condizione che i voti ottenuti abbiano superato il 45% di quelli validi; in caso diverso, la rappresentanza consiliare delle liste collegate al Presidente eletto si ferma al 55% cioè a 35 seggi (art. 17.1); con ciò si riduce fortemente il difetto di monotonicità (anche se esso non viene del tutto eliminato) e anche ogni necessità di seggi aggiuntivi;

b) in ogni caso le liste *non* collegate al Presidente eletto si ripartiscono il 35% dei seggi (cioè 22) e non meno (art. 17.2); ciò vuol dire che in nessun caso una coalizione può ottenere più di 41 seggi ⁽⁴⁹⁾; si tratta di un vero e proprio *premio di minoranza* eventuale, particolarmente importante in una Regione nella quale le forze di governo dal 1970 continuano a raccogliere una quantità preponderante di consensi;

c) non esiste il listino regionale, ma i seggi eventualmente spettanti sulla base dell'art. 17 sono attribuiti come tutti gli altri (art. 19.2, 4 e 5);

d) il numero dei seggi spettanti a ciascun gruppo di *liste* (*collegate* o *non collegate* al Presidente risultato eletto) è calcolato sul voto complessivo regionale, eventualmente tenuto conto della disciplina del premio, utilizzando il metodo d'Hondt nella versione Adams, volta a garantire la rappresentanza dei partiti piccoli all'interno delle coalizioni (art. 19.2);

e) il riparto avviene solo per le liste che hanno superato lo *sbarramento* di cui all'art. 18 (esso è duplice: l'1.5% per qual-

stata strumento indispensabile).

(49) Tutto ciò partendo dai 63 seggi di cui all'art. 2.1, escludendo dunque il Presidente e il candidato non eletto arrivato primo (art. 2.2).

siasi lista collegata a candidati Presidente che abbiano ottenuto almeno il 5%; il 4% negli altri casi);

f) i primi seggi assegnati alle liste cui spettano sono quelli dei *candidati regionali* i quali capeggiano tutte le liste circoscrizionali provinciali in numero di uno o due (art. 8.3); ciò permette ai gruppi dirigenti dei partiti minori di scegliere i primi due eletti;

g) non è ammessa la presentazione di liste in meno di sei delle dieci circoscrizioni provinciali (art. 8.7): ciò evita la proliferazione di liste al solo scopo di moltiplicare i controllati *candidati regionali* ed inoltre limita le liste strettamente localistiche e provinciali;

h) in sede di riallocazione dei seggi alle circoscrizioni provinciali è prevista una serie di accorgimenti per far sì che *in ogni caso* ogni circoscrizione provinciale abbia *almeno un eletto* (art. 22);

i) tutti i candidati alla carica di Presidente della Giunta entrano in Consiglio, accanto al candidato proclamato eletto e al primo non eletto, purché siano collegati ad almeno un gruppo di liste che abbia ottenuto seggi (art. 20): in ogni caso ad essi è riservato l'ultimo (se del caso, l'unico) dei seggi assegnati;

l) resta il voto cd. *disgiunto* (candidato Presidente, lista di candidati provinciali e regionali);

m) la promozione della parità è affidata a un duplice meccanismo: ciascuna lista provinciale non può contenere più di due terzi di candidati circoscrizionali dello stesso genere (art. 8.4); se vengono indicati due candidati regionali, ciascun genere deve essere rappresentato (art. 10.2). La sanzione è l'esclusione dalla consultazione elettorale (art. 5.1. e) l. r. 74/2004) ⁽⁵⁰⁾.

4.5. A differenza della legge elettorale, la legge 70/2004 in materia di partecipazione dei cittadini alla selezione dei candidati (Presidente, regionali e provinciali) ha avuto un *iter* piuttosto

(50) Non c'è confronto, come si vede, specie per le conseguenze dell'inottemperanza, con le disposizioni in materia delle altre leggi elettorali regionali. Nelle elezioni del 2005 l'esito si è visto: la rappresentanza delle donne nel Consiglio toscano sfiora oggi il 25%.

sto accelerato, per certi aspetti lo si potrebbe definire addirittura affrettato, di soli sei mesi circa: tale osservazione vale ancor più se si riflette sulla circostanza che – in materia – non vi erano esperienze legislative alle quali rifarsi. Quanti in passato avevano lavorato all'ipotesi di istituire primarie per legge avevano dovuto confrontarsi con problematiche non da poco. Segnaliamo in particolare: *a)* la scelta in ordine all'elettorato attivo (da estendersi a tutti gli elettori? da limitarsi e, nel caso, come?); *b)* l'individuazione dei soggetti promotori delle candidature e il numero di esse; *c)* le modalità di votazione; *d)* gli effetti giuridici da attribuire all'esito della votazione (natura *rigidamente vincolante*, solo *tendenzialmente vincolante* o *non vincolante*?); *e)* la connessa obbligatorietà di forme di coinvolgimento degli elettori nella selezione dei candidati.

La legge toscana, specie nella sua primitiva versione, poi modificata dalla l.r. 27 gennaio 2005, n. 16 ⁽⁵¹⁾, costituisce un tentativo di compromesso fra istanze di apertura agli elettori, in parte indotte dalla abolizione delle preferenze nella legge 25/2004 e il timore di interi partiti o di parti di partiti (inclusi gli stessi DS) di perdere il controllo della fondamentale funzione di selezione e presentazione delle candidature. La riprova di ciò sta sia in una serie di disposizioni puntuali (v. dopo) sia nella scelta iniziale di disciplinare ben tre modalità distinte di partecipazione: *i)* l'elezione primaria *aperta* a tutti gli elettori; *ii)* l'elezione primaria *semiaperta* con voto limitato ai soli elettori iscritti in appositi *albi* formati dai soggetti presentatori delle candidature; *iii)* la primaria *interna di partito* secondo regole fissate da ciascun soggetto, ma rispondenti a requisiti minimi dettati dalla legge e "certificate" pubblicisticamente.

La seconda modalità è stata poi abolita (in certa misura "fondendola" con la terza) per la difficoltà di tutelare adeguatamente i dati personali, anche sensibili, che sarebbe stato necessario

(51) Indotta soprattutto dalla valutazione critica dell'autorità Garante della protezione dei dati personali sull'ipotesi di schede distinte per ogni soggetto presentatore di candidati (art. 10.3), nonché sull'ipotesi di "albi" di elettori costituiti dai soggetti presentatori ed eventualmente trasmessi agli uffici elettorali comunali (art. 4): questi riferimenti sono alla versione originaria della legge.

raccogliere e trattare (gli “albi” ci sono ancora ma vengono istituiti e gestiti da ciascun soggetto al proprio interno).

Accentrando la nostra attenzione sulle primarie aperte, i punti chiave della legge sono questi:

a) l’elettorato attivo e passivo è riconosciuto a *tutti* gli elettori (art. 3);

b) possono presentare candidature (con numero di firme pari a quelle previste dall’art. 11 legge 25/2004) tutti “i soggetti che intendono presentare liste elettorali” ma *solo* se lo fanno in almeno sei circoscrizioni provinciali (art. 2); non sono previste candidature per cd. *dal basso*;

c) è previsto un *numero* minimo piuttosto ridotto di *candidati alla candidatura* (art. 5: per la presidenza, da due a tre; per i candidati regionali, da due a dieci; per i candidati circoscrizionali da uno in più al doppio dei candidati che possono poi essere effettivamente presentati); ciò accresce il controllo del processo di selezione da parte dei promotori e – di fatto – riduce il concorso dell’elettorato alla definizione dell’ordine in lista senza permettere una vera e propria scelta dentro-fuori (almeno se i promotori si avvalgono della facoltà di presentare un solo candidato alla candidatura in più dei candidabili...);

d) sono previste norme a garanzia della promozione di genere (ordine alternato, non più di due terzi del medesimo genere), ma *non* per la carica di Presidente (per la quale si possono presentare tre donne o tre uomini) (artt. 5.2, 3, 5, 7);

e) i soggetti presentatori integrano le candidature con i) un regolamento di autodisciplina della campagna elettorale (con sanzioni per i candidati non vi si attengano); ii) la previa indicazione delle cause che possono giustificare una successiva esclusione dalla candidatura; iii) i criteri cui si atterranno nell’applicare i principi di un’equa rappresentanza di genere; iv) il pagamento di una modesta cauzione di cinquemila euro (art. 7);

f) è previsto un complesso di disposizioni organizzative che ci si limita a segnalare: i) modalità e criteri di costituzione delle sezioni elettorali; ii) individuazione delle sedi (con implicita esclusione delle scuole); iii) previsione, per i componenti delle

sezioni, di un compenso uguale a quello previsto per le elezioni regionali (art. 9); eventuale ricorso a postazioni elettroniche (art. 10.1); scheda unica per tutti i soggetti presentatori (l'elettore può selezionare solo all'interno di un soggetto presentatore esprimendo un voto solo) (artt. 10.2 e 11);

g) è istituito – primo modesto esempio di autorità indipendente in materia elettorale – un *Collegio regionale di garanzia elettorale* composto di tre membri eletti dal Consiglio a maggioranza dei due terzi (art. 15), il quale *i*) decide i ricorsi sulle graduatorie dei candidati; *ii*) rende note le graduatorie definitive; *iii*) decide se restituire o no la cauzione versata ai presentatori; *iv*) verifica la rispondenza dei documenti presentati dai soggetti promotori (art. 14.3);

f) la restituzione della cauzione, resa pubblica, avviene a condizione che i presentatori abbiano poi recepito, nella formazione delle liste, la graduatoria emersa dalla primaria ovvero vi si siano allontanati “ai fini esclusivi del rispetto delle quote di genere previste dalla legge” o escludendo candidati a titolo di sanzione o precauzione ai sensi delle regole depositate sì dal primo momento (v. lett. *e.ii*) (art. 15.3): dunque la scelta del legislatore toscano è stata quella di non imporre una rigida recezione dell'esito delle primarie ma di limitarsi a prevedere – con la non restituzione della (piccola) cauzione presentata – una sorta di avvertenza (da parte di un autorità indipendente) all'opinione pubblica del mancato rispetto del risultato della primaria, affinché gli elettori possano valutare se giustificato o no ⁽⁵²⁾.

(52) I Ds, unica forza politica ad essersi avvalsa delle primarie per i candidati circoscrizionali, sono incorsi nel 2005 nella non restituzione della cauzione: e ciò per la semplice ragione che dopo le primarie quel partito decise di non presentarsi autonomamente ma solo in liste di coalizione, nelle quali – ovviamente – l'ordine fissato dalla primaria non poteva essere confermato se non in relazione ai posti messi a disposizione dei Ds (scelta politica che il Collegio regionale non poteva prendere in considerazione data la formulazione della legge, la quale è stata fatta, ragionevolmente, immaginando che al momento delle primarie le forze politiche sappiano come si presenteranno di lì a poche settimane! Presupposto che, nel non ancora consolidato sistema partitico italiano, evidentemente, può non verificarsi...).

4.6. Le risultanze dell'applicazione della nuova legislazione elettorale toscana andranno misurate nel tempo, e del resto farlo non è compito da giuristi. Che la macchina organizzativa in larga misura nuova ed autonoma abbia funzionato, è un dato di fatto; che la partecipazione, nonostante l'assenza delle preferenze, sia scesa non oltre (e forse meno) di altre Regioni nelle quali le preferenze sono rimaste, è un altro elemento certo, così come il dimezzamento – grazie a un sistema di votazione semplificato – delle schede nulle (un esito non da poco). Che le primarie debbano essere riviste in condizioni “normali”, sembra pure pacifico (un solo soggetto se n'è avvalso e per Giunta pretendendo di ritirarsi a 48 ore dal voto per la candidatura alla presidenza; un solo soggetto se n'è avvalso estesamente per le candidature circoscrizionali, ma poi ha deciso di confluire con altri soggetti): ciò ha inciso su una partecipazione (circa 150.000 elettori) – comunque rispettabile se misurata con le tradizionali procedure di selezione interne di partito – e ha messo alla frusta la possibilità effettiva di garantire la segretezza delle opzioni partitiche degli elettori partecipanti (la scheda era unica, ma anche il soggetto presentatore era uno solo!); infine, quel partecipante ha anche ritenuto opportuno non sottoporre a primarie le candidature regionali (riservandosele integralmente) e compiere qualche piccola deroga all'ordine stabilito – per i candidati circoscrizionali – dal voto popolare.

Resta il fatto che l'esperienza toscana si staglia nettamente fra tutte le altre, il che apparirà evidente a chi ha avuto la pazienza di seguirci: essa da un lato “riesce a coniugare l'obiettivo della difesa del pluralismo partitico [...] ed il consolidamento di un assetto bipolare [...]” (come ammette un suo critico finissimo, ma troppo severo) ⁽⁵³⁾, dall'altro corregge o-

(53) L'analisi di gran lunga più attenta della nuova legislazione toscana è quella offerta nel lungo saggio di G. TARLI BARBIERI, *Le riforme elettorali della Regione Toscana*, pubblicato in due tappe, in *Dem. Dir.*, n. 4/2004, pp. 199-218 e n. 1/2005, pp. 193-216. Dar conto di tutte le osservazioni lì formulate non è possibile; in alcuni casi si trattava di timori infondati (che la legge non promuovesse sufficientemente le pari opportunità o che l'assenza delle preferenze potesse causare un rilevante calo di partecipazione), in altri di osservazioni condivisibili e confermate dai fatti (un complesso normativo edificato ad uso soprattutto dei gruppi dirigenti che l'hanno voluto; una

biettivamente i principali difetti ascritti alla legislazione transitoria. Fa poco contro la frammentazione? È vero, ma poco è meglio di niente, e del resto vale il discorso fatto per l'aumento dei seggi in Consiglio: non tutti gli obiettivi possono essere contestualmente perseguiti, compito del legislatore è ordinarli secondo dichiarate priorità e poi scegliere. Questo, soprattutto con l'abolizione delle preferenze, con il sistema di quote rosa adottate (aspetti, si badi bene, connessi) e con l'istituzione delle primarie, è appunto ciò che in Toscana si è provato a fare.

5. Dove poco è cambiato ma qualcosa stava per cambiare: Abruzzo e Marche di fronte all'impugnativa governativa

La panoramica delle nuove leggi elettorali non sarebbe esaustiva se omettessimo un cenno anche alle leggi di due altre Regioni che, per motivi diversi, non hanno potuto tuttavia votare applicandole, nonostante il loro *iter* di approvazione fosse concluso.

Richiamiamo, innanzitutto, le vicende della legge elettorale abruzzese⁽⁵⁴⁾. Questa Regione era stata infatti la prima ad introdurre una disciplina elettorale di parziale recepimento della normativa statale e di modifica di alcune delle sue parti, senza che nessuna delle altre due fonti chiamate ad intervenire sulla materia – Statuto e legge statale di principio – fossero entrate in vigore⁽⁵⁵⁾. La legge n. 1 del 2002 fu tuttavia dichiarata parzialmente incostituzionale dalla Consulta con la sentenza n. 196 del 2003, con la quale da un lato, come ricordato in precedenza, è stata considerata legittima la tecnica del recepimento parziale

limitata capacità di contenere la frammentazione; una legge sulle primarie che allarga la partecipazione, ma lo fa con qualche cautela e qualche scappatoia di troppo, e non senza qualche rischio di cd. "precompetizione elettorale" non apprezzata dalla Corte costituzionale, v. sent. 83/1992). Si può anche consultare lo studio a cura di F. MARCELLI dell'Ufficio ricerche sulle questioni regionali del Senato, *Le elezioni regionali del 2005, Regione per Regione*.

(54) Ricostruite da M. TOGNA, *L'attività statutaria, legislativa e regolamentare della Regione Abruzzo nella VII Legislatura (2000-2005)*, in *federalismi.it*, 24 marzo 2005.

(55) Cfr. *supra* (§ 1).

– con modifiche – della legislazione statale, e dall’altro è stato limitato l’ambito di intervento del legislatore regionale in mancanza di uno Statuto entrato in vigore, poiché a questi è demandata la definizione della forma di governo regionale, che “condiziona inevitabilmente, in parte, il sistema elettorale per l’elezione del Consiglio” (sent. n. 196 del 2003, punto 4 del *Considerato in diritto*) e poiché l’art. 5 della l. cost. n. 1 del 1999 detta una disciplina transitoria destinata a venir meno solo dopo l’approvazione *sia* dello Statuto *sia* della legge elettorale regionale. Per questi motivi, aggiunse la Corte, fintantoché non sarà approvato il nuovo Statuto regionale, sono “esigui gli spazi entro cui può intervenire il legislatore regionale in tema di elezione del Consiglio [...] Tuttavia questo non significa che la legge regionale non possa nemmeno, fin d’ora, modificare, in aspetti di dettaglio, la disciplina delle leggi statali vigenti, per tutto quanto non è direttamente o indirettamente implicato dal citato art. 5 della legge cost. n. 1 del 1999” (*ibidem*). La compressione degli spazi di manovra del legislatore regionale in mancanza di un nuovo Statuto è stato appunto il motivo che ha portato il governo ad impugnare la legge n. 42 del 2004, approvata dal Consiglio regionale abruzzese come integrazione alla legge n. 1 del 2002 ⁽⁵⁶⁾. La legge è stata impugnata il 28 gennaio 2005, inducendo il Consiglio al varo di una legge di abrogazione della l.r. n. 1 del 2002 con la quale sono state salvate esclusivamente le cd. quote rosa, prevedendo che nelle liste provinciali ogni singolo genere non potesse essere rappresentato in un numero superiore al 30% (cfr. l.r. n. 9 del 2005) ⁽⁵⁷⁾ e

(56) L’*iter* consiliare di approvazione dello Statuto abruzzese si era in realtà già concluso con l’approvazione in seconda lettura del 21 settembre 2004. In seguito tuttavia all’impugnativa governativa del 4 novembre successivo (che lamentava l’incostituzionalità di diverse ed eterogenee norme del testo) il Consiglio ha deciso di riavviare l’*iter* approvando l’articolato in prima lettura (il 9 novembre) con un testo identico, ma espungendo o modificando le disposizioni impuginate dal Governo. Il nuovo procedimento di approvazione dello Statuto non è poi stato portato a termine prima della fine della legislatura.

(57) In realtà le quote della l.r. n. 42 del 2004 sono state modificate lievemente: era infatti prevista una soglia minima di un terzo, ridotta poi al 30%.

facendo sì che il Governo, il successivo 18 febbraio 2005, rinunciassse al ricorso.

Per rendere più completa la panoramica dei contenuti anche del dibattito che è ruotato attorno alla ridefinizione delle leggi elettorali regionali, ci soffermeremo brevemente sulle principali novità che la l.r. n. 42 del 2004 avrebbe introdotto, se si fosse potuta applicare in seguito all'entrata in vigore in tempo utile del nuovo Statuto. La legge prevedeva infatti una rimodulazione del premio di maggioranza peculiare nel panorama comparatistico. Oltre all'abolizione del listino regionale – alla stregua di quanto hanno già disciplinato la Puglia e la Toscana – veniva previsto un tetto massimo del 60% dei seggi, raggiunto il quale sarebbe variata l'entità del premio di maggioranza da attribuire alla lista o coalizione di liste collegate al candidato alla presidenza risultato vincitore. Più in dettaglio, nel caso in cui la coalizione non avesse raggiunto il 60% dei seggi in palio in seguito all'attribuzione dei seggi con il metodo proporzionale, il premio di maggioranza da assegnare si sarebbe dovuto considerare in linea teorica pari al 20%, ma i seggi aggiuntivi di cui era composto si sarebbero dovuti attribuire fino al raggiungimento della soglia del 60% dei seggi disponibili, raggiunta la quale gli ulteriori seggi utili (fino cioè al 20% del premio) sarebbero stati da assegnare alle liste non collegate con il candidato vincitore. Nel caso in cui, invece, la coalizione fosse riuscita ad ottenere una quota pari o superiore al 60% dei seggi già con la parte proporzionale, non si sarebbe proceduto all'attribuzione di alcun tipo di premio di maggioranza, ridistribuendo il 20% tra tutte le liste presentatesi nelle circoscrizioni provinciali.

Analoghe considerazioni, per quanto riguarda il procedimento di approvazione, possono essere fatte per la Regione Marche: anche in questo caso la legge elettorale n. 27 del 2004 è stata impugnata dal Governo perché avente contenuto eccedente aspetti di dettaglio in mancanza di uno Statuto entrato in vigore⁽⁵⁸⁾. A differenza dell'Abruzzo tuttavia la Regione è intervenuta

(58) V. amplius A. RODANO, *L'attività statutaria, legislativa e regolamentare della Regione Marche nella VII Legislatura (2000-2005)*, in *federalismi.it*, 24 marzo 2005.

con una successiva legge, la n. 5 del 2005 con la quale non ha abrogato la precedente, ma ha previsto – tranne per alcune disposizioni tra cui quelle relative alle quote di genere – il rinvio dell'applicazione di essa al momento dell'entrata in vigore del nuovo Statuto regionale ⁽⁵⁹⁾ (tale formula è la stessa impiegata dal legislatore toscano della l.r. Toscana 25/2004). In questo caso, quindi, siamo di fronte ad una legge elettorale *già approvata e vigente*, che verrà applicata per la prima volta solo in occasione delle elezioni della prossima legislatura regionale (lo Statuto è nel frattempo entrato in vigore).

Quanto ai suoi contenuti, con la legge elettorale marchigiana viene abolito il listino regionale, sostituito da un premio di maggioranza che prevede l'assegnazione di una quota garantita di seggi alla coalizione collegata al candidato Presidente che abbia ottenuto il maggior numero di consensi comunque pari a 25 seggi (più il Presidente) sui 43 totali ⁽⁶⁰⁾. Una seconda rilevante peculiarità della legge marchigiana è l'abolizione del voto disgiunto a pena di nullità del voto ⁽⁶¹⁾: si tratta di una novità che con tutta evidenza punta al ridimensionamento possibile, pur nell'elezione diretta, della personalizzazione del voto sulla figura presidenziale, nel tentativo di rilanciare il ruolo dei partiti politici. Interessante è pure il "ribaltamento" (rispetto alla normativa transitoria) del criterio di applicazione della soglia di sbarramento prevista per l'accesso delle liste al riparto dei seggi: la soglia, per le coalizioni, è pari al 5% dei voti espressi per la coalizione, ma viene meno per quella delle liste coalizzate che abbia ottenuto a livello circoscrizionale più del tre per cento dei voti.

(59) La Corte costituzionale ha respinto le questioni di costituzionalità sollevate dal governo con la sent. n. 3 del 2006, facendo salvo, per quello che qui rileva, l'art. 25 della l.r. n. 27 del 2004, così come modificato dall'art. 1 della successiva l.r. n. 9 del 2005, che sottoponeva l'applicabilità delle disposizioni della legge elettorale marchigiana all'entrata in vigore dello Statuto.

(60) Il Presidente della Giunta fa parte del Consiglio regionale (art. 7.1 St. Marche) assieme a 42 consiglieri (art. 11.2 St. Marche), per un totale di 43 membri. V. sul punto la sent. n. 3 del 2006 della Corte costituzionale.

(61) Una particolarità che la accomunava con il progetto di legge piemontese, che non è stato approvato. V. nota 63.

Con riferimento alle cd. “quote rosa” la normativa marchigiana fissa la stessa condizione contenuta nella l.r. Abruzzo n. 42 del 2004: prevede cioè che in ogni lista non possano essere presenti, a pena d’inammissibilità, più di due terzi di candidati dello stesso genere. In questo caso, rispetto a norme analoghe previste dalle leggi elettorali laziale e pugliese, la disposizione è rigida, cioè obbliga le liste al rispetto delle quote in ogni circoscrizione in cui si presentano, senza possibilità di compensazione a livello regionale. Come norma transitoria per le elezioni regionali del 2005, la l. n. 5 del 2004 contiene invece, sul modello calabrese, un generico obbligo per tutte le liste circoscrizionali di rappresentare entrambi i sessi a pena di nullità.

Come si è visto, le due normative non entrate in vigore prevedono una struttura del premio di maggioranza sostanzialmente diversa da quella della normativa transitoria, il che dovrebbe concorrere a ridurre la frammentazione indotta dall’impiego del listino e ad arginare i problemi derivanti dalla monotonicità della precedente normativa. Allo stesso tempo, tuttavia, anche in questi ordinamenti regionali sono assenti o deboli le norme tese a semplificare il quadro politico, tramite l’introduzione di disincentivi alla formazione di nuove forze politiche o allo scissionismo sia extraconsiliare sia consiliare ⁽⁶²⁾. Nulla impedisce efficacemente, infatti, la formazione di microgruppi, anche monocellulari ⁽⁶³⁾.

(62) Per quanto riguarda l’Abruzzo, si fa ovviamente riferimento allo Statuto non ancora entrato in vigore, di cui alla nota 57.

(63) Si può completare il discorso ricordando che, per quanto riguarda i progetti di legge elettorale non approvati, un testo organico può essere considerato quello piemontese: cfr. proposta di legge n. 547 del 10 luglio 2003 (dell’opposizione dell’epoca) poi unificata in commissione con la proposta di legge n. 654 aventi come firmatari membri della maggioranza, e licenziata a maggioranza il 29 luglio 2004, senza essere però approvata successivamente dal Consiglio. Non risulta ripresentata nella nuova legislatura.

6. Conclusioni

Solo due parole a mo' di sintesi finale: anche perché nemmeno il più benevolo degli osservatori, nella vicenda delle nuove regole per la formazione della rappresentanza nelle Regioni che abbiamo qui cercato di raccontare, riuscirebbe a rilevare tracce di operoso fervore da parte di legislatori decisi a dimostrare quanto opportuno sia stato, da parte del costituente del 1999, riconoscerli nuovi e importanti ambiti di autonomia.

Tutto il contrario, fino al caso – ai nostri occhi incomprensibile e sorprendente – della più grande Regione italiana, una delle più prospere e avanzate dell'intera Unione europea, la Lombardia, la cui classe dirigente, dopo sei anni, senza imbarazzo apparente, ha mostrato di ritenere inutile o almeno non necessario produrre il suo nuovo Statuto e la sua nuova legge elettorale. Naturalmente l'introduzione di una legge elettorale diversa da quella attualmente vigente non era una scelta obbligatoria, essendo possibile, per esempio, recepire il sistema elettorale vigente ⁽⁶⁴⁾, qualora la classe politica regionale se ne ritenga paga (restando comunque da promuovere la rappresentanza di genere). Tuttavia, ben più grave è la mancata approvazione dello Statuto regionale, non tanto per motivi politici, ma per l'inadeguatezza conclamata degli Statuti approvati prima dell'entrata in vigore delle leggi costituzionali n. 1 del 1999 e n. 3 del 2001.

Qualche attenuante poteva anche esserci: la presenza di vincoli oggettivi seminati da un legislatore costituzionale meno generoso di quanto potesse apparire, la giurisprudenza sparagnina della Corte, una tardiva legge statale di principi. Ma tutto ciò non basta. Tanto più che, rare eccezioni a parte, la sorprendente Lombardia è stata solo la punta dell'*iceberg* di un'indifferenza (o anche di un'incapacità?) diffusa e condivisa dai dirigenti di Regioni diversamente collocate politicamente e geograficamente. Naturalmente non è facile coniugare bipolarismo, stabilità,

(64) Negli ordinamenti a carattere federale i sistemi elettorali degli enti sub-nazionali sono per lo più omogenei tra loro, se non identici. Nel caso italiano la legislazione toscana non fa eccezione, poiché è vero che istituisce un vero e proprio ordinamento elettorale nuovo, ma senza stravolgere l'impianto della normativa transitoria.

maggior omogeneità programmatica, tutela del pluralismo, promozione della parità e tutela rigorosa delle posizioni precostituite, obiettivi non facilmente compatibili fra loro: si tratta di scegliere e ciò può – Dio non voglia – costare qualcosa in termini di prospettive individuali di breve periodo. Proprio perché la legislazione elettorale è un po' la *loi matrice* (CORMENIN) di un sistema politico, porvi mano è una fatica e un rischio.

La verità forse è che dopo un quindicennio di riforme politiche sempre contrastate e perciò riuscite a mezzo, qualche volta non riuscite affatto, e qualche altra neppure tentate, v'è come un sentimento generalizzato di spossatezza cui neppure chi si è assunto il compito di guidare la propria comunità di riferimento sfugge. A meno che non fossero giustificati i timori di quello studioso al quale sembrava di cogliere nell'atteggiamento di alcuni Presidenti la convinzione secondo la quale meglio nessun nuovo Statuto che uno Statuto che puntasse a un qualche riequilibrio a vantaggio dell'assemblea rappresentativa⁽⁶⁵⁾.

(65) Il riferimento è a M. OLIVETTI e alle preoccupate conclusioni del suo saggio *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni*, Bologna, Il Mulino, 2002, p. 495. Questo Autore denunciava allora anche una tiepidezza "di sinistra" verso nuovi Statuti che avrebbero potuto ispirarsi a una cultura costituzionale diversa da quella che ispirò la Carta del 1947: un timore rivelatosi però infondato.

Una Regione azzurra: la Lombardia

di Martino Mazzoleni

Sommario

1. Introduzione. – **2. Le candidature alla presidenza: un caso nazionale.** – **3. Le candidature al Consiglio.** – **4. La campagna elettorale tra arena mediatica e territorio.** – **5 I risultati: vecchi e nuovi equilibri.** – **6. Il nuovo Consiglio.** – **7. Conclusioni.**

1. Introduzione

La Lombardia sembra avviarsi nel 2004 ad una competizione elettorale per il governo della Regione scarsamente vivace e interessante. Da tempo i sondaggi indicano lo schieramento di centro-destra largamente vittorioso. Nei cinque anni della VII legislatura la maggioranza non ha subito fenomeni di trasformismo. Nessun rimpasto collettivo di Giunta si è effettuato, solo alcune puntuali sostituzioni dovute ad eventi esterni ⁽¹⁾. Persino il sistema elettorale è rimasto invariato: le elezioni dell'aprile 2005 si svolgono secondo la formula stabilita dalla legge n. 43/95 ⁽²⁾.

Al contrario la campagna elettorale, e prima ancora la scelta dei candidati non riservano sorprese, fino a che il 3 e 4 aprile il 73% dei lombardi con diritto di voto si reca alle urne ⁽³⁾.

(1) L'assessore Bertani (UDC) si è dimessa in seguito ad un'inchiesta della magistratura, ed è poi stata assolta in giudizio. Un assessore esterno indicato da FI si è dimesso in seguito al subentro in Consiglio ad un collega di partito.

(2) Nel 2000 però, avendo la coalizione guidata da Formigoni ottenuto già più del 50% dei seggi in quota proporzionale, ottenne in premio solo la metà (8) dei componenti della lista regionale.

(3) L'affluenza è in calo del 2,6% rispetto a cinque anni prima. Un calo di due punti e mezzo omogeneamente ripartito tra le varie Province. Su scala nazionale, la Regione si conferma tra quelle con i livelli di partecipazione elettorale più elevati, superata solo da Emilia-Romagna ed Umbria.

L'articolo illustra il percorso seguito da partiti e coalizioni per giungere alle candidature, la campagna elettorale ed i risultati. Si concentra in particolare su due circoscrizioni elettorali: le Province di Milano e di Lecco. La prima è la Provincia metropolitana per eccellenza ⁽⁴⁾, dove maggiormente le dinamiche politiche nazionali possono avere un peso anche nelle consultazioni locali. Inoltre è la Provincia del candidato Presidente del centro-sinistra. La seconda è una delle Province meno grandi, costituita da Comuni in prevalenza medio-piccoli ⁽⁵⁾, e dalla struttura sociale ed economica rappresentativa delle altre Province lombarde, in particolare della fascia pedemontana. Essa è inoltre il territorio d'origine del candidato del centro-destra.

Si presentano infine l'assetto attuale del Consiglio e alcune brevi riflessioni di portata generale sul processo elettorale.

2. *Le candidature alla presidenza: un caso nazionale*

La candidatura alla presidenza della più grande Regione italiana porta inevitabilmente con sé aspetti di rilievo politico nazionale. Come si vedrà, dinamiche e personaggi di portata nazionale hanno infatti giocato un ruolo importante nella scelta degli aspiranti presidenti dei due schieramenti.

Nella Casa delle Libertà la ricandidatura di Roberto Formigoni al termine del suo secondo mandato iniziato con una massiccia investitura popolare ⁽⁶⁾ sembra dapprima non lasciare adito a dubbi. Tuttavia le tensioni all'interno della maggioranza,

(4) Con circa tre milioni di abitanti. La legge 146 dell'11 giugno 2004 ha costituito la Provincia di Monza e Brianza, che ricopre l'area nord-orientale dell'attuale territorio Provinciale di Milano. La nuova realtà non dispone ancora di organi istituzionali né di strutture amministrative. I partiti politici non vi hanno ancora creato delle autonome strutture. Tuttavia essa con circa 800.000 abitanti costituisce già una circoscrizione a sé per le elezioni al Consiglio regionale. Le nostre riflessioni circa le elezioni a Milano si concentrano quindi sul territorio Provinciale rimasto dopo la "secessione" brianzola.

(5) Essa ha circa 315.000 abitanti e solo il capoluogo, Lecco, supera i 15.000 abitanti.

(6) Si veda G. LEGNANTE, F. MAINO, *Lombardia. Il consolidamento di Formigoni e la debolezza del centro-sinistra*, in questa *Rivista XXI*, 2000, pp. 599-613.

in particolare legate alla politica sanitaria regionale e alle riforme istituzionali, non mancano. La crisi scoppia pochi mesi prima della consultazione per il rinnovo del Consiglio. Formigoni lancia il suo "progetto riformista" con l'idea di allargare i confini della CDL, e in particolare di attrarvi forze della società civile e del mondo riformista delusi dal centro-sinistra. In ottobre il Presidente nomina assessore per le opere pubbliche, l'edilizia e la casa Gianpiero Borghini, *ex* sindaco socialista di Milano, già esponente del PCI. Altri passi del progetto seguiranno nei mesi successivi ⁽⁷⁾. Ciò che più scuote gli equilibri della coalizione è la scelta di Formigoni di presentare, di pari passo con i suoi colleghi di altre Regioni, una propria lista svincolata dai partiti. Nel corso dell'autunno 2004 il governatore rinnova ripetutamente il suo proposito, sostenuto da vari sondaggi che danno la CDL al 58% con una sua lista, e dieci punti in meno senza ⁽⁸⁾.

Formigoni trova però la strada sbarrata da attori di non poco conto. Mentre AN e UDC mostrano neutralità se non favore nei confronti dell'iniziativa, la Lega vi è nettamente opposta. Il Carroccio paventa un calo di consensi dovuto all'emergere di tale nuova esperienza politica, ed è timoroso di veder scemare l'influenza dei partiti sulla Giunta, con un Presidente legittimato da una propria formazione. La tensione sul ritardo nell'approvazione in parlamento della *devolution* non fa che complicare le cose. La Lega, che nel frattempo è anche uscita dalla Giunta comunale di Milano, ostacola con tutti i mezzi il progetto formigoniano. Essa trova un alleato determinante in Berlusconi, timoroso dal suo canto di veder affrancarsi politicamente pezzi importanti di FI, in grado in futuro di sfidare la sua *leadership*. Di uguale parere l'area laica di Forza Italia in Lom-

(7) In gennaio Formigoni indica un altro *ex* sindaco socialista di Milano, Tognoli, alla presidenza del Consiglio di amministrazione della fondazione del Policlinico del capoluogo. Si costituisce a sostegno dell'iniziativa formigoniana un'associazione, Europa Insieme, che vede tra gli animatori, oltre a finanzieri, industriali e uomini del mondo della cultura: Piero Bassetti, primo Presidente (DC) della Lombardia; Adriano De Maio, rettore della LUISS e già del Politecnico di Milano; e il Presidente della Camera di Commercio di Milano Carlo Sangalli.

(8) *Corriere della Sera*, 5 gennaio 2005.

bardia, che anche pubblicamente dichiara la propria contrarietà. Il Presidente del Consiglio ripetutamente ammonisce i governatori a non formare liste personali, ed è particolarmente inflessibile nei confronti di quello lombardo. Per alcuni giorni lo scontro Formigoni-Berlusconi e Lega attira i titoli d'apertura di quotidiani nazionali, quando il movimento padano arriva a proporre un proprio candidato, il ministro Maroni, in opposizione al governatore ⁽⁹⁾. Nel marasma della coalizione non si distingue per tranquillità nemmeno l'UDC che, divisa da personalismi e correnti capitanate da consiglieri uscenti, viene commissariata da Roma il 20 gennaio ⁽¹⁰⁾. L'*impasse* si sblocca definitivamente il 21 gennaio. In seguito al veto di Berlusconi, Formigoni rinuncia a presentare una propria lista, nonché ad un listino maggioritario stilato da lui stesso. Il giorno stesso Bossi affonda la candidatura Maroni. Varie le ipotesi formulate sulla stampa circa la soluzione della disputa. Si segnala in particolare un accordo che Formigoni avrebbe strappato al Presidente del Consiglio su una pattuglia di venti parlamentari da eleggersi in collegi sicuri ⁽¹¹⁾.

Il centro-sinistra nel frattempo non lesina critiche ed ironie sulla vicenda, sottolineando inoltre come l'autentico riformismo sia una propria esclusiva caratteristica. La coalizione vive la situazione dello schieramento votato ad una sconfitta quasi certa. Ne è la prova più evidente la difficoltà a trovare un candidato credibile. Alcuni personaggi di rilievo nazionale, ed altri provenienti dalla società civile, declinano le offerte delle forze politiche ⁽¹²⁾. Varie candidature "di bandiera" vengono avanzate da singole formazioni senza molte speranze. La convinzione di andare incontro ad una battaglia persa in partenza, come in-

(9) La vicenda occupa il titolo d'apertura in prima pagina del *Corriere della Sera* l'11, 12 e 13 gennaio 2005.

(10) Lo stesso giorno, nella disputa si inseriscono anche esplicite *avances* degli avversari. Il Presidente DS della Provincia di Milano, Filippo Penati, dichiara di essere disponibile a votare un leghista, il comasco Carioni, alla presidenza dell'Unione delle Province lombarde, e di essere aperto ad iniziative comuni con le amministrazioni a guida leghista.

(11) *Corriere della Sera*, 22 gennaio 2005.

(12) Sui giornali si fanno i nomi, ad esempio, di Massimo Cacciari e Savino Pezzotta.

dicato dai sondaggi, agisce con tutta probabilità da disincentivo per molte personalità. Dopo alcuni mesi di travaglio la coalizione trova in Riccardo Sarfatti il proprio portabandiera. La candidatura viene ufficializzata il 23 dicembre 2004. Sessantaquattrenne architetto, già docente universitario, imprenditore ai vertici di associazioni di industriali, Sarfatti è da qualche anno impegnato in attività collaterali e complementari alla politica⁽¹³⁾, ma è fondamentalmente estraneo alla vita di partito, ciò che egli giudica e pubblicizza come un proprio punto di forza. Egli accetta di candidarsi su richiesta esplicita di *leader* nazionali della coalizione, benché alcuni settori della stessa non siano entusiasti e ritardino l'investitura ufficiale.

Altri due candidati si presentano alla tornata elettorale: Marco Marsili per i Liberaldemocratici e Gianmario Invernizzi di Forza Nuova per l'alleanza tra la lista di Alessandra Mussolini e la Lega Padana Lombardia. Restano esclusi dai giochi i Radicali, che come noto non trovano un accordo con nessuno dei due poli. Accordo tanto più arduo in Lombardia per l'opposizione di Margherita e UDEUR sul fronte del centro-sinistra, e per l'assenza di quel valore aggiunto che i seguaci di Pannella possono dare ad un centro-destra già vincente sulla carta.

La composizione delle liste maggioritarie richiede una laboriosa trattativa in entrambi gli schieramenti. La regola comune è quella dell'attribuzione dei posti sulla base del peso delle forze politiche, che indicano i nominativi da inserire. Il listino del Presidente uscente risulta quindi, in seguito alle tensioni dei mesi precedenti all'ufficializzazione delle candidature, frutto di una spartizione tra le forze – e rispettive correnti – che lo sostengono. I candidati sono quasi tutti politici di partito, dei quali cinque consiglieri uscenti e due assessori esterni, evidentemente in cerca anche di un posto in Consiglio. Le trattative sono ancora più aspre in quanto le previsioni assegnano a Formigoni una percentuale tale che tutti e 15 i nomi del listino saranno verosimilmente eletti, a differenza di quanto avvenuto cin-

(13) È tra i fondatori e nella presidenza di "Libertà e Giustizia", ed è stato responsabile della lista Uniti nell'Ulivo in Lombardia alle europee del 2004.

que anni fa. Il chiaro vincitore risulta essere la Lega, che non solo riesce a scongiurare il tentativo di una lista del Presidente e di un listino 100% per Formigoni, ma “strappa” l’inserimento di quattro suoi nomi nel listino stesso: Mauro (segretaria del Sindacato padano), Gallina (consigliere Provinciale cremonese), Galli (consigliere uscente e già capogruppo) e il bresciano Alessandro Cè, personaggio politico nazionale in quanto capogruppo a Montecitorio. AN ottiene tre posti: per il coordinatore regionale e assessore Corsaro, il coordinatore Provinciale di Mantova Maccari ed il Presidente della federazione milanese Alboni. L’UDC ottiene un posto per il bresciano Scotti, l’unico suo assessore. Forza Italia ne ha cinque, uno solo più della Lega. La suddivisione avviene anche all’interno di FI dove tre “laici” legati al coordinatore regionale (il consigliere Guarischi, l’ex assessore Provinciale milanese Serafini, e il capo di gabinetto del sindaco di Milano Bonetti Baroggi) stanno accanto a due formigioniani fidati (Cattaneo, stretto collaboratore del Presidente, e Boscagli, capogruppo uscente e cognato di Formigoni), che diventano tre aggiungendo Borghini. Infine vi è Sveva Dalmasso ⁽¹⁴⁾.

Quanto al listino di centro-sinistra, esso si forma per volontà di Sarfatti su quattro criteri: l’equilibrio tra i generi; un’equa rappresentatività del territorio regionale; l’apertura ai giovani; e le specifiche competenze dei candidati. In realtà, al termine di una “defatigante” discussione tra Sarfatti ed i partiti il listino risulta composto più da criteri particolaristici che come una “squadra di governo”, essendo costruito come una “vetrina” per mostrare la rappresentatività territoriale e politica della coalizione, ma senza avere la capacità di attrarre consensi all’esterno dello schieramento ⁽¹⁵⁾. Vi sono quindi rappresentati esponenti di DS, Margherita, Verdi, Pensionati, IDV, SDI e UDEUR, provenienti da Milano, Brescia, Bergamo, Varese, Cremona, Lecco e Sondrio. Così il listino non si differenzia sensibilmente nello spirito da quello di centro-destra, se non per una più ampia pre-

(14) Già parte del listino nel 2000 e capogruppo nonché unico membro di “Per la Lombardia”, persona legata all’ex Presidente Cossiga, *La Provincia*, 2 marzo 2005.

(15) Questo il giudizio di un segretario Provinciale di partito intervistato.

senza femminile e una maggiore apertura alla società civile con esponenti del volontariato (Siniscalchi), la professione medica (Barbò), il sindacato (Agostinelli), l'università (Zajczyk, Ponti, Draghi, Martinelli). Gli altri candidati provengono invece dai ranghi partitici, e sono amministratori o *ex* amministratori locali (Bonfanti, Bodini, Dioli, Fermi), consiglieri uscenti (Fatuzzo, Monguzzi) o dirigenti di partito (Oliveiro, Sandretti).

3. *Le candidature al Consiglio*

Le candidature nelle circoscrizioni provinciali avvengono all'insegna della regola secondo cui i consiglieri uscenti vengono riconfermati. Le eccezioni sono date da Rifondazione e DS che, per statuto, non ricandidano consiglieri per un terzo mandato. Si verificano sporadici fenomeni di "transumanza elettorale" ⁽¹⁶⁾. In generale, le decisioni circa le candidature vengono prese dai vertici regionali su indicazione delle segreterie provinciali. Risorse fondamentali per poter concorrere sono la rappresentatività interna, cioè l'essere legato ad una corrente o sensibilità del partito, e la notorietà personale in particolare acquisita nelle amministrazioni locali come in organizzazioni del sistema socio-economico e del volontariato, in grado di garantire ai candidati – e quindi alle liste – un considerevole sostegno grazie alle relazioni ivi maturate.

Nella Provincia di Milano sono in palio ventidue seggi. Forza Italia impronta la selezione delle candidature all'insegna della rappresentatività delle sue correnti. Ecco quindi che una parte dei candidati rappresenta l'anima cattolica di Comunione e Liberazione e il suo braccio operativo, la Compagnia delle Opere (CdO); un'altra è composta dai *liberal* del partito e da e-

(16) Nelle settimane prima del voto, un consigliere di FI di Milano passa all'UDC, ed un leghista bresciano scende dal Carroccio – che non vuole ripresentarlo – per imbarcarsi sulla Lega padana. L'unica rappresentante in Consiglio del partito dei Pensionati abbandona Formigoni e stringe alleanza con Sarfatti.

sponenti delle tradizioni radicale e socialista; un'altra dai cosiddetti "berluscones" ⁽¹⁷⁾.

AN, Lega e UDC presentano personale di partito, amministratori locali e simpatizzanti. AN si prepara ad una "guerra fratricida" con almeno cinque candidati competitivi, dei quali un'ex assessore Provinciale, Frassinetti, e tre consiglieri uscenti: il vicepresidente del Consiglio Prosperini; l'assessore alla sanità Borsani; e Silvia Ferretto, moglie del vicesindaco di Milano e già dirigente locale del Msi, il senatore De Corato. La Lega sembra invece puntare su un numero ridotto di persone, in particolare il capogruppo Boni e un responsabile del movimento giovanile, Cecchetti, rappresentante dell'area nord-ovest della Provincia. Nell'UDC spiccano il segretario regionale Zambetti, il consigliere – ed ex assessore – Bertani, e il consigliere già Fi Valaguzza.

La lista Uniti nell'Ulivo si forma con il contributo di tutte le componenti della FED nonché dell'UDEUR. La necessità di inserire un alto numero di candidati, a fronte della probabilità di eleggerne pochi, riduce notevolmente la conflittualità. Ogni partito è cosciente di poter proporre un numero sufficiente di nomi eleggibili. Si compone poi il resto della lista con figure rappresentative di diversi mondi vicini al centro-sinistra, ma scarsamente competitive. La logica è perciò di ridurre al minimo il numero di candidati autorevoli per poter meglio garantirne il successo evitando una controproducente dispersione delle preferenze, capace di "regalare" seggi ai concorrenti/alleati della lista.

I DS seguono alla lettera questo ragionamento. Essi formulano il proprio contributo alla lista unitaria non senza aver dapprima ponderato le effettive possibilità di successo. Si cerca infatti di prefigurare nelle candidature il gruppo che si andrà a costituire in Consiglio. Il partito propone quindi pochi nomi sui quali sa di essere in grado di convogliare un consenso sufficiente a garantirsi dei seggi. Questi sono selezionati sulla base di

(17) *Corriere della Sera*, 8 aprile 2005.

più criteri ⁽¹⁸⁾. Innanzitutto l'equilibrio tra le correnti, nel rispetto del pluralismo sancito dalla recente storia congressuale del partito. Segue la rappresentanza dei vari territori che compongono il collegio, in particolare con l'esigenza di dare alla federazione milanese più peso in Regione. L'equilibrio di genere ⁽¹⁹⁾, l'esigenza di rinnovamento e una maggiore attenzione al mondo del lavoro completano le motivazioni della scelta dei nominativi. I diessini presenti in lista sono pertanto il segretario della federazione milanese Mirabelli, capolista; il consigliere uscente Cipriano; l'ex segretaria del sindacato pensionati CGIL Oriani, indicata dalla stessa organizzazione; l'assessore di Sesto S. Giovanni Valmaggi ed altri candidati non competitivi.

La Margherita vive un conflitto tra la componente cittadina e quella della Provincia, che hanno strutture e segreterie separate, ciò che porta alla moltiplicazione dei candidati concorrenziali. Oltre a tre candidati non competitivi scendono in campo l'unico consigliere milanese uscente Danuvola, il coordinatore cittadino Amoruso e Prina, sindaco di un grosso Comune. Il partito candida anche Maria Grazia Fabrizio, segretaria generale della CISL milanese. Una manovra analoga, come si vedrà, si compie anche a Lecco, mentre il tentativo fallisce a Monza ⁽²⁰⁾.

La lista unitaria si completa con personale delle altre forze politiche, come il capogruppo uscente dello SDI Luraghi, il coordinatore Provinciale dei Repubblicani europei Beccaceci,

(18) Il partito è facilitato nella scelta dal fatto che una consigliere uscente opta per non ripresentarsi, e un'altra non è ricandidabile in base al limite dei due mandati.

(19) Da sempre la Provincia di Milano porta in Consiglio almeno due donne del partito, prima comunista poi diessino.

(20) I diretti interessati smentiscono l'esistenza di un accordo tra il partito e la CISL per la candidatura di dirigenti sindacali, a differenza di quanto avviene per DS e CGIL. È nondimeno chiara la strategia della Margherita di una attenzione più concreta a rappresentanze del mondo economico, tesa in particolare a riavvicinare un sindacato caratterizzato nella storia da passaggi di classe dirigente alle forze politiche del cattolicesimo democratico e del riformismo, ma che si era in anni recenti "smarcato" proclamando a più riprese la propria autonomia e anche ricercando nuovi sbocchi. Si pensi alla confluenza di D'Antoni in Democrazia europea nel 2001, e alla disponibilità al dialogo con il centro-destra espressa e praticata dalla segreteria Pezzotta. Evidente risulta altresì l'accondiscendenza, se non il favore della dirigenza sindacale verso questa manovra, che consente una nuova collocazione nell'arena politica di personale dirigenziale a fine carriera nell'organizzazione.

quello regionale dell'UDEUR Galeone, e con personalità dell'associazionismo tra i quali il segretario nazionale Arcigay e il Presidente delle associazioni sarde d'Italia. Due altri candidati fanno riferimento al movimento Cittadini per l'Ulivo.

Il Partito della Rifondazione Comunista può aspirare ad almeno due seggi nella realtà metropolitana lombarda. Si candidano pertanto nei primi posti della lista Mario Agostinelli, già segretario della CGIL lombarda, come indipendente, e il capogruppo uscente Confalonieri. Gli altri aspiranti consiglieri provengono tanto dal partito e dalle amministrazioni locali quanto dai COBAS e dall'associazionismo. I Verdi non esitano a ricandidare il capogruppo Monguzzi, storico rappresentante dell'ecologismo milanese, consigliere da quindici anni. Il PdcI punta, come già in occasione di consultazioni precedenti, su nomi di grande richiamo come quelli dell'astrofisica Margherita Hack e dell'attore Bebo Storti, personaggi noti nel panorama televisivo italiano.

La scelta delle candidature in Provincia di Lecco risente ovviamente del ridotto numero di seggi in palio nel collegio, appena due. Solo poche forze aspirano quindi ad un posto, in particolare quelle che già dispongono di un consigliere: Forza Italia, Ulivo e Lega, il cui consigliere fu eletto nel 2000 sulla base dei resti. I tre partiti intendono ricandidare gli uscenti, ma alcune vicende complicano le cose. In particolare perché essi si trovano ad affrontare la scelta dei candidati in una condizione di autonomia limitata. Le candidature di FI, AN, Lega, DS e DL devono essere convalidate, o sono addirittura imposte da Milano.

Forza Italia ripresenta Giulio Boscagli, ex sindaco democristiano del capoluogo e cognato di Formigoni, capogruppo del partito al Pirellone. Si prolunga il dibattito sul nome da affiancargli. Sembra scontato comunque che lo stesso debba provenire da un'altra "anima" del partito, diversa da quella ciellina. Il dubbio riguarda se proporre un nome "di presenza", non in grado di sfidare Boscagli, ovvero uno "di richiamo", un personaggio noto nel territorio, ciò che equivale a dichiarare aperta la competizione per le preferenze. Una volta stabilito che Boscagli

fa parte del listino, però, è la direzione regionale del partito ad indicare il nome di Gianluigi Farioli, di Busto Arsizio (Va), consigliere dal 1995 e Presidente della Commissione statuto, esponente dell'ala liberal-radical del partito. Egli diventa ufficialmente il 3 marzo il secondo candidato di FI ⁽²¹⁾.

La Lega viene scossa a metà febbraio dalla scelta di Bossi di non ricandidare Stefano Galli, così come altre cinque eletti. Il *leader* motiva la decisione con l'esigenza di rinnovamento e di un rafforzamento del legame del partito con il territorio. Il Consiglio nazionale e poi federale scelgono quindi due fra i nominativi indicati da Lecco, rappresentanti delle correnti in cui il partito è diviso. Risultano candidati Giuseppe Magni, sindaco di un piccolo comune e collaboratore del ministro Castelli, e Giulio De Capitani, assessore comunale a Lecco ed *ex* segretario Provinciale allineatosi alla fazione dei "duri e puri". Bossi decide poi di inserire Galli nel listino, seppure in penultima posizione.

Anche AN a Lecco è divisa in diverse sensibilità alla ricerca di una presenza nelle istituzioni. Il partito è però quasi certo di non poter aspirare ad un consigliere essendo così pochi i seggi in palio. Accanto alla guida di Azione Giovani Pasquini, Milano impone il coordinatore regionale Corsaro, indicando la scelta come "attenzione privilegiata al territorio lecchese" ⁽²²⁾, il quale è già sicuro di un'elezione giacché inserito nel listino. L'UDC ricorre a un consigliere comunale di Lecco e a un avvocato.

Nel centro-sinistra solo la FED è sicura di poter vincere un seggio. Così come nel 2000, i due candidati sono espressione dei partiti maggioritari, Margherita e DS. Dopo alcune settimane di dibattito i Democratici di Sinistra designano attraverso le primarie Vittorio Addis, imprenditore, Presidente della federa-

(21) Farioli si presenta anche a Varese, dove però i candidati di punta – un assessore e il Presidente della commissione bilancio – sono competitori fortissimi in un collegio che non concederà più di due seggi al partito. In caso di successo di Formigoni, l'ex sindaco di Lecco opterebbe per il listino lasciando così libero il posto che con ogni probabilità FI si aggiudicherà nella circoscrizione, e quindi Farioli sarebbe eletto.

(22) *La Provincia di Lecco*, 23 febbraio 2005.

zione. La Margherita si trova a dover sostituire il consigliere uscente, che per motivi personali decide di non ripresentarsi. Vari nomi si fanno avanti, in particolare di *ex* amministratori. Alla fine è un esponente del sistema socio-economico ad avere la meglio. La dirigenza locale del partito propone Carlo Spreafico, segretario della CISL lecchese, che proprio in quei giorni vede scadere il suo mandato dirigenziale nell'organizzazione. Una scelta ratificata dalla direzione regionale. Riprendendo quanto succede nel capoluogo regionale, il partito lecchese si propone quindi di allargare la propria base di consenso in particolare tra i ranghi del primo sindacato della Provincia ⁽²³⁾.

Rifondazione Comunista si affida a due indipendenti, esponenti dell'associazionismo: il Presidente di un circolo Legambiente e la Presidente del comitato "Verità e Giustizia" sui fatti del G8 a Genova. Il PDCI non riesce ad ottenere un numero sufficiente di firme per presentare una propria lista. Scelte molto partitiche delle altre formazioni. I Verdi candidano due amministratori locali, un giovane assessore comunale e un *ex* sindaco e attuale consigliere Provinciale. Italia dei Valori mette in campo uno dei suoi consiglieri comunali a Lecco.

4. *La campagna elettorale tra arena mediatica e territorio*

La campagna elettorale per la presidenza prende avvio e si sviluppa all'insegna di diversi colpi di scena, che tuttavia non scalfiscono il considerevole vantaggio sull'avversario di cui Formigoni gode nei sondaggi. Un primo elemento di turbamento è la nota controversia sulla lista del Presidente, che come visto non si è costituita. Segue la campagna mediatica, sollevata in particolare da *Il Sole 24 Ore* nella prima metà di febbraio, intorno all'indagine della magistratura sulla cosiddetta vicenda *Oil for food*, riguardante presunte concessioni di petrolio da parte del regime di Saddam a personalità politiche in cambio di vari favori. Tra i nomi citati anche quello di Formigoni, il quale

(23) Che conta quasi 46.000 iscritti in un territorio di 315.000 abitanti.

reagisce smentendo vigorosamente ogni coinvolgimento, attaccando il quotidiano e la sua proprietà e accusando “macchinazioni”, mentre il centro-sinistra ripetutamente rivolge inviti alla chiarezza ⁽²⁴⁾. La vicenda assume col tempo rilievo marginale sulla stampa, fino a scomparire dai giornali. Infine, a campagna ufficiale iniziata, come in altre Regioni scoppia a marzo il caso delle firme presentate da Alternativa Sociale. Diversi i politici coinvolti nello scandalo, accusati di aver certificato appunto firme fasulle o di persone inesistenti ⁽²⁵⁾. Varie inchieste portano all'esclusione delle liste Mussolini anche in Lombardia, comportando il rischio di annullamento del voto, che il TAR di Milano vanifica riammettendo le liste stesse il 30 marzo.

La campagna si combatte sui *media* e sul territorio, e presenta alcune notevoli divergenze tra i due sfidanti. Evidente è la predominanza di Formigoni, dato il suo ruolo istituzionale, sulla scena mediatica. Sarfatti e il centro-sinistra rimarcano ripetutamente la disparità di mezzi a disposizione con la coalizione avversa, sottolineando criticamente la “integrazione con i mezzi di informazione privati e pubblici” di Formigoni, che nel corso della campagna partecipa ad alcune trasmissioni su *network* nazionali, nonché i 40 milioni di euro spesi negli ultimi due anni dalla Regione in comunicazione istituzionale. Viene persino chiesto l'intervento del Garante delle telecomunicazioni circa lo squilibrio della presenza del governatore sul TG regionale di Rai 3. Quanto alla presenza nelle Province, Sarfatti, che ha bisogno di farsi conoscere e di conoscere la Regione, nonché di imporsi sulla sua stessa coalizione, privilegia gli incontri con i rappresentanti del sistema socio-economico e con le istituzioni. Formigoni punta maggiormente ad incontrare realtà significative nel campo della sanità, della ricerca e istruzione, dell'economia e del terzo settore, anche per far risaltare i risultati delle sue politiche. La campagna dei candidati è diretta da comitati formati intorno a loro, in accordo con le direzioni regionali

(24) *La Provincia*, 11 febbraio 2005.

(25) A Lecco è coinvolto il capogruppo Ds in Consiglio provinciale, che poi si dimette. Tra le firme falsificate compaiono persino quelle di una persona assassinata poco prima, nonché del suo confesso omicida detenuto in carcere.

dei partiti che però non sono massicciamente coinvolte, così come non lo sono nelle realtà provinciali; il loro ruolo sta a monte, nella selezione delle candidature. Di bassa intensità la presenza di *leader* nazionali, confinata a *spot*.

Formigoni avvia la sua campagna tappezzando la Regione già dai primi di gennaio con manifesti di sei metri per tre riportanti la frase “Il Presidente di tutti” e nessun riferimento ai partiti. Una campagna, quindi, dal taglio inizialmente molto istituzionale, propria di un *leader* in cerca della riconferma, e che ha ancora in mente di presentare una propria lista. Il governatore concentra in seguito i propri sforzi su una massiccia presenza sulla stampa e televisione locale e non solo. Il suo programma viene presentato il 26 febbraio. Esso si basa su: la valorizzazione del capitale umano, con l’impegno a ridurre a meno del 4% l’abbandono scolastico e puntando all’aumento dei *master*; l’innovazione e la competitività, a cui destinare il 3% del PIL; la sicurezza; il *welfare*, con la difesa della riforma sanitaria e la promessa dell’avvio del sistema di assistenza basato su *voucher*, di nuovi ospedali e case di accoglienza; e l’ambiente, in particolare con la battaglia sulla qualità dell’aria. “Sarò il Blair della Lombardia” afferma il governatore, aprendo ai riformisti delusi dal centrosinistra ⁽²⁶⁾. Formigoni dichiara di aver preventivato un milione e trecentomila euro di spese e di effettuarne circa duecentomila in meno ⁽²⁷⁾.

Sarfatti gioca da subito la carta della novità alla politica e dell’innovazione, costituendo un comitato elettorale composto da persone estranee ai partiti, nonché dell’unitarietà della candidatura, che raccoglie dietro a sé tutte le formazioni di centro-sinistra. Egli cerca così di interpretare le esigenze popolari di chiarezza e qualità dell’offerta politica. La campagna prende avvio con una strategia di antitesi al “presenzialismo” di Formigoni ⁽²⁸⁾. Mentre sfrutta le relazioni privilegiate delle forze

(26) *La Provincia*, 27 febbraio 2005.

(27) *La Provincia*, 31 marzo 2005.

(28) I primi manifesti di Sarfatti riportano non la sua fotografia, ma solo il profilo con la frase “La Lombardia ha bisogno di idee, non di facce”. Sarfatti sconta in termini di notorietà la sua novità alla politica, anche se alcune riuscite idee – come quel-

politiche con settori della società civile come i sindacati e la cooperazione, lo sfidante cerca quindi un rapporto forte col territorio e in particolare con realtà e problemi che non sono tradizionalmente “irregimentati” o rappresentati dai partiti, come associazioni locali di vario stampo e i comitati dei pendolari. Nel corso delle settimane, però, l’attacco frontale contro Formigoni si fa più marcato, rivolto in particolare a “smitizzare” il ruolo riformista del Presidente e dei suoi alleati. Tanto nel programma, che è frutto di una sintesi delle proposte dei partiti, quanto nelle iniziative della campagna, marcata è la critica nei confronti delle politiche del centro-destra di apertura “senza controlli” alle strutture private nel campo scolastico, con i buoni-scuola erogati alle famiglie con figli che frequentano strutture private, e in quello sanitario, giudicato fonte di eccessivo indebitamento e foriero di una sanità a più velocità. Si sottolineano le difficoltà crescenti dell’economia lombarda, che fatica a reggere il passo del mercato globale, in particolare i ritardi in campo infrastrutturale cui Formigoni non avrebbe saputo porre rimedio. Sarfatti dichiara a elezioni avvenute una spesa di 946mila euro, oltre duecentomila meno di quanto preventivato ⁽²⁹⁾.

Quanto alla campagna dei candidati al Consiglio, nella circoscrizione di Milano si manifesta una diversità di logiche e stili. Nel centro-destra solo la Lega presenta manifesti ed iniziative in comune tra i candidati. Sembra chiara la decisione a monte di quali persone debbano entrare in Consiglio. Lo stesso accade nei piccoli partiti di centro-sinistra, che possono ambire a solo un seggio. È quindi sul candidato di punta, spesso l’unica persona del partito che gode di una certa notorietà, che si concentrano gli sforzi ⁽³⁰⁾. Molto più aperta la competizione nelle altre liste.

la delle sciarpe arancione indossate dai suoi sostenitori – diventano popolari. Lo sfidante ricorre a tutti i mezzi di comunicazione, ad eccezione della radio, e sottomensionando i manifesti 6x3. Non viene effettuato il *mailing*, per evitare di sovrapporsi con gli strumenti maggiormente utilizzati dai candidati nelle circoscrizioni provinciali.

(29) Circa tre quarti provengono dai partiti, il resto da iniziative estemporanee, una minima parte da privati.

(30) È il caso ad esempio dei Verdi il cui unico consigliere, poi rieletto, è pratica-

AN è protagonista di una campagna a tappeto con manifesti, volantini, adesivi, camioncini e *spot* tv di almeno cinque candidati in corsa. Presentando così tante candidature in aperta competizione, il partito mette in gioco quindi non solo i posti in assemblea ma anche gli equilibri interni.

Fi e UDC vivono al proprio interno lo scontro di personalità di diverse storie partitiche, di varie esperienze amministrative e politiche, e persone provenienti da realtà non politiche. Ciascuno si rivolge innanzitutto al proprio elettorato di riferimento⁽³¹⁾. Permangono infatti delle reti di consenso legate ai vecchi partiti della prima repubblica, oggi trasformatesi e probabilmente ridottesì ma sempre in grado di funzionare. L'UDC, AN e Forza Italia – soprattutto i politici già socialisti, radicali o DC – così come DS e Margherita – in particolare gli *ex* popolari – godono di un certo numero di iscritti e simpatizzanti in grado di raccogliere parecchie preferenze. E tuttavia il numero di queste sarà ben superiore al totale degli affiliati ai partiti, poche migliaia di persone. I partiti non sembrano più essere lo strumento per garantire un'elezione, ma al massimo danno un valore aggiunto a chi gode già di notorietà. È attraverso altri canali quindi che, in una realtà metropolitana come Milano, molti candidati ricercano il consenso. Alcuni vengono percorsi da entrambi gli schieramenti. Ad esempio, gli ordini ed associazioni professionali. Questi non indirizzano il voto dei propri affiliati su uno dei due schieramenti, però possono indicare la preferenza verso uno o più candidati consiglieri con i quali esistono rapporti privilegiati. Un'altra strada intrapresa è quella delle associazioni e dei circoli regionali, che organizzano manifestazioni e passaparola di appoggio a candidati, o che sono oggetto di *avances* di

mente l'unica personalità del partito che per anni si è affacciata sulla scena pubblica regionale.

(31) Nel corso della campagna viene ironicamente osservato da esponenti dell'opposizione che i candidati di Fi rispetto al 2000 rimpicciolissero di molto il simbolo del partito sui propri manifesti e volantini.

candidati stessi ⁽³²⁾. Il centro-destra può contare inoltre su una maggiore notorietà personale dei consiglieri uscenti, classe di governo già da un decennio. In aggiunta, esistono strutture che sostengono apertamente propri candidati, come la CDO per Forza Italia. Massiccio è poi, se raffrontato all'opposizione, il ricorso alla pubblicità, che si effettua sul lungo periodo, già prima della campagna ufficiale. Ripetute a questo proposito le accuse del centro-sinistra circa le spese dichiarate dalla maggioranza, giudicate al di sotto di quelle reali ⁽³³⁾. Singolare, infine, la presenza tra i candidati in corsa di parenti stretti di *leader* locali ⁽³⁴⁾.

La lista Uniti nell'Ulivo riflette anche in campagna la propria natura composita. La competizione è libera tra le diverse componenti, ma non all'interno di queste, ad eccezione della Margherita. Lo SDI, i Repubblicani europei e l'UDEUR operano a favore dell'unico loro candidato. Ad ogni candidato "concorrenziale" DS è assegnata una zona del collegio, mentre ognuno è in grado di concentrare l'attenzione del pubblico sui specifici temi nei quali ha accumulato competenze, esperienze e relazioni, come ad esempio il mondo del lavoro o il governo del territorio. Non ci sono, insomma, interferenze di campo. Piuttosto che un forte impegno pubblicitario ⁽³⁵⁾, anche per una evidente

(32) Emblematico lo scontro tra quelli di origine sarda, riportato anche sulla stampa isolana per le polemiche sollevate: Maullu (FI), fondatore del portale "Ambasciata di Sardegna in Lombardia" e promotore di varie iniziative di scambio tra le due Regioni, si oppone nella battaglia per le preferenze a Mulas (Ulivo), Presidente della federazione delle associazioni sarde d'Italia.

(33) I consiglieri forzisti dichiarano una spesa media di 45 mila euro. *Corriere della Sera*, 8 aprile 2005.

(34) Vengono rilette per AN la moglie del vicesindaco, e per FI la sorella di una nota assessore. Non è improbabile che giochi a loro favore l'associazione del proprio nome con quello del parente, ad esempio attraverso i manifesti pubblicati senza la foto del candidato ma con il solo nome. Una tecnica impiegata con successo da un consigliere regionale, fratello di un leader nazionale di AN, eletto all'Europarlamento nel 2004.

(35) Limitatosi a manifesti di formato tradizionale e al *mailing*. Solo una candidata fa *spot tv*. La pubblicità sulla stampa si limita a riportare le iniziative programmate.

disparità di mezzi con la maggioranza, il partito privilegia il rapporto diretto col territorio, coinvolgendo vari mondi della società civile in numerose iniziative, finalizzate ad attrarre consensi oltre i tradizionali sostenitori, sebbene il rapporto con sindacati ed associazioni sia giudicato più attivo che in passato. Importante quindi, specie se raffrontata al 2000, la presenza dei DS sulle strade e nei mercati anche con il coinvolgimento di *leader* nazionali – ciò che richiede un'efficiente organizzazione ma non è a priori costoso ⁽³⁶⁾ – interpretando un'esigenza di ascolto e vicinanza espressa dai cittadini. Il partito non associa apertamente la sua campagna a Sarfatti ritenendolo troppo poco conosciuto, oltre che per il bisogno del partito stesso di rafforzarsi da una situazione di partenza di estrema debolezza. La competizione è invece aperta tra i candidati DL. Ciascuno di essi si rivolge di preferenza al proprio *target* di riferimento: il mondo dell'associazionismo cattolico, il volontariato, la sanità, la cooperazione, il sindacato. È il passaparola tra gli affiliati di queste organizzazioni lo strumento giudicato più efficace dai candidati per raggranellare voti. Solo un candidato fa uso massiccio della pubblicità nel capoluogo. Il PRC, infine, è animato dallo scontro tra vari candidati concorrenziali di varia provenienza: il partito stesso, come il capogruppo uscente, il sindacato – tanto la CGIL come i COBAS – e diverse realtà associative.

A Lecco la campagna elettorale ha ovviamente per tutti toni più personali, all'insegna dell'incontro con la popolazione, il mondo economico, le associazioni e comunità locali. I candidati sfruttano le relazioni personali ed i contatti – molto più facili in una piccola realtà provinciale – accumulati nelle loro precedenti esperienze amministrative, professionali, di impegno sociale. Solo AN ricorre fortemente alla pubblicità, anche per recuperare un *deficit* di notorietà dei suoi uomini. Corsaro apre una sede in centro città ed acquista regolarmente spazi sulla

(36) I candidati DS denunciano una spesa media intorno ai 25 mila euro, quasi tutti provenienti dal partito o da sostenitori. Di poco superiore la spesa dei candidati DL.

stampa locale. Pasquini opera un volantinaggio capillare e tappezza di manifesti la Provincia, in particolare la Valsassina con l'aggiunta di un chiaro riferimento in dialetto locale alla sua provenienza dalla valle ⁽³⁷⁾. I candidati della Lega si presentano con manifesti e spazi pubblicitari in comune sulla stampa, ma effettuano iniziative distinte sul territorio. Nessuna pubblicità invece per il forzista Farioli al contrario di Boscagli, che inoltre gira la Provincia organizzando vari incontri ed è aiutato da un *videobox*. Uniti nell'Ulivo vede una campagna nettamente distinta dei due candidati, gestita da personale e da postazioni differenti. È evidente che si tratta di competizione aperta. Oggetto della contesa è non solo il posto in Consiglio, con relativa rendita in grado di garantire la sopravvivenza della struttura locale di un partito in una piccola Provincia, ma anche il primato nella coalizione ⁽³⁸⁾. I partiti minori, con pochi mezzi e soprattutto poche speranze di ottenere un seggio, si limitano ad alcune iniziative-*spot*.

5. I risultati: vecchi e nuovi equilibri

La TAB. 1 mostra i risultati delle elezioni del 3 e 4 aprile, e la FIG. 1 l'andamento del voto alle due coalizioni principali negli ultimi anni. I risultati non sono difforni dalle previsioni dei partiti. Pur in un contesto nazionale di generale spostamento del consenso verso il centro-sinistra, si conferma in Lombardia una netta maggioranza di centro-destra nell'elettorato.

(37) Nel capoluogo si vedono abbondanti le strisce "affissione abusiva" apposte sui suoi manifesti attaccati un po' ovunque, una novità su "quel ramo del Lago di Como".

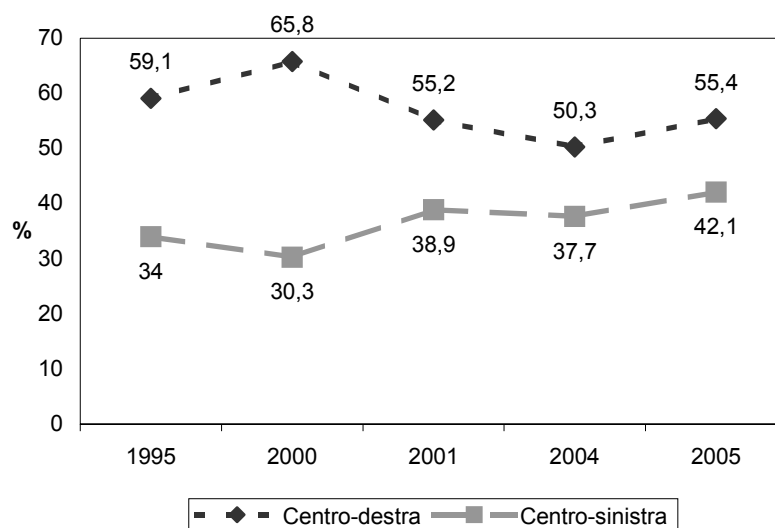
(38) Il PPI prima e DL poi sono sempre stati la prima formazione di centro-sinistra nel lecchese, forti soprattutto di un radicamento diffuso nelle amministrazioni locali. Alle provinciali del 2004, però, i DS superano di poco la Margherita. Un successo dei seguaci di Fassino su quelli di Rutelli alle regionali sancirebbe il ribaltamento dell'equilibrio, e quindi consegnerebbe agli eredi del PCI maggior peso nelle candidature alle elezioni e ai posti di dirigenza delle varie realtà para-pubbliche della Provincia, la cui amministrazione è guidata dalla coalizione stessa.

TAB. 1. Risultati liste regionali e provinciali - Lombardia (in corsivo i risultati relativi al candidato a Presidente e i seggi attribuiti alle liste regionali)

	Voti	%	Seggi	2000: Voti (%)	Seggi
<i>Roberto Formigoni</i>	2.846.926	53.8	16	3.355.806 (62.4)	8
Forza Italia	1.136.804	26.0	18	1.539.359 (33.8)	24
Lega Nord	692.866	15.8	11	702.479 (15.4)	10
Alleanza Nazionale	380.682	8.7	5	441.087 (9.7)	6
UDC	166.193	3.8	2	187.535 (4.1) ^a	2
Nuovo PSI	36.649	0.8	-	31.178 (0.7)	-
Polo Laico	11.123	0.3	-	21.876 (0.5) ^b	-
Tot. Centro-destra	2.424.317	55.4	52	2.995.439 (65.8) ^c	51
<i>Riccardo Sarfatti</i>	2.282.424	43.2	1	1.692.474 (31.5) ^d	1
Uniti nell'Ulivo	1.186.128	27.1	19	1.004.862 (22.1) ^e	20
PRC	248.780	5.7	3	289.572 (6.3)	5
Verdi	127.680	2.9	2	-	-
Pensionati	115.604	2.6	1	71.925 (1.6)	1
PDCI	104.246	2.4	1	86.027 (1.9) ^f	-
Italia dei Valori	61.306	1.4	1	-	-
Tot. Centro-sinistra	1.843.744	42.1	28	1.380.461 (30.3)	26
<i>Gianmario Invernizzi</i>	142.689	2.7	-	-	-
Alt. Sociale Mussolini	54.690	1.2	-	-	-
Lega Padana Lombardia	39.073	0.9	-	-	-
Pensioni e Lavoro	7.414	0.2	-	-	-
Tot. Mussolini	101.177	2.3	0	-	-
<i>Marco Marsili</i>	13.936	0.3	-	-	-
Liberaldemocratici	8.800	0.2	0	-	-
Altri				179.746 (3.9)	3
Totale	5.285.975	100	80	4.555.646 ^g	80

Fonte: Ministero dell'Interno

^a CCD+CDU^b I Liberal Sgarbi^c Nel 2000 il Partito Pensionati era nel centro-destra. Pertanto ai totali di coalizione in voti e seggi del centro-destra è stata aggiunta la quota del partito stesso, sottratta al centro-sinistra.^d Mino Martinazzoli^e La lista "Martinazzoli centro-sinistra" era composta da Pds, Ppi, Verdi e formazioni minori; le è stata aggiunta la quota della lista "SDI-Repubblicani-Liberali", una componente nel 2005 della lista Uniti nell'Ulivo^f Nel 2000 il PDCI si presentò autonomamente con un proprio candidato Presidente, Nerio Nesi, che raccolse 110.202 voti, il 2% dei voti alle liste maggioritarie.^g Il totale si riferisce ai voti alle liste nei collegi provinciali. Il totale dei voti ai candidati presidenti è di 5.380.581.

FIG. 1 *Andamento elettorale coalizioni 1995-2005 – Lombardia (2000, 2001 e 2005: voto proporzionale)*

Considerando i risultati aggregati delle liste provinciali, le due coalizioni restano distanziate da circa tredici punti percentuali, un distacco che si è ridotto notevolmente nel corso degli anni, ma che risulta stabile rispetto alle europee dell'anno scorso ⁽³⁹⁾.

In assenza di analisi del comportamento di voto individuale appare ovviamente difficile stabilire se considerazioni nazionali abbiano prevalso su quelle locali nel voto regionale. È chiaro però che, nella sostanziale continuità dell'offerta elettorale dal 2000, lo spostamento di voti sembra semplicemente coerente con la variazione d'umore politico degli elettori nel resto del Paese. Il dato prettamente lombardo è infatti che Formigoni riesce ad aumentare a 400.000 i voti alla sua sola persona ⁽⁴⁰⁾.

(39) Il Partito Pensionati si è solo nel 2005 allineato con il centro-sinistra.

(40) Una cifra simile la raggiunge Sarfatti. In totale i voti ai soli candidati Presidente sono aumentati rispetto al 2000.

Tuttavia, appare evidente che diversi equilibri politici sono mutati anche in Lombardia. Mentre il centro-sinistra riesce a recuperare elettori che probabilmente nel 2001 si erano rivolti alla CDL o astenuti, il centro-destra perde coloro che non sono più andati alle urne, in particolare Forza Italia mentre AN ed UDC tengono in termini assoluti rispetto al 2004.

Nella coalizione di maggioranza, la Lega Nord è ora indubbiamente più forte. A fronte di un generale calo di consensi, in particolare di Forza Italia che subisce un'emorragia di quattrocentomila voti e quasi l'8% ed AN che scende dell'1%, il partito di Bossi è l'unico a registrare un incremento in termini percentuali, seppure modesto (+0,4%) e da rapportarsi ad una perdita netta di diecimila voti. AN perde un seggio a Milano, e ad essere sconfitto è un personaggio di primo piano, l'assessore alla sanità Borsani. FI ne perde a Milano, Como – dove resta escluso l'assessore all'industria ed artigianato Pozzi – Lecco, Lodi e Sondrio. La Lega vede invece aumentare la propria pattuglia in Consiglio di ben il 50% passando da dieci a quindici consiglieri. Il Carroccio vede pertanto premiata la sua posizione di "alleato scomodo", i ripetuti distinguo sulle politiche formigoniane e di Berlusconi, e la posizione di forza proposta nel braccio di ferro con Formigoni circa l'ipotesi di lista del Presidente. Ancora una volta gli elettori leghisti sembrano premiare una logica *hardline* e identitaria del movimento.

Sul fronte opposto, è netto il recupero del centro-sinistra sulle disastrose posizioni del 2000. Sarfatti guadagna quasi mezzo milione di voti rispetto al risultato aggregato di Martinazzoli e Nesi, anche grazie alle oltre centomila preferenze raccolte dai Pensionati. Quasi tutti i partiti avanzano, anche se di poche frazioni percentuali, sui risultati del 2004. Rifondazione ottiene però il peggior risultato, in numero di voti, da cinque anni a questa parte. Sembra pertanto confermarsi lo spostamento di una fetta dell'elettorato da un polo all'altro, emerso chiaramente nel 2004 in occasione delle consultazioni europee e provin-

ciali, che hanno visto la coalizione affermarsi nella Provincia di Milano e confermarsi largamente a Cremona, Mantova, Lecco e Lodi ⁽⁴¹⁾.

Alcune tendenze emergono chiaramente da una lettura della distribuzione delle preferenze nella circoscrizione milanese ⁽⁴²⁾. Nei partiti dove la corsa era già decisa in partenza conquistano il seggio coloro che devono vincere, sui quali convergono gli sforzi dei partiti in campagna. È il caso degli eletti di Verdi (Monguzzi raccoglie ben il 73% delle preferenze), IDV (Zamponi ha il 34%, il primo non eletto il 15,5%), PD CI (i primi due candidati raccolgono il 72%), dei due leghisti (insieme hanno i due terzi delle preferenze, la terza solo il 6,8%) come dei dicesini Mirabelli, Valmaggi, Oriani e Cipriano (tutti fra il 9 e il 15% dei voti dell'Ulivo). Negli altri partiti risulta molto più facile vincere per chi conta sull'appoggio di organizzazioni "pesanti" come: il sindacato, per Agostinelli e Muhlbauer di Rifondazione, il cui capogruppo uscente non viene rieletto, e Fabrizio di DL; la CDO, per Sala e Giammario di FI; *network* politici ereditati dal passato, come quello socialista per Colucci (FI), radicale per Maiolo (FI), democristiano per Zambetti (UDC). Il discorso vale anche per i primi esclusi, tutti *ex* consiglieri ed *ex* esponenti della DC (Lio di FI), del PPI (Danuvola della FED), del PSDI (Rizzi di FI), del PSI (Luraghi della FED) e del MSI (Borsani di AN). Un voto prevalentemente conquistato tramite la pubblicità sembra premiare solo l'onnipresente Prosperini di AN. Alcuni osservatori evidenziano l'emergere di un sostegno di carattere territoriale, a scapito di una rappresentatività più prettamente politica, nel voto ai candidati DS, che però

(41) L'esito delle prossime elezioni politiche e comunali appare dunque meno scontato rispetto al 2001. Conquistare alcuni collegi uninominali e seggi della quota proporzionale in Lombardia potrebbe avere una rilevanza nazionale. La competizione sembra in particolare più aperta a Milano e in alcune zone della Provincia, mentre la predominanza della CDL nelle aree pedemontane e alpine non sembra essere insidiata.

(42) I dati assoluti così come i tassi di preferenza non sono confrontabili con quelli del 2000, quando la circoscrizione era molto più ampia comprendendo l'attuale Provincia brianzola.

è già pianificato in partenza, così come per la Margherita, che elegge il sindaco di un Comune della Provincia (Prina), e FI con l'ex sindaco del grosso Comune di Magenta (Zuffada). È vero che già nel 2000 esisteva un sostegno di natura territoriale, ma concentrato prevalentemente in Brianza, oggi Provincia autonoma.

Per quanto concerne Lecco, il dato più evidente è anche qui la preferenza accordata dai cittadini ai candidati con forti legami col territorio, interlocutori noti con i quali rapporti personali si sono già instaurati o si possono verosimilmente instaurare. I "paracadutati" vengono infatti puniti. Il dato è lampante in Alleanza Nazionale. Il candidato locale, il giovane Antonio Pasquini, ottiene quasi il doppio delle preferenze (1.483) del più "navigato" Massimo Corsaro (878), coordinatore regionale del partito e membro della Giunta in carica. Pasquini raccoglie in particolare in Valsassina molti voti in più di Corsaro⁽⁴³⁾. Il dato risulta incontrovertibile in Forza Italia. L'ignoto Farioli racimola solamente 73 preferenze, risultando diciassettesimo su un totale di venticinque candidati di tutti i partiti⁽⁴⁴⁾. Boscagli, al contrario, si dimostra ancora una volta in grado di raccogliere un vasto consenso personale in tutte le zone del territorio, anche se perde circa 1.400 voti rispetto a cinque anni fa, fermandosi a quota 7.052, evidentemente pagando il calo globale del partito.

La distribuzione delle preferenze alla FED segue la stessa logica. Spreafico raccoglie consensi in tutto il territorio provinciale, sfondando⁽⁴⁵⁾ anche in paesi dove il suo partito non ha un forte radicamento, come nelle valli e sul lago. Evidente risulta quindi il ruolo giocato dalle relazioni acquisite alla guida della CISL. Il concorrente Addis, molto noto a livello locale, incrementa di ben milleseicento unità il numero di voti personali

(43) Il quale probabilmente, oltre alla minor notorietà locale, paga anche in quanto assessore alla mobilità lo stato di collasso del sistema ferroviario lombardo, vissuto in prima persona da migliaia di lecchesi pendolari che lavorano o studiano a Milano.

(44) Due candidati del PSI e dei pensionati ottengono più voti. Nel 2000 il secondo candidato "di bandiera" di FI riuscì a raccogliere 657 preferenze, una quota del 7,18%.

(45) Spreafico raggiunge quota 12.090. Cinque anni prima, il candidato del PPI nella lista unitaria aveva vinto il seggio con 6.955 preferenze.

raccolti dal candidato diessino del 2000 raggiungendo gli 8.588, ma si limita a “fare il pieno” nei tradizionali bacini elettorali del partito di sinistra: la città con i comuni della cintura, alcune realtà industriali della Brianza e della Valle S. Martino.

Nella circoscrizione lariana vi è una sostanziale uniformità dei tassi di preferenza nella CDL, tra il 20 e il 25%; più bassi i numeri del centro-sinistra tranne che per la FED grazie ad un chiaro effetto-traino dei due candidati, giacché rispetto al 2000 il tasso della principale lista di centro-sinistra passa dal 39 al 45%. Evidenzia l'importanza dei candidati locali anche il raddoppio del tasso di preferenza di AN, dal 12 al 25%, con Pasquini che raccoglie il doppio dei consensi ottenuti dal candidato AN più votato nel 2000, mentre FI, Lega e Rifondazione incrementano di poco il proprio tasso.

A Milano tassi uniformi fra tutti i partiti tra il 19 e il 28%; si distinguono AN con il 33% e l'UDC con il 51%.

6. *Il nuovo Consiglio*

Il nuovo Consiglio regionale lombardo comprende 38 consiglieri alla prima esperienza, come mostra la TAB. 2. Otto i giovani con meno di 35 anni eletti nel 2000, nove nel 2005, quasi tutti però con precedenti esperienze amministrative in ambito comunale o provinciale, caratteristica questa della gran parte dei nuovi eletti. Sette provengono invece da importanti organizzazioni sociali come il sindacato e la CDO. Undici le donne consigliere, una in più che nella precedente legislatura.

Avendo Roberto Formigoni raccolto una maggioranza inferiore al 58%, tutti i candidati della sua lista maggioritaria entrano in Consiglio. Il centro-sinistra guadagna due seggi, più quello dei Pensionati, alleati di Formigoni nella precedente legislatura. Scompaiono le “terze forze”, in precedenza rappresentate dai soli Radicali. Quanto alle singole forze politiche, tutte quelle che già avevano seggi vedono la propria presenza in Consiglio confermata ad eccezione dei Radicali, appunto, e dello SDI che, schiacciato dalle forze principali della lista unitaria e dalla

loro capacità di aggregare preferenze, perde l'unico consigliere che aveva. Entrano per la prima volta un comunista italiano ed un rappresentante del movimento di Antonio Di Pietro.

Un'inattesa conseguenza della legge elettorale è che, a causa della combinazione dell'attribuzione proporzionale dei seggi alle liste con la popolazione delle circoscrizioni, la Provincia di Sondrio non è ora rappresentata da alcun consigliere. In ragione dell'*exploit* elettorale di Formigoni la stessa legge aveva dato due seggi, uno per l'opposizione ed uno per la maggioranza, alla più piccola Provincia lombarda nel 2000. Da più parti, e in particolare a seguito delle proteste del mondo istituzionale ed economico valtellinese, è quindi emersa la necessità di tener conto di questa problematica nella elaborazione della futura nuova legge elettorale.

TAB. 2 Gruppi consiliari – VIII legislatura

Gruppo	Consiglieri	2000	+/-	Nuovi
Forza Italia	25	28	- 3	9
Lega Nord	15	10	+ 5	9
Alleanza Nazionale	7	6	- 1	2
UDC	3	3	-	1
Misto – 9103	1	1	-	
Misto – Per la Lombardia	1	1	-	
Tot. Centro-destra	52	50 ^a	+ 2	21
L'Unione (Sarfatti)	1	-	+ 1	1
Democratici di Sinistra	11	12	- 1	6
La Margherita	7	7	-	4
Rifondazione Comunista	3	5	- 2	3
Verdi	2	1	+ 1	1
PDCI	1	-	+ 1	1
Italia dei Valori	1	-	+ 1	1
Pensionati	1	1	-	
Misto – Uniti nell'Ulivo	1	-	+ 1	
SDI	-	1	- 1	
Tot. Centro-sinistra	28	26 ^a	+ 2	17
Altri	-	4	- 4	
Tot.	80	80	-	38

Fonte: Consiglio regionale della Lombardia

^a Nel 2000 il Partito Pensionati era parte della coalizione di centro-destra. Pertanto ai totali di coalizione in voti e seggi del centro-destra è stata aggiunta la quota del partito stesso, sottratta alla coalizione di centro-sinistra

La regola generale per la costituzione dei gruppi è che ogni partito costituisce il proprio. Vi sono solo quattro eccezioni. Nella maggioranza si confermano due gruppi monopersonali. Nella minoranza il candidato sconfitto forma un proprio gruppo in quanto coordinatore dell'intera coalizione ⁽⁴⁶⁾. Un consigliere DS, unico eletto della Provincia di Lodi, forma un gruppo a sé per garantire una forma di rappresentanza nelle strutture tecniche allo SDI rimasto, come visto, senza rappresentanti politici.

La decisione di non costituire un gruppo unico né dell'Unione né della FED ha varie motivazioni. I partiti non si sono accordati prima del voto sulla sua necessità, anzi Rifondazione vi si è opposta. A livello nazionale la scelta di DL di presentarsi da sola nella parte proporzionale alle prossime politiche condiziona un clima non favorevole alla costituzione del gruppo unico. Non da ultimo, le regole formali premiano una logica proporzionale nella costituzione dei gruppi. Lo Statuto regionale e il regolamento dell'assemblea non concepiscono un'opposizione raggruppata, anzi la formazione di più gruppi ristretti risulta molto vantaggiosa in termini di risorse, finanziarie ed umane, concesse dall'istituzione consiliare.

È solo il 6 giugno, ben due mesi dopo le elezioni, che il Consiglio elegge il proprio ufficio di presidenza e si avvia ad iniziare i lavori. Il Presidente leghista Fontana viene riconfermato, mentre una vicepresidenza è affidata a FI ed un segretario è di AN. Come da indicazione statutaria, un vicepresidente ed un segretario vengono assegnati all'opposizione, DS e Margherita, i gruppi più numerosi. Ricalcando l'esperienza della legislatura precedente, le presidenze e vicepresidenze di tutte le commissioni sono distribuite tra esponenti della sola maggioranza. All'Unione rimangono i consiglieri segretari di commissione. Equilibri numerici tra i partiti e criteri di anzianità vengono seguiti nell'allocazione di tutti questi posti.

Formigoni vara la sua nuova Giunta, illustrata nella TAB. 3, un mese dopo il voto.

(46) Né lo statuto né il regolamento assegnano un ruolo particolare al candidato Presidente sconfitto. La formazione di un proprio gruppo come coordinatore, sostenuta da tutte le forze politiche, è stata quindi quasi una scelta forzata per Sarfatti.

TAB. 3. Giunta Regione Lombardia – VIII legislatura

Assessore	Delega	Partito	Precedente incarico
Formigoni Roberto	Presidente	FI	<i>idem</i>
Beccalossi Viviana	VicePresidente, agricoltura	AN	<i>idem</i>
Abelli Giancarlo	Famiglia e solidarietà	FI	<i>idem</i>
Albertoni Ettore	Culture ed identità	Lega	<i>idem</i>
Bernardo Maurizio	Servizi di pubblica utilità	FI	<i>idem</i>
Boni Davide	Territorio e urbanistica	Lega	Capogruppo
Borghini Gianpiero	Opere pubbliche, casa	FI	<i>idem</i>
Buscemi Massimo	Sicurezza e protezione civile	FI	<i>idem</i>
Cè Alessandro	Sanità	Lega	Deputato
Colozzi Romano	Finanze, rapporti istituzionali	FI	<i>idem</i>
Corsaro Massimo	Industria	AN	Assessore mobilità
Guglielmo Alberto	Istruzione e formazione	FI	<i>idem</i>
Moneta Alessandro	Infrastrutture e mobilità	FI	Assessore territorio
Nicoli Cristiani	Commercio	FI	Assessore ambiente
Franco			
Pagnoncelli	Artigianato e servizi	FI	Coordinatore
Lionello			Provinciale FI
Prosperini	Giovani e sport, turismo	AN	VicePresidente
Piergianni			Consiglio
Zambetti	Ambiente	UDC	Capogruppo, segretario regionale Udc
Domenico			
<i>Sottosegretari alla presidenza</i>			
Cattaneo Raffaele	Attuazione programma e relazioni estere	FI	Vicesegretario generale della Giunta
De Maio Adriano	Ricerca e innovazione	Indip.	Rettore università
Maiolo Antonella	Pari opportunità	FI	Consigliere

La logica che sembra guidare la nomina degli assessori è quella dei rapporti di forza sia dentro FI, dove alcuni – non legati alla corrente di Formigoni – vengono riconfermati, sia con gli alleati che indicano i propri nomi. Nella conformazione del governo regionale si evidenzia ancora il successo della Lega, che guadagna un posto e riesce ad imporsi sulla sanità, anche grazie alla sconfessione popolare dell'assessore di AN, battuto a Milano, nonché l'urbanistica, due settori-chiave del governo regionale. Limitato il *turnover* tra gli assessori. Esclusi i due bocciati dalle urne, solo tre non vengono confermati, a causa dei nuovi equilibri interni ai partiti: uno è tra i pochi “berluscones” forzisti rimasti, uno è leghista ed uno UDC. I due terzi del-

la Giunta quindi rimangono gli stessi, con solo tre cambi di portafoglio. Compaiono per la prima volta i sottosegretari, anche se non senza qualche incertezza circa il loro effettivo *status* giuridico.

L'opposizione dal canto suo legge la formazione della Giunta come una conferma della mancanza di autonomia di Formigoni. In particolare la nomina di due leghisti ad assessorati "di peso", e la presenza di un personaggio di rilievo come Cè, viene interpretata come garanzia di limitazione dello spazio di manovra e dell'autonomia politica del governatore. Secondo l'opposizione, inoltre, il voto non ha risolto la conflittualità interna alla CDL, motivo principale del ritardo nell'avvio delle attività consiliari e dell'aumento del numero di posti nel governo della Regione.

7. Conclusioni

In conclusione, è possibile sottolineare alcuni interessanti elementi del processo elettorale svoltosi in Lombardia. Sotto il profilo della composizione della classe politica come del rapporto con gli elettori, la Regione pare presentare segnali di continuità.

Quasi la metà dei consiglieri è alla prima esperienza, e tuttavia il posto nell'assemblea regionale sembra riservato, oggi come in passato, ad *ex* amministratori locali ed esponenti del mondo socio-economico in cerca di un nuovo ruolo pubblico. È tra costoro infatti che i partiti possono trovare personale competente e soprattutto in grado di raccogliere un vasto consenso popolare con la propria notorietà acquisita "sul campo", grazie alle relazioni strutturate da essi accumulate. L'identificazione dei candidati con precise realtà ed organizzazioni, e il passaparola tra i loro affiliati, funzionano da "volano" per le preferenze. I partiti riescono a convogliare tale consenso fornendo ai candidati non tanto la propria macchina, che non è di vitale importanza ed è generalmente debole, quanto soprattutto le opportunità di carriera.

Inoltre, sembrano ritornare alla ribalta alcune tradizionali variabili strutturali del legame tra offerta politica ed elettorato che negli ultimi anni sembravano essersi affievolite.

Innanzitutto l'attenzione al mondo del lavoro, che si articola attraverso il ristabilirsi di un rapporto privilegiato tra partiti ed organizzazioni socio-economiche, da cui proviene un quarto dei nuovi consiglieri. Il sindacato sembra in particolare costituire un vivaio della classe politica regionale, con il passaggio di personale dirigenziale dalla CGIL a Rifondazione e ai DS, dalla CISL alla Margherita, dai COBAS e Rifondazione, e anche dal Sindacato padano alla Lega.

In secondo luogo, se il voto alle coalizioni pare conformarsi al *trend* nazionale, nella distribuzione delle preferenze sembra rafforzarsi il dato territoriale rispetto a quello politico. Il concentrarsi delle preferenze su candidati locali in alcune aree della Provincia di Milano è evidente, tanto nei DS che in Forza Italia e nella Margherita ⁽⁴⁷⁾. È probabile che alla prossima consultazione regionale ogni specifico territorio delle Province più grandi esigerà una propria rappresentanza all'interno delle liste.

Infine, elemento che forse soggiace a tutti questi fenomeni, si assiste al recupero di importanza del rapporto personale tra politici e cittadini a scapito dell'impegno mediatico. Pare esserne una prova il fatto che la pubblicità da sola, a differenza di alcuni anni fa, non paga in termini di consenso, come dimostra l'esclusione di alcuni candidati che a Milano e Lecco hanno maggiormente profuso risorse e idee in *marketing*. Hanno invece un ruolo fondamentale per il singolo elettore l'invito al voto di conoscenti credibili e di responsabili di associazioni. I partiti

(47) L'esigenza degli elettori di avere degli interlocutori forti legati al territorio emerge anche da una lettura dei dati delle altre Province. Amministratori locali ottengono un ottimo successo anche a scapito di consiglieri regionali uscenti, come ad esempio a Brescia e Como per FI. Questa logica, inoltre, può spiegare come i candidati originari dei centri più grossi generalmente raccolgano più preferenze di candidati di Comuni piccoli, come avviene ad esempio nelle circoscrizioni di Como e Monza. Un'impressione corroborata dall'intervista ad un "grande elettore" comasco di FI, già candidato nel 2000.

e i candidati Presidenti sono quindi tornati a sfruttare in campagna i canali tradizionali: la presenza capillare sul territorio, alcuni storici *network* di consenso, importanti organizzazioni e realtà della società civile.

Pertanto, le elezioni lombarde del 2005 permettono forse di scorgere i segni di un ritorno alla personalizzazione della politica intesa non in termini di proiezione mediatica dei singoli candidati, bensì di contatto diretto tra elettori e rappresentanti. Segni, in definitiva, di una nuova vitalità di comportamenti che hanno tradizionalmente caratterizzato la politica del nostro Paese.

Una Regione rossa: l'Umbria

di Ugo Carlone

Sommario

1. Introduzione. – 2. La scelta dei candidati alla presidenza. – 3. La composizione delle liste provinciali e dei listini regionali. – 4. La campagna elettorale dei candidati alla presidenza. – 5. La campagna elettorale dei candidati al Consiglio. – 6. La distribuzione delle preferenze e la “territorialità” del voto. – 7. La formazione della Giunta e l’allocazione degli incarichi consiliari. – 8. Conclusioni.

1. Introduzione

Le elezioni regionali del 2005 hanno confermato il “colore” politico prevalente dell’Umbria: il candidato di centrosinistra alla presidenza, Maria Rita Lorenzetti (esponente dei Democratici di Sinistra e presidente della Giunta uscente) ha ottenuto un risultato più che soddisfacente, con il 63,0% dei voti; quello di centrodestra, Pietro Laffranco (consigliere uscente di Alleanza Nazionale) ha quantomeno evitato di crollare sotto il 30%, riportando il 33,6% dei consensi. All’interno della coalizione vincente, la lista Uniti nell’Ulivo (presente, come noto, in Umbria ma non in tutte le Regioni) è stata la più votata (45,4%), seguita da Rifondazione Comunista (9,2%) e dal Partito dei Comunisti Italiani (5,3%). Nella Casa delle Libertà, invece, il primo partito è stato Forza Italia (15,9%), seguito da Alleanza Nazionale (13,7%) e dall’Unione dei Democratici Cristiani (4,8%) ⁽¹⁾.

Questo risultato era stato ampiamente previsto: i dubbi della vigilia elettorale riguardavano più che altro l’entità del distacco

(1) Va aggiunto che, oltre a quelli delle coalizioni di centrosinistra e di centrodestra, erano presenti anche i candidati alla presidenza del Nuovo PSI e di Alternativa Sociale, che hanno ottenuto rispettivamente l’1,9% e l’1,5%.

tra centrosinistra e centrodestra e l'eventuale superamento di "quota 60%" (nel qual caso, com'è successo, sarebbero stati eletti solo tre dei sei componenti del listino regionale). Anche il "totoassessori" era già ampiamente iniziato prima del voto.

Nelle pagine che seguono vedremo come tutto ciò abbia avuto un impatto rilevante sullo "stile" della competizione elettorale. Esamineremo dapprima la "formazione dell'offerta" (come sono stati scelti i candidati alla presidenza e al Consiglio); poi, concentreremo l'attenzione sulla campagna elettorale (ancora, dei candidati alla presidenza e al Consiglio); successivamente, cercheremo di dare conto della distribuzione e della "territorialità" dei voti di preferenza (con riferimento ai candidati competitivi dei principali partiti); da ultimo, analizzeremo il processo di formazione della giunta e l'attribuzione degli incarichi consiliari ⁽²⁾.

2. La scelta dei candidati alla presidenza

La scelta del candidato del centrosinistra, Maria Rita Lorenzetti (*ex* parlamentare, esponente di spicco del più grande partito umbro nonché prima donna presidente regionale), è stata abbastanza "scontata", mai messa in dubbio da nessun partito della coalizione (composta da tutti quelli che fanno parte dell'attuale Unione) e già decisa un anno prima della data delle elezioni.

Come ha evidenziato un componente del suo *staff* personale, "un presidente al primo mandato viene sempre riconfermato, soprattutto se il giudizio sul lavoro politico e istituzionale da

(2) Questo studio è stato possibile anche grazie ad una serie di interviste a osservatori privilegiati: sei candidati al Consiglio regionale (esponenti di Rifondazione Comunista, Democratici di Sinistra, Socialisti Democratici Italiani, Margherita, Forza Italia e Alleanza Nazionale), un importante dirigente regionale dei Democratici di Sinistra, un componente dello *staff* della presidente uscente Lorenzetti e un direttore di un quotidiano locale. Nel testo che segue, si è scelto di riportare, laddove pertinente, le informazioni ricavate da questi colloqui nella loro forma originale, mantenendo cioè il linguaggio parlato attraverso una trascrizione quanto più possibile fedele delle loro parole.

parte della coalizione è positivo". Inoltre, il nome della Lorenzetti è sembrato "gradito" non solo alla coalizione e al suo partito, ma "anche a forze economiche e sindacali, in maniera trasversale", visto che "in sedi istituzionali e pubbliche vari esponenti di associazioni, movimenti, forze economiche hanno manifestato la volontà di sostenere un candidato che aveva lavorato bene e poteva continuare a farlo".

Maria Rita Lorenzetti, reputata "dalemiana di ferro", è nata nel 1953 a Foligno, laureata in filosofia e dipendente della provincia di Perugia. È stata dapprima assessore ai servizi sociali, poi sindaco del Comune di Foligno (una delle prime donne d'Italia a ricoprire questo incarico). Eletta deputato, dal 1987, per quattro legislature consecutive, è stata presidente della commissione ambiente e lavori pubblici della Camera. Come si legge nel suo sito personale, fra i suoi impegni nella attività parlamentare figurano "il contributo al varo di leggi importanti quali la normativa sulla protezione civile, la Merloni *ter*, il regolamento sulla qualificazione delle imprese, la legge per la prevenzione dei rischi idrogeologici, tutti i provvedimenti relativi alla ricostruzione di Umbria e Marche dopo il terremoto". Nel 2000 era stata eletta presidente della Giunta regionale con il 56,4 per cento dei voti.

Per quanto riguarda invece il candidato di centrodestra, Pietro Laffranco, la scelta sembra essere stata fatta, in ritardo, "più a Roma che in Umbria". Dopo che la Casa delle Libertà aveva deciso di presentare in Toscana un esponente di Forza Italia, la "casella" umbra è stata riempita con un giovane esponente di Alleanza Nazionale, sostenuto con vigore da tutto il suo partito. Va detto che Forza Italia, in Umbria, è profondamente lacerata da conflitti interni che si protraggono ormai da qualche anno i quali avrebbero comunque reso difficile, se non impossibile, la convergenza su un solo nome, mentre Alleanza Nazionale ha mostrato una certa compattezza sulla sua proposta ⁽³⁾.

(3) "Se Forza Italia non fosse arrivata all'appuntamento delle candidature in uno stato di profonda lacerazione interna [...], oggi probabilmente a contendere il posto alla Lorenzetti avremmo un uomo (o una donna) appartenente al partito del Cavaliere" (*Candidatura Laffranco: è il nuovo che avanza?*, in *Il Giornale dell'Umbria*, 22 gen-

Il percorso che ha portato alla candidatura di Laffranco è stato così sintetizzato: “la sua designazione, auspicata unitariamente dal suo partito a livello regionale, è stata confermata dai livelli nazionali e comunicata all’interessato da Ignazio La Russa [...]. I possibili candidati alla vigilia erano due: Laffranco, appunto, e il senatore Franco Asciutti, di Forza Italia. La scelta è caduta su Laffranco nell’ambito della distribuzione dei posti nelle varie Regioni, nel corso di una riunione tenutasi nella capitale dai vertici dei partiti interessati” ⁽⁴⁾.

La candidatura di un esponente di Alleanza Nazionale, poi, è derivata anche da una sorta di turnazione tra le componenti del centrodestra umbro: nel 1995 il candidato faceva parte di Forza Italia, mentre nel 2000 dell’UDC ⁽⁵⁾.

Pietro Laffranco, avvocato e “figlio d’arte” (il padre era impegnato nel MSI e molto conosciuto nel capoluogo), è nato a Perugia nel 1970. Nel suo sito personale si legge che “ha ricoperto molti incarichi regionali e nazionali nel FUAN, nel Fronte della Gioventù e in Azione giovani”. È stato eletto consigliere comunale di Perugia di Alleanza Nazionale nel 1995 e consigliere regionale (con più di 5.000 preferenze) nel 2000. Ha ricoperto, dapprima, l’incarico di segretario dell’assemblea umbra, poi quello di vice presidente. Dal 2002 è membro della direzione nazionale di AN e responsabile nazionale del dipartimento per i consigli regionali ⁽⁶⁾.

naio 2005).

(4) *Una politica nuova per l’Umbria*, in *Settegiorni Umbria*, 21 gennaio 2005.

(5) È stato notato che la candidatura di Laffranco ha messo fine anche ad una sorta di *conventio ad excludendum* nei confronti della destra umbra: in una nota diffusa dal partito subito dopo la scelta, si leggeva che questa designazione “a guida della coalizione regionale di alternativa alla sinistra è un evento a lungo atteso e che solo qualche anno fa sembrava inimmaginabile” (*Sarà Laffranco l’anti-Lorenzetti*, in *Corriere dell’Umbria*, 14 gennaio 2005). Inoltre, è stato anche detto che per Alleanza Nazionale si è trattato “di un’occasione storica per accreditarsi sulla scena pubblica regionale non solo come forza politica [...] ma come forza sociale, come punto di riferimento politico-istituzionale di un pezzo di società che in Umbria ha sempre avuto poca cittadinanza e, soprattutto, ridotta visibilità” (*Candidatura Laffranco: è il nuovo che avanza?*, in *Il Giornale dell’Umbria*, 22 gennaio 2005).

(6) Lo scontro appariva impari fin da subito. Così scriveva un quotidiano locale ad un mese dalle elezioni: “quello che serve sono soprattutto una forte macchina di partito o di coalizione e uno o più blocchi sociali a sostegno: Laffranco non ha né l’uno

3. La composizione delle liste provinciali e dei listini regionali

I consiglieri e gli assessori uscenti sono stati, in linea di massima, riconfermati nelle liste. I Democratici di sinistra e Rifondazione Comunista hanno però fatto valere la regola interna che impone un limite massimo di due mandati, anche se va segnalata l'eccezione costituita dall'assessore uscente alla sanità, già in carica da due legislature e riconfermato nella lista Ds ⁽⁷⁾.

Ad essere favoriti, come neocandidati, sono stati soprattutto gli esponenti politici con un'esperienza amministrativa locale alle spalle, specialmente, com'è ovvio, in enti medio-grandi. Il meccanismo, in questi casi, è quello della "promozione ottenuta sul campo", chiaramente mediata dalle strutture di partito. Esso si applica però ai soli esponenti del centrosinistra, visto che gli enti locali umbri sono governati in maniera pressoché esclusiva da questa coalizione ⁽⁸⁾.

Nelle rispettive liste elettorali sono inoltre entrati i segretari/coordinatori regionali o provinciali delle principali forze politiche, i quali si trovavano nel doppio ruolo di selezionati e di selettori: il segretario regionale e quello della federazione di Terni per i Democratici di Sinistra; il segretario regionale (nel

né l'altro. [...] L'inventario delle sue truppe è presto fatto: un partito tenace ma non molto grande, AN, con qualche proconsole autonomo e qualche candidato più giovane e fedele, un listino fatto di nomi carini, in parte con titoli giusti e in parte con profilo da salotto lionistico, un alleato, FI, caratterizzato dalla modestia dei programmi e dalla diaspora dei candidati. L'Unione dispone [invece] di un *leader totem*, ben accetto in quanto incarna soprattutto la compattezza della macchina. [...] Lorenzetti funziona perché è il motorino lancia-slogan della macchina dei professionisti del potere politico, specie Ds" (*La fionda di Laffranco e la corazzata Potëmkin*, in *Corriere dell'Umbria*, 10 marzo 2005).

(7) Anche per Forza Italia la candidatura dei consiglieri uscenti non è stata messa in discussione. Così un esponente del partito: "noi proveniamo da una classe dirigente che si è costituita dal '95, quindi un ricambio non è che sia una cosa semplicissima [...] siamo nati da talmente poco tempo che non ci si è messi a fare una selezione delle candidature [...] la regola generale è che i consiglieri uscenti sono tutti in lista [...] non c'è un meccanismo di selezione, perché ancora è troppo fresco il partito per introdurli".

(8) Nella selezione delle candidature, il livello amministrativo locale ha pesato anche come sostegno dato, soprattutto, da sindaci e assessori ad altri candidati: una sorta di "sponsorizzazione", che è diventata cruciale nella successiva fase della campagna elettorale e del voto.

listino) e quello provinciale di Terni per Rifondazione Comunista; il segretario regionale del Partito dei Comunisti Italiani (anche nel listino); il coordinatore regionale (nel listino) per la Margherita; il coordinatore regionale per Forza Italia; i presidenti provinciali di Perugia e di Terni per Alleanza Nazionale. Tutti sono stati eletti, ad eccezione del segretario provinciale di Terni di Rifondazione Comunista, che non ha ottenuto il seggio solo a causa del meccanismo elettorale, in questo caso “punitivo” nei confronti della circoscrizione ternana ⁽⁹⁾.

Le candidature di *outsider* dotati di una loro personale visibilità ma privi di solidi legami organizzativi di partito o di un'esperienza amministrativa, non sono state molte, e nessuna persona con questo profilo è stata candidata dai Democratici di Sinistra ⁽¹⁰⁾. Il Consiglio regionale, in questo senso, rappresenta più che altro un ambito approdo nella carriera del ceto politico locale.

Tutti i fattori che abbiamo preso in considerazione sono stati in realtà legati tra loro da una specie di *meta-fattore*: quello rappresentato dal rapporto con i *territori* nei quali si suddivide, o, meglio, che *compongono* l'Umbria, amministrativamente o come bacino storico, geografico, culturale o di interessi comuni. “Territorio” sembra una specie di “parola d'ordine”, ricorrente quasi incessantemente ogni qual volta si parli sia della selezione delle candidature che della campagna elettorale e del voto.

Secondo un componente dello *staff* elettorale della presidente, “le candidature nascono sulla base delle esigenze dei territori. Sono loro che determinano le condizioni per cui si possa essere candidato o ricandidato. Vale per tutti i partiti. Pesa molto di più la valutazione del territorio che il lavoro effettivamente svolto”.

(9) Da segnalare che tale candidato ha ottenuto più voti di quelli eletti, del suo partito, nella circoscrizione perugina. Oggi, comunque, è assessore regionale alle politiche sociali.

(10) Secondo un candidato di Rifondazione Comunista, la selezione è frutto “anche del fatto che non ci siano veti interni, che non si siano commessi errori gravi e che ci siano buoni rapporti con la dirigenza, cioè si sia interpretato nel tempo e in modo convinto e anche con risultati il progetto politico espresso dalla segreteria del partito”.

Un importante dirigente dei Democratici di Sinistra ha fatto notare che “la possibilità di eleggere un consigliere è importante complessivamente per il territorio: da qualche parte in Umbria ci sono consiglieri regionali eletti questa volta che hanno ottenuto pezzi di elettorato al di fuori della connotazione politica perché forze economiche hanno detto ‘nel nostro territorio ci serve un consigliere regionale’”. In questo senso, un rappresentante eletto “appare come la conquista di una *infrastruttura immateriale*, capace di avere un *rendimento* ai fini dello sviluppo territoriale”, in una “visione di emancipazione delle comunità che guarda prevalentemente ai flussi di finanza pubblica che possono accompagnare l’impegno delle energie locali”⁽¹¹⁾.

Nell’Umbria *dai molti campanili* il rapporto e l’espressività del candidato rispetto al territorio sembra essere stato il fattore-chiave per l’elezione al Consiglio regionale, almeno per le forze politiche più grandi. Per quelle più piccole, che potevano realisticamente contare sull’elezione di 1-2 consiglieri, il legame tra questi e una singola area regionale è risultato inevitabilmente più flebile, dovendo conquistare voti più “a largo raggio”⁽¹²⁾.

Questo rapporto molto stretto con il livello locale, tuttavia, non ha impedito che le scelte delle candidature siano state meno legate, rispetto al passato, a criteri di “rappresentatività sociale”, com’è stato notato da un dirigente dei Democratici di Sinistra: “oggi nelle forze politiche di centrodestra e di centrosinistra c’è molta autoreferenzialità [...] la selezione del personale politico avviene dentro cerchie ristrette dei gruppi dirigenti dei partiti. Un tempo quando si facevano le liste si guardava molto alla rappresentanza, che era un criterio importante, soprattutto quella sociale, ma anche di tendenze, di movimenti

(11) C. CARNIERI, *Qualche considerazione sul voto in Umbria*, in *Cronache Umbre* 2000, 3/2005, pp. 73-88. La “territorialità” si esprime anche nella spinta “a giocare sul candidato più favorito per conquistare una presenza nella istituzione regionale, vista come elemento non secondario per una cura degli interessi del territorio” (*ibidem*).

(12) In questo quadro, le volontà dei vertici nazionali dei partiti hanno pesato soltanto per le “cuspidi”: ad esempio, per il candidato a presidente di centrodestra, come abbiamo visto, o per la messa in lista del segretario regionale dei Democratici di Sinistra, come vedremo tra breve.

[...] la formazione delle liste rispondeva all'identità del partito che li proponeva. Questa identità, nel momento in cui si sceglieva il candidato, rispondeva, per esempio a sinistra, a un forte criterio di rappresentanza, di validazione sociale [...]. Oggi invece l'elemento di autoreferenzialità è più forte, in generale, anche a livello nazionale”.

Tutto ciò può apparire in contraddizione con l'importanza, prima sottolineata, dell'espressività a livello territoriale dei candidati. Invece, ci sembra di poter dire che gli apparati di partito contino proprio a livello locale, attraverso quella che è stata definita una “ginnastica sociale”, una sorta di contrattazione tra forze sociali e rappresentanti “politici” che si definisce proprio laddove gli interessi sono reali e visibili, cioè in un ambito più “decentrato” rispetto a quello regionale.

Per spiegare meglio quanto detto, vale la pena riportare ancora le parole di un dirigente dei Democratici di Sinistra: “c'è un meccanismo di autoreferenzialità del ceto politico più forte rispetto al passato, e le forze sociali si sono abituate a determinare in corso d'opera un elemento di contrattualità. Ci sono “settori” che [durante le elezioni] svolgono una grande funzione, da una parte e dall'altra. Per esempio, le realtà complicate del mondo cattolico [...] e le forze imprenditoriali sono in movimento [...] poi territorialmente si articolano, non giocano nella stessa direzione [...] il *puzzle* è articolato e la mediazione territoriale è molto forte. Giocano un ruolo gli eletti delle istituzioni: assessori comunali e provinciali, consiglieri comunali e provinciali, qualche volta in regime di cordata con il consigliere regionale eletto [...]. Poi ci sono spaccati di interessi che agiscono in modo particolarmente significativo, come la sanità o tutto il complesso ciclo dei lavori pubblici”. Stando alle parole dell'intervistato, “è astratto pensare che ci sia un rapporto diretto tra candidato e cittadini. È questa rete complicatissima di corpi intermedi che si mette in movimento [...] non hanno necessariamente una posizione ideologica: oggi giocano una partita ma l'anno dopo potrebbero giocarla in modo completamente diverso. Sotto questo gioco ci sono i bisogni identitari più profondi del territorio”.

La fase di formazione delle liste è stata caratterizzata da conflitti soprattutto per il partito più grande, i Democratici di Sinistra, il quale, dovendo confluire nella lista ulivista, ha dovuto contenere il numero dei candidati rispetto al passato. Questo ha fatto sì che il processo di selezione *precedente* al voto sia stato più importante e abbia generato alcuni scontri anche significativi. Uno dei fattori di maggiore conflittualità ha riguardato l'inserimento nella lista circoscrizionale di Perugia del segretario regionale, Fabrizio Bracco. Fortemente sostenuta a livello nazionale, ma arrivata abbastanza tardivamente, essa ha in un certo senso "scompaginato" l'assetto delle candidature temporaneamente stabilito in precedenza. Infatti, al *numero uno* regionale occorreva garantire una quota certa di voti, che è poi stata individuata nella media valle del Tevere (che non ha dunque potuto inserire nella lista un proprio esponente di spicco) e in una parte del comune di Perugia. Di conseguenza, i candidati espressione del capoluogo regionale prima individuati (Lamberto Bottini, consigliere uscente, e Gaia Grossi, assessore uscente) hanno visto erodersi, in parte, il loro bacino elettorale. Tra i due, ha avuto la peggio Gaia Grossi, che non è stata eletta, pur riportando più di 5.000 preferenze.

La composizione delle due liste circoscrizionali dei Democratici di Sinistra è stata abbastanza lunga e difficoltosa, anche a causa del rapporto tra i territori, che, come visto, costituiscono le principali arene politico-elettorali dell'Umbria: la competizione per le candidature vedeva di fronte il "locale" da rappresentare, di cui si faceva in un certo senso portavoce il candidato.

I conflitti per le candidature hanno generato anche un altro effetto: abbiamo appena accennato ai "territori scoperti" per i Democratici di Sinistra, privi cioè di candidati di spicco. La tendenza ad eliminare i concorrenti prima del voto, cercando di non far candidare possibili esponenti capaci di raccogliere un consistente consenso personale, è stata riscontrata anche in altre liste, come ad esempio quelle dei due principali partiti di centrodestra. Un esponente di Alleanza Nazionale ha sottolineato come ci sia stato un "conflitto per cercare di lasciare liberi al-

cuni territori per fare incetta di preferenze, sfruttando una sorta di vuoto [...] ma è miope, perché il candidato dell'area ne avrebbe prese di più [...] questo ragionamento c'è stato per Alleanza Nazionale in quattro-cinque territori nella provincia di Perugia e in un paio a Terni [...] Alleanza Nazionale ha fatto delle liste adeguate al 65% [...] ha perso probabilmente più di un punto percentuale per "deficienze" di liste". Invece, un consigliere eletto di Forza Italia ha rimarcato, sulla stampa locale, un "grave errore commesso nell'individuazione delle candidature", visto che, a suo parere, due territori "sono stati lasciati completamente sguarniti per tutelare interessi personali" ⁽¹³⁾.

Non sembra esserci stata una grande "battaglia", invece, per l'attribuzione dei capolista: il meccanismo della preferenza unica pare aver attenuato in maniera significativa l'importanza di trovarsi in cima all'elenco dei candidati. Così un esponente di Alleanza Nazionale: "c'è stato qualche problema per l'individuazione del capolista tra i consiglieri uscenti, ma poi è arrivato secondo [...] con la preferenza unica conta poco [...] dovendo scrivere il cognome [...] il capolista ha una piccolissima "dote" di preferenze in più rispetto al passato, che sono quantificabili, per un buon candidato, in un 3-4% del totale".

Un ulteriore terreno di conflitto, per il centrosinistra, è stato senz'altro quello del listino regionale. Visto l'esito scontato dell'elezione, i posti in palio erano estremamente ambiti, almeno il secondo e il terzo dei sei disponibili: se infatti, come è successo, la presidente uscente avesse ottenuto più del 60% dei consensi, sarebbero stati eletti soltanto, appunto, il secondo e il terzo candidato presenti nel listino. La soluzione, trovata dopo una lunga contrattazione tra i partiti, ha portato all'inserimento del coordinatore regionale della Margherita al secondo posto e del segretario regionale di Rifondazione Comunista al terzo. Gli altri tre erano esponenti comunque di un certo peso delle altre componenti della coalizione di centrosinistra (due consiglieri uscenti, uno dei Democratici di Sinistra e uno dei Socialisti

(13) Terni conferma l'anima rossa, in *La Nazione/Umbria*, 5 maggio 2005.

Democratici Italiani, e il segretario regionale del Partito dei Comunisti Italiani).

Essere presenti nel listino del centrodestra, invece, visto l'esito scontato delle elezioni, era ovviamente molto meno ambito. Alla fine, la scelta è caduta su esponenti della "società civile", non caratterizzati da una forte presenza all'interno dei partiti, tranne che per il segretario regionale della Lega Nord, forza politica, però, capace di raccogliere un consenso molto basso in Umbria.

4. *La campagna elettorale dei candidati alla presidenza*

La campagna elettorale relativa alla consultazione umbra del 2005 è stata senza dubbio caratterizzata dall'esito scontato della corsa alla presidenza regionale. Di fatto, lo scontro (se di scontro si può parlare) è stato, per i candidati presidente, a bassissima intensità: questo ha avuto come conseguenza una speculare maggiore attenzione alle cosiddette "linee interne" delle campagne elettorali dei candidati. La vera posta in palio, cioè, era il singolo voto di preferenza, da ottenere, al limite, anche a scapito del collega di lista.

La campagna elettorale del candidato di centrosinistra, non essendo in discussione la sua riconferma, è stata organizzata e pensata fin dal giugno 2004 ed ha comportato tre fasi distinte:

- una prima campagna di comunicazione istituzionale, tendente a far conoscere ai cittadini i "risultati" dell'amministrazione uscente e concretizzatasi nell'autunno 2004. Così un componente dello *staff* della presidente: "alla fine dell'anno abbiamo fatto questa grande campagna di manifesti, giornali, comunicazioni, *brochure*, iniziative, per dar conto agli umbri di quello che si era fatto e dei risultati ottenuti, scegliendo alcune parole d'ordine: coesione sociale, lavorare nell'interesse dell'Umbria, sanità tutto sommato efficiente nonostante i tagli, un lavoro per tirare fuori l'Umbria dall'isolamento infrastrutturale, la tenuta dell'economia regionale in una situazione di crisi nazionale e internazionale [...] i grandi temi dell'Umbria";

- una campagna “personale e politica” di lancio della candidatura precedente alla propaganda elettorale vera e propria, iniziata nel febbraio 2005, incentrata su alcuni grandi manifesti e ideata e gestita da un’apposita agenzia pubblicitaria. In questa fase, lo *staff* ha scelto di puntare sull’accostamento di alcuni temi di rilievo (in parte simili a quelli della comunicazione istituzionale) ad altrettanti animali ⁽¹⁴⁾. Chiaramente, l’essere già molto conosciuta nella comunità umbra ha facilitato la presidente uscente, che non ha dovuto spendere energie e risorse per “farsi conoscere”;

- la campagna elettorale finale, basata su foto personali e, stando alle parole di un componente dello *staff*, caratterizzata da “pochissime apparizioni televisive, pochissimo materiale di quello inutile [...] libroni, programmi ecc. [...] soltanto un *tabloid* in cui abbiamo riassunto in pillole il programma di governo; nessuno *spot* radiofonico, né televisivo, tranne quelli gratuiti”. In effetti, la campagna sembra essere stata tutto sommato abbastanza sobria: “è costata pochissimo [...] probabilmente abbiamo speso molto meno di alcuni candidati consiglieri [...] anche perché lei si vendeva da sé, era molto conosciuta [...]” ⁽¹⁵⁾.

È stato invece molto importante il contatto diretto nei territori. Ancora dalle parole di un componente dello *staff*: “da questo punto di vista abbiamo elaborato una strategia: se dobbiamo

(14) Gli animali scelti erano: una lepre e una farfalla (“facciamo decollare aeroporti e infrastrutture”); degli elefanti (“coesione sociale: perché l’energia di tutti sia la forza di ognuno”); delle api (“facciamo squadra insieme all’Umbria laboriosa”); un pavone (“puntiamo sulla qualità per far crescere l’Umbria”); una scimmia (“rendiamo più agile la burocrazia”). Segnaliamo che la campagna di affissioni è stata riconosciuta come “la più originale” nell’ambito di un premio promosso dall’Università di Roma Tre.

(15) In un’intervista apparsa su un quotidiano locale nel mese di febbraio, un esponente del comitato elettorale della presidente uscente dichiarava che “il *budget* è nell’ordine di una decina di migliaia di euro. Poi saranno i partiti e la coalizione a fare le campagne. Finora sono previsti solo affissioni, niente spot televisivi se non quelli gratuiti. La campagna per la Lorenzetti sarà improntata sullo stile classico del porta a porta, degli incontri con gli elettori e con la gente. Sarà una propaganda sul campo” (*Tra Lorenzetti e Laffranco la guerra dei grandi poster*, in *La Nazione/Umbria*, 5 febbraio 2005).

spendere soldi per fare *spot* televisivi e radiofonici, è meglio contattare direttamente gli umbri [...] l'Umbria ha 800.000 abitanti, se la presidente fa 100 iniziative e in ognuna incontra 100 persone, ne ha già contattati 10.000 [...]". Questo rapporto diretto con l'elettorato, dunque, concretizzatosi in incontri pubblici, iniziative, ecc., è stato possibile e fruttuoso grazie alle piccole dimensioni della Regione: "l'Umbria è come fosse un grande Comune, e lei è il sindaco [...] la gente ha la necessità di avere un contatto diretto con il candidato, lo vuole vedere, lo vuole conoscere, non è l'Emilia o la Lombardia [...]".

La campagna elettorale del candidato di centrodestra, invece, è stata fortemente condizionata dal ritardo con cui si è giunti alla sua scelta. Questo aspetto ha influito certamente in maniera negativa anche sul risultato elettorale. Rispetto alla campagna della presidente uscente, quella di Laffranco è apparsa inevitabilmente assai più "improvvisata". In sostanza, essa si è concretizzata:

- nell'affissione di 30 manifesti "6x3" (contenenti il volto del candidato e lo slogan "una scelta di libertà") e di altri manifesti più piccoli in tutta la Regione ⁽¹⁶⁾;
- nella spedizione a tutte le famiglie umbre (circa 375 mila) di un *dépliant* di sintesi del programma elettorale;
- nel "giro dell'Umbria in 80 giorni" (come detto dal candidato stesso, con riferimento al tempo di cui disponeva), durante il quale Laffranco ha incontrato organizzazioni sindacali, economiche e del volontariato, e partecipato alle iniziative di alcuni candidati consiglieri. Di fatto, non sono state predisposte iniziative di coalizione e lo stesso Laffranco ha lamentato che, in effetti, partecipare a quelle dei candidati ha uno scarso "valore aggiunto" in termini di voti.

(16) Tuttavia, in un'intervista ad un quotidiano locale, Laffranco ha fatto notare che "purtroppo gli spazi non erano a disposizione, altrimenti avrei commissionato un numero maggiore di grandi poster. A Perugia ne possono essere affissi al massimo 8, in base al regolamento comunale; nella stragrande maggioranza dei Comuni umbri non ci sono spazi per il "6x3" (Tra Lorenzetti e Laffranco la guerra dei grandi poster, in *La Nazione/Umbria*, 5 febbraio 2005).

Da segnalare che più volte il candidato di centrodestra ha chiesto un confronto diretto con quello di centrosinistra, senza però mai ottenere la sua disponibilità. È evidente che, essendo nettamente in vantaggio nei sondaggi e praticamente certa di vincere nonché molto più nota alla comunità regionale, la presidente uscente non aveva alcun interesse a “rischiare” un dibattito con il suo avversario, offrendogli, per di più, un’occasione di visibilità.

Infine, il mezzo televisivo è stato scarsamente utilizzato anche da Laffranco, che, visto il poco tempo a disposizione, non ha avuto la possibilità di predisporre degli *spot* durante la pre-campagna elettorale e considerato poco utile inserirsi negli appositi spazi riservati delle televisioni locali durante gli ultimi giorni prima del voto.

5. *La campagna elettorale dei candidati al Consiglio*

La preferenza unica sembra aver influito in maniera determinante sullo stile e sugli strumenti delle campagne elettorali dei candidati consiglieri: lo scopo finale era quello di “far scrivere il proprio nome sulla scheda”. Così, ogni candidato è diventato, in un certo senso, *protagonista assoluto* della propria campagna, che si è caratterizzata per essere fortemente *personalizzata*. Ancora, il rapporto con i territori è stato assolutamente cruciale in questa fase, visto che si è avuta la necessità di “fare il pieno” di voti laddove si era più conosciuti e si sono stretti rapporti con vari soggetti.

Le strutture di partito, in questo quadro, sono rimaste quasi in secondo piano, anche se, tuttavia, sono state certamente fondamentali nell’aiuto materiale (affissione di manifesti, distribuzione di volantini, organizzazione di incontri e iniziative). Chiaramente, i partiti maggiormente radicati (come, su tutti, i Democratici di Sinistra, ma anche Rifondazione Comunista, Alleanza Nazionale e la Margherita) hanno potuto dare un contributo più importante ai rispettivi candidati.

Quanto detto emerge chiaramente dalle parole di un esponente della Margherita: “i partiti sono fondamentali nella selezione dei candidati, ma poi rimangono un po’ dietro le quinte, visto che in prima linea ci vanno le persone. Comunque, nella campagna elettorale si ha bisogno dei riferimenti sui territori: chi porta i *santini* chi attacca i manifesti, chi fa porta a porta [...] ancora abbiamo gente disposta a farlo. Se non hai questo non vai da nessuna parte”.

Il ruolo più “defilato” dei partiti rispetto al passato è stato evidenziato anche da un dirigente dei Democratici di Sinistra: “i partiti non ci sono stati per niente: la campagna elettorale l’hanno fatta tutta i candidati, con dei propri comitati elettorali, con aiuti da parte delle strutture, ma poco, molto porta a porta e molto per riunioni di categorie di interessi”.

Un candidato di Forza Italia ha segnalato che il suo partito “ha fatto molto poco” nella campagna elettorale, “anche perché il coordinatore regionale era candidato [...]. Per gli altri vale più o meno lo stesso: ormai sono diventate campagne elettorali di pranzi e di cene, perché tutti corrono alla ricerca del singolo soggetto che ti deve dare il voto. È un momento in cui si va alla caccia di chi scrive il nome sulla scheda, non di altro [...]. Se poi i Democratici di Sinistra e Forza Italia mettono in campo i segretari regionali, ovviamente loro non fanno campagna elettorale per il partito: sarebbero dei pazzi, non verrebbero eletti”.

La personalizzazione della campagna elettorale ha avuto conseguenze assai significative sugli strumenti impiegati: in linea generale, si è cercato di contattare il singolo elettore in maniera molto “mirata”. I comizi sono stati pochissimi: “per la prima volta, i comuni hanno preparato le impalcature, ma nessuno ci è montato sopra”, come ha detto un dirigente dei Democratici di Sinistra ⁽¹⁷⁾. Nella stragrande maggioranza dei casi, si è fatto ricorso soprattutto a cene, incontri, dibattiti, iniziative di vario tipo (anche con poche decine di possibili elettori), ma-

(17) “Il comizio aveva una funzione. Parlavvi ai tuoi, ma li costringevi ad occupare lo spazio pubblico, nella piazza, nell’*agorà*. Ci si ‘vedeva’. Era un elemento di trasparenza democratica molto forte”.

nifesti e *santini*, che, com'è stato notato, "non passano mai di moda".

Da segnalare, a Terni ma non a Perugia, un notevole utilizzo di *gazebo* nel centro cittadino, organizzati da singoli candidati sia del centrosinistra che del centrodestra, dove era possibile visionare il materiale di campagna elettorale, parlare con i simpatizzanti, incontrare personalmente il candidato, ecc.

I candidati di centrodestra, specialmente di Forza Italia, hanno utilizzato molto di più rispetto a quelli del centrosinistra le emittenti televisive locali, con la predisposizione di appositi *spot* elettorali. Secondo un esponente di Forza Italia, "oggi o c'è la televisione o non esisti".

In linea generale, dunque, è stata condotta una campagna elettorale caratterizzata da una forte presenza personale nei territori, concretizzatasi soprattutto in incontri conviviali o iniziative e dibattiti più strettamente politici: approcci molto mirati e "propaganda sul campo". Eccone alcune testimonianze: "la campagna elettorale l'ho fatta soprattutto "fisicamente", con l'incontro con la gente [...] ho fatto 15.000 chilometri [...] ci sono stati incontri organizzati con inviti con amici, ormai la campagna si fa così [...]. Ho fatto una *news* e un sito, dei manifesti, pochissimi *spot tv*, niente giornali" (candidato della Margherita); "la mia campagna elettorale è stata abbastanza tradizionale. C'è stato un contatto diretto innanzitutto con gli iscritti del partito, poi con i cittadini, quasi tutti. Ho fatto il casa per casa per una venticinquina di giorni, personalmente e con amici di partito. Non ho fatto iniziative sulla stampa, né manifesti [...] volantini sì, riunioni nei bar sì, anche due per sera, poco frequentate a dire la verità [...] un comizio pubblico in piazza. È stata una campagna abbastanza sobria" (candidato di Rifondazione Comunista); "ho avuto molti incontri, molti contatti personali [...] ho fatto un uso massiccio delle trasmissioni televisive. Poi le cene e la spedizione di giornali, con quello che avevo fatto nei cinque anni precedenti" (candidato di Forza Italia) ⁽¹⁸⁾.

(18) Due candidati dei Democratici di Sinistra, in un'intervista ad un quotidiano locale, hanno dichiarato quanto segue: "faccio molte iniziative, sono presente sul territo-

Molto importanti sono stati anche i rapporti e i contatti stabiliti con gruppi e soggetti organizzati “esterni” ai partiti. In particolare, quelli che più sembrano aver avuto un’influenza sul voto e con i quali i candidati hanno cercato di confrontarsi a vari livelli sono stati certamente il pubblico impiego, i piccoli e medi imprenditori, le cooperative e i liberi professionisti, ma anche i sindacati, le associazioni culturali, ricreative e sportive nonché il mondo venatorio, in Umbria assai presente. Un rilievo particolare, poi, hanno avuto gli ambienti legati all’associazionismo cattolico, all’Università di Perugia e, soprattutto, alla sanità ⁽¹⁹⁾.

È importante sottolineare, comunque, che per poter stabilire contatti fruttuosi con soggetti e gruppi organizzati non sembra essere stato sufficiente il solo periodo della campagna elettorale, come ha notato un candidato dei Socialisti Democratici Italiani: “i contatti contano, in generale [...] per quanto si possa far bene, però, non sono solo il frutto della campagna elettorale ma di un lavoro che si è fatto prima [...] insomma, vendi un lavoro, devi vendere un prodotto, che in qualche modo è già conosciuto [...]”.

Quanto alle spese sostenute dai candidati, secondo un quotidiano locale “un consigliere regionale, per essere eletto, deve spendere, in media, 30-35 mila euro se si tratta di un personaggio già ben conosciuto dall’opinione pubblica, mentre se non gode di questa posizione di vantaggio deve sborsare [...] non meno di 120.000 euro” ⁽²⁰⁾.

rio, molti incontri con circoli e in tutte le circoscrizioni, dove vado anche più volte. Niente grandi eventi, piuttosto approcci mirati. Ormai le campagne elettorali eclatanti, avvelenate, sono un ricordo. Se fai un comizio in piazza non ci viene nessuno”; “faccio di tutto, dalla classica campagna porta a porta, con giri nei quartieri e nelle città, ai contatti telefonici e telematici. Mi appoggio alla rete del partito, ma anche sui contatti di questi anni” (*Patti chiari nei DS*, in *La Nazione/Umbria*, 29 marzo 2005).

(19) “Il settore sociale che “tira” di più nella distribuzione delle preferenze è la sanità. I candidati che hanno a che vedere con questo ramo di attività vanno tutti forte o molto forte” (*L’analisi. Alla scoperta dei segreti del voto*, in *Il Giornale dell’Umbria*, 15 aprile 2005).

(20) *Regionali. Conti in tasca ai candidati*, in *Il Giornale dell’Umbria*, 5 febbraio 2005.

6. La distribuzione delle preferenze e la "territorialità" del voto

“Nella lettura del voto [...] pesa la *territorialità*, che deve essere analizzata in ciascuna realtà per far emergere le dinamiche del risultato e le sue componenti che sono diversissime e non possono essere unificate” ⁽²¹⁾. Partendo da questa considerazione, abbiamo cercato di analizzare la distribuzione del voto di preferenza nella Regione.

Gli accordi nei diversi territori hanno avuto la caratteristica di essere “spartitori” e non collaborativi: visto che la preferenza era unica, i vari bacini di voto sono stati, con alcune significative eccezioni, ripartiti tra i candidati. Quanto detto vale in generale e per i partiti più grandi: in effetti, però, ogni lista ha avuto, sotto questo profilo, una propria specificità.

Così, ad esempio, per i Democratici di Sinistra, gli accordi sono stati fatti a monte, prima dell’inizio della campagna elettorale, e hanno corrisposto, in linea di massima, alla scelta dei candidati espressione dei diversi territori. Tuttavia, si sono registrati diversi “sconfinamenti” di preferenze, ottenute, soprattutto, dai candidati più forti (gli assessori uscenti, il segretario regionale e quello della federazione di Terni) in territori in cui non erano stati “indicati”.

Per capire il meccanismo di suddivisione delle preferenze, può essere utile leggere quanto dichiarato da Gaia Grossi, assessore uscente dei Democratici di Sinistra, non rieletto: “per il successo della lista unitaria [...], ai Democratici di Sinistra di Perugia è toccata un’operazione assai complessa di suddivisione delle indicazioni di voto nei territori delle 13 Circoscrizioni, progettata per i due candidati espressi dalla direzione comunale”, vista anche la successiva candidatura del segretario regionale che ha “comportato un doveroso riaggiustamento”. La candidata era stata “indicata” nei territori di alcune Circoscrizioni perugine “per una base presumibile intorno alle 2.500 preferenze al netto di... sconfinamenti” e, nell’intera circoscrizione

(21) C. CARNIERI, *Qualche considerazione sul voto in Umbria*, cit.

corrispondente alla provincia di Perugia, “nei territori di Todi, Collazzone, Fratta Todina, Massa Martana, Montecastello Vibi, per raccoglierne le 2000-2200 preferenze considerate necessarie a darmi una base elettorale solida”⁽²²⁾.

Per la Margherita, la strategia adottata è stata molto semplice ed efficace: potendo contare sull’elezione di tre consiglieri al massimo, si è puntato soltanto su un candidato per la circoscrizione di Terni e su due per quella di Perugia. Quest’ultima è stata equamente divisa ed “affidata” ai due candidati che hanno condotto la campagna elettorale nelle rispettive zone, riportando quasi lo stesso numero di preferenze.

I Socialisti Democratici Italiani, invece, potevano realisticamente esprimere un solo consigliere nella circoscrizione perugina: così, è stato messo in campo un candidato molto competitivo (Ada Girolamini, assessore uscente), che ha raccolto voti praticamente in tutti i comuni dell’Umbria.

Nel caso di Rifondazione Comunista, la competizione è stata forse maggiore, almeno nella circoscrizione perugina, dove venivano presentati diversi candidati competitivi. In quella ternana, invece, la candidatura del giovane segretario provinciale Damiano Stufara ha catalizzato moltissimi voti.

Per quanto riguarda Forza Italia, la sua capacità di “indirizzare” le preferenze dei propri simpatizzanti o iscritti sembra essere stata molto bassa: secondo un candidato di questo partito, “in Forza Italia non esistono “preferenze sicure”, anche se nel corso del tempo è migliorato il controllo dell’elettorato [...] gli accordi con la preferenza unica sono impossibili: si fanno delle intese sui territori ma poi alla fine salta tutto [...] se ho la possibilità di recuperare 500, 200, 20 o anche 3 voti in un territorio che non è mio, li recupero, perché valgono doppio [...] esiste comunque una competizione”.

Per meglio analizzare la distribuzione delle preferenze in Umbria, abbiamo preso in considerazione i voti relativi a: la circoscrizione perugina (rappresentativa dell’intera Regione visto che ha espresso 21 dei 27 seggi in palio); le principali liste

(22) *Delusa proprio no, anzi*, in *Corriere dell’Umbria*, 17 aprile 2005.

presenti in tale circoscrizione (Rifondazione Comunista, Forza Italia, Alleanza Nazionale e due delle componenti di Uniti nell'Ulivo, Democratici di Sinistra e Margherita); i candidati competitivi delle liste suddette (individuandoli in quelli che avevano ottenuto almeno mille preferenze).

Poi, abbiamo calcolato il coefficiente di variazione (C_v) delle distribuzioni di frequenza delle preferenze ottenute dai candidati così individuati, per cercare di approssimare la concentrazione e la localizzazione del voto attraverso una misura di dispersione ⁽²³⁾.

Da ultimo, abbiamo determinato la quota percentuale dei voti ottenuta da ciascun candidato in ogni comune sul totale dei voti riportati dallo stesso (cioè quanto ha contribuito percentualmente ogni Comune al totale dei voti del candidato). Così, attraverso l'utilizzo di percentuali cumulate, abbiamo visto quanta parte dei voti proveniva dal primo comune in cui il candidato aveva ottenuto la percentuale più alta tra i suoi consensi, poi quanta ne veniva dai primi tre e poi dai primi cinque (TABB. 1 e 2).

I risultati emersi sembrano abbastanza interessanti. Per quanto riguarda Rifondazione Comunista, spicca senz'altro il dato relativo a Lupini, il più votato nella circoscrizione. Il relativo coefficiente di variazione è il più alto di tutti i candidati considerati ($C_v=7,4$), giacché ben il 95,9% dei voti riportati sono provenuti da un solo comune (Gubbio) ⁽²⁴⁾. Il secondo classificato, Tippolotti, presidente del Consiglio regionale uscente, ha avuto senz'altro un consenso più diffuso, anche se quasi il

(23) Visto che la deviazione standard risente della grandezza della media della variabile, "se si vogliono confrontare fra di loro le variabilità di distribuzione aventi medie fortemente diverse, conviene utilizzare un indice di variabilità che tenga conto della media. Si può facilmente ottenere ciò dividendo la deviazione standard per la media", ottenendo il coefficiente di variazione (C_v) (P. CORBETTA, *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*, Bologna, Il Mulino, 1999, p. 511). Chiaramente, più il valore di C_v è alto, maggiore è la variabilità della distribuzione di frequenza.

(24) Il risultato elettorale di Lupini è stato sicuramente quello che più è balzato agli occhi: in pratica, attraverso una campagna elettorale estremamente concentrata nel solo comune di Gubbio, ed evidentemente molto curata ed efficace, tale candidato è stato il più votato della lista di Rifondazione Comunista.

60% delle preferenze ottenute è provenute dal comune di Perugia ($C_v=4,5$). Gli altri candidati competitivi avevano ognuno un proprio bacino elettorale ben definito: Amato ha ottenuto il 78,0% dei propri consensi nel solo comune di Foligno; Benigni è stato sostenuto nella zona dell'Alto Tevere, ottenendo la metà dei propri voti in un comune non molto grande (Pietralunga); Biccini ha riportato la stragrande maggioranza dei consensi nella zona di Gubbio-Gualdo Tadino e di Perugia-Corciano, mentre Ciotti a Perugia-Corciano e Assisi-Bastia ⁽²⁵⁾.

La distribuzione del voto di preferenza dei rappresentanti dei Democratici di Sinistra inseriti nella lista Uniti nell'Ulivo è senza dubbio la più interessante. Innanzitutto, Riommi (assessore uscente), il candidato che ha riportato più voti in assoluto (quasi 11.000), ha avuto un consenso "semi-concentrato" in una zona specifica dell'Umbria, il folignate (e nel Comune di Foligno ha riportato la metà dei propri voti), "pescando" però un discreto numero di preferenze anche in altre aree, tra cui Perugia ($C_v=3,9$). Viceversa, il secondo classificato, Rosi (anch'egli assessore uscente), ha avuto un consenso molto più diffuso ($C_v=2,8$): certamente numeroso nella sua area di provenienza (Umbertide, dove ha ottenuto il 32,9% delle sue preferenze), ma assolutamente significativo anche a Perugia e in altre aree dell'Umbria. Anche il segretario regionale Bracco ha riportato, com'era più prevedibile, un consenso diffuso ($C_v=2,6$), ottenendo nei primi 5 comuni "appena" il 59,2% dei propri voti, valore più basso tra i candidati Democratici di Sinistra. Tutti gli altri, eletti o competitivi ma non eletti, erano espressione, come abbiamo visto nelle pagine precedenti, di specifici territori: Cintiolli dello spoletino ($C_v=6,5$, con l'85,0% dei voti riportati a Spoleto); Bottini (consigliere uscente) del perugino ($C_v=5,8$ e 74,9% dei voti riportati nel capoluogo); Ronca della zona del Lago Trasimeno (dove ha ottenuto la stragrande maggioranza dei suoi consensi) ⁽²⁶⁾; Barboni di Gubbio (80,9% dei voti ri-

(25) Un altro consigliere uscente di Rifondazione Comunista, Bonaduce, non è stato eletto, non arrivando neanche a quota mille voti.

(26) Il valore di C_v , pari a 3,1 lascerebbe supporre, per questo candidato, un elettorato più diffuso: in realtà, la zona del Lago Trasimeno non ha nessun comune grande,

portati solo in questo comune, con $C_v=6,2$); Grossi (assessore uscente) di Perugia (con $C_v=5,0$ e il 64,5% dei consensi conquistati nel capoluogo); Caprini di Città di Castello (dove ha ottenuto l'86,2% dei voti, con $C_v=6,6$) e Pecci di Assisi-Bastia (comuni nel quale ha riportato più dell'80% dei voti, con $V=5,2$).

Fatta eccezione per i due candidati più votati e per il segretario regionale del partito, quindi, che hanno conquistato voti in quasi tutte le aree dell'Umbria, pur mantenendo una base cospicua in uno specifico territorio, i coefficienti di variazione relativi agli esponenti in lizza dei Democratici di Sinistra presentano valori abbastanza alti, da 5,0 a 6,6 ⁽²⁷⁾, ad indicare, seppure in prima approssimazione, un consenso molto concentrato in specifiche aree dell'Umbria. In sostanza, la lista della circoscrizione perugina del principale partito umbro era caratterizzata per avere tre esponenti molto forti (il segretario regionale e due assessori "forti" uscenti), capaci di ottenere voti anche in altri territori rispetto a quelli di provenienza o in cui erano "indicati", e altri, invece, comunque competitivi e di un certo peso, ma più legati all'espressione del consenso nei singoli territori.

La Margherita, come accennato precedentemente, presentava soltanto due candidati competitivi (potendo contare su un uguale numero di eletti), che si sono "spartiti" equamente il territorio della circoscrizione perugina: Masci ha riportato 7.974 voti, con $C_v=2,9$, mentre Tomassoni 7.814 voti, con $C_v=2,7$. Entrambi i coefficienti di variazione sono molto bassi, a dimostrazione della non concentrazione in territori specifici ma anche della mancata competizione tra i due. In pratica, la Margherita ha puntato tutto sui due candidati, riuscendo "chirurgicamente" a dividere in maniera proporzionata i voti di preferenza ⁽²⁸⁾.

per cui i voti appaiono "spalmati" in diversi centri di medio-piccole dimensioni.

(27) Per Ronca, vedi la nota precedente.

(28) "La Margherita merita un ragionamento a parte perché, almeno nel campo delle preferenze, ha giocato una partita perfetta. Bilancino di precisione e contatti capillari con la gente: sembrava di stare (prendetelo come un complimento) ai tempi buoni della vecchia DC" (*Miss e mister "Diecimila preferenze"*, in *Il Messaggero/Umbria*, 6 aprile 2005).

TAB. 1. *Candidati competitivi dei principali partiti di centrosinistra - Voti riportati, coefficiente di variazione e percentuali cumulate*

Lista - candidato/a	Voti (valori assoluti)	C _v	Voti nel primo Comune (% cumulate)	Voti nei primi 3 Comuni (% cumulate)	Voti nei primi 5 Comuni (% cumulate)
<i>Rifondazione Comunista</i>					
Lupini*	3.599	7,4	95,9	97,9	98,5
Tippolotti*	3.327	4,5	58,5	69,8	77,2
Ciotti	1.906	2,9	24,5	65,7	74,0
Biccini	1.600	3,5	44,4	59,7	70,9
Amato	1.281	6,0	78,0	84,7	88,0
Benigni	1.106	4,2	50,1	79,3	92,1
<i>Ds-Uniti nell'Ulivo</i>					
Riommi*	10.792	3,9	49,9	61,9	70,2
Rosi*	9.200	2,8	32,9	54,9	65,9
Bracco*	7.762	2,6	30,3	50,6	59,2
Cintioli*	6.938	6,5	85,0	89,5	92,8
Bottini*	6.858	5,8	74,9	85,5	89,8
Ronca*	5.367	3,1	33,9	61,1	77,8
Barboni	5.259	6,2	80,9	89,4	94,3
Grossi	5.101	5,0	64,5	74,8	79,1
Caprini	4.465	6,6	86,2	95,6	98,4
Pecci	2.124	5,2	65,4	88,9	91,9
<i>Margherita-Uniti nell'Ulivo</i>					
Masci*	7.974	2,9	35,1	55,9	65,7
Tomassoni*	7.814	2,7	34,6	44,2	52,6

N.B.: con l'asterisco (*) i candidati eletti

Fonte: elaborazione da www.crumbria.it

Un cenno va fatto anche ai Socialisti Democratici Italiani, che, nella circoscrizione perugina e all'interno della lista Uniti nell'Ulivo presentavano, come detto, un candidato estremamente competitivo, Ada Girolamini (assessore uscente), che ha ri-

portato più di 10.000 preferenze. Il suo consenso è stato molto diffuso nel territorio regionale ($C_v=2,2$).

Quanto a Forza Italia, il dato che più spicca è il basso coefficiente di variazione dei tre candidati forti (cioè i consiglieri uscenti): 2,7 per Rossi, coordinatore regionale del partito, con una maggiore concentrazione nel territorio folignate; 3,3 per Modena (ma, considerando che il suo bacino elettorale è stato il capoluogo regionale, questo valore non sembra molto alto); 2,0 per Spadoni, che presenta il più basso coefficiente di variazione di tutti i candidati presi in considerazione, ottenendo voti nell'intera circoscrizione. Gli altri candidati, invece, hanno avuto un consenso più concentrato in specifiche aree ed i rispettivi valori di C_v sono conseguentemente più alti: Mantovani ad Assisi-Bastia ($C_v=5,2$); Rosi e Fronduti a Perugia (rispettivamente, $C_v=4,1$ e $C_v=4,9$); Hanke a Spoleto ($C_v=5,8$). Ciò vuol dire, in sostanza, che l'analisi del voto di preferenza dei candidati di Forza Italia è simile a quella dei Democratici di Sinistra: alcuni candidati forti in grado di conquistare voti anche al di fuori dei territori di provenienza e altri competitivi più legati al consenso in specifiche aree territoriali. La differenza, ovviamente, sta nel fatto che mentre tre candidati meno forti ma comunque competitivi dei Democratici di Sinistra sono stati eletti, quelli più "deboli" di Forza Italia non lo sono stati.

Una discreta competizione tra i candidati sembra essersi verificata in Alleanza Nazionale: i rappresentanti in grado di contendersi realisticamente un seggio al Consiglio regionale erano più d'uno e le differenze tra i voti riportati dai primi non eletti e dall'ultimo eletto sono state molto basse. Zaffini, consigliere uscente e candidato più votato, ha avuto un consenso abbastanza diffuso nella Regione ($C_v=3,1$), con base a Spoleto (dove ha ottenuto il 37,4% dei suoi voti); Lignani Marchesani, consigliere uscente, capolista e presidente del partito a Perugia, ha invece fatto il pieno nell'Alto Tevere, ottenendo meno voti negli altri territori ($C_v=3,6$); Tracchegiani, infine, eletto per meno di 100 voti, ha riportato un significativo numero di preferenze in diverse aree dell'Umbria, anche se principalmente a Spoleto ($C_v=2,7$). Gli altri candidati competitivi non eletti, tra cui nes-

sun consigliere uscente, hanno avuto un consenso più concentrato in specifiche aree: Valentino e Corrado a Perugia (rispettivamente, $C_v=4,6$ e $C_v=5,0$) e Martelli ad Assisi ($C_v=5,8\%$), mentre per Vecchiarelli la distribuzione delle preferenze è stata meno concentrata ($C_v=2,9$).

TAB. 2 *Candidati competitivi dei principali partiti di centrodestra - Voti riportati, coefficiente di variazione e percentuali cumulate*

Lista - candidato/a	Voti	C_v	% voti nel primo Comune (frequenze cumulate)	% voti nei primi 3 Comuni (frequenze cumulate)	% voti nei primi 5 Comuni (frequenze cumulate)
<i>Forza Italia</i>					
Rossi*	7.051	2,7	33,0	51,9	61,4
Modena*	5.289	3,3	43,6	52,3	60,3
Spadoni*	3.172	2,0	19,4	46,8	54,0
Mantovani	1.909	5,2	64,4	89,9	92,7
Rosi	1.677	4,1	52,2	68,1	75,1
Fronzuti	1.673	4,9	63,8	73,9	80,9
Hanke	1.059	5,8	75,8	85,5	90,0
<i>Alleanza Nazionale</i>					
Zaffini*	6.145	3,1	37,4	60,3	67,5
Lignani	5.445	3,6	45,8	61,1	69,8
Marchesani*	2.713	2,7	32,9	53,0	64,7
Tracchegiani*	2.630	4,6	59,3	73,5	81,1
Valentino	2.385	5,0	64,4	78,4	82,4
Corrado	1.825	2,9	35,1	53,3	66,4
Vecchiarelli	1.102	5,8	75,0	89,3	93,9
Martelli					

N.B.: con l'asterisco (*) i candidati eletti

Fonte: elaborazione da www.crumbria.it

In sintesi, si può dire che i candidati maggiormente premiati dall'elettorato sono stati gli assessori e i consiglieri uscenti: nella circoscrizione perugina, i tre soggetti che hanno ottenuto più voti all'interno della lista Uniti nell'Ulivo erano assessori

uscenti, con deleghe “pesanti” (Riommi, assessore al personale, al bilancio e alla ricostruzione *post* terremoto; Girolamini, assessore alle attività produttive; Rosi, assessore alla sanità) e solo Gaia Grossi (assessore uscente alle politiche sociali, formative e del lavoro) non è stata eletta; i consiglieri uscenti che si sono ricandidati, poi, considerando anche le altre liste, sono stati tutti eletti, fatta eccezione per Bonaduce, di Rifondazione Comunista.

In ogni caso, il rapporto con i territori di provenienza è stato certamente cruciale. *Non vi sono stati candidati privi di una “base” elettorale rappresentata da una specifica area della Regione*: ognuno è partito da una sorta di “roccaforte”. La chiave per il successo nel risultato è stata allora la capacità di “fare il pieno” nel proprio bacino e di cercare, poi, eventualmente, di conquistare voti anche al di fuori (con il rischio, però, di infrangere accordi precedentemente presi) ⁽²⁹⁾. Quando i candidati non sono riusciti ad ottenere tutti i consensi “disponibili” nel territorio di provenienza o in cui erano stati “indicati” (ad esempio, Grossi e Barboni nei Democratici di Sinistra), non sono stati eletti; se, viceversa, sono riusciti a compiere questa operazione, hanno avuto maggiori probabilità di assicurarsi il seggio in Consiglio regionale (Tippolotti e, in maniera ancora più capillare, Lupini per Rifondazione Comunista; Cintioli, Bottini e Ronca per i Democratici di Sinistra; Lignani Marchesani per Alleanza Nazionale); se, infine, hanno ottenuto il massimo dalla propria area ed esteso il proprio consenso anche al di fuori, sono arrivati “primi” nella graduatoria delle preferenze (Riommi, Rosi e Bracco per i De-

(29) Un candidato dei Democratici di Sinistra ha dichiarato che “la logica della lista unitaria crea una competizione interna al territorio. Con meno candidati c’è più ricaduta su ogni singolo con voti che possono venire anche da altri territori. La scommessa è ottenere più consensi possibile nella propria città, ma anche estendersi ad altri territori” (*Barboni riscende in campo*, in *Corriere dell’Umbria*, 27 febbraio 2005); un altro candidato, ancora dei Democratici di Sinistra, sosteneva invece che “il quorum dovrebbe attestarsi intorno alle 7 mila preferenze. Comunque, essendo un uomo di fabbrica, credo che riuscirò a strappare diversi voti anche al di fuori del mio comprensorio” (*Ronca: “a caccia di voti anche lontano dal lago”*, in *Il Giornale dell’Umbria*, 3 marzo 2005).

mocratici di Sinistra; Rossi e, in parte, Modena per Forza Italia; Zaffini per Alleanza Nazionale).

7. *La formazione della Giunta e l'allocazione degli incarichi consiliari*

Una volta eletta, come visto, a larga maggioranza, la presidente Lorenzetti ha formato la giunta regionale sia seguendo le indicazioni dei partiti, sia utilizzando le proprie ampie prerogative di scelta. La rappresentanza delle diverse liste nella giunta è stata di fatto decisa “dalle urne”, sulla base del peso di ciascuna componente della coalizione. Una volta stabiliti quanti assessorati sarebbero andati a ciascuna di loro, la presidente ha chiesto una rosa di tre nomi ad ogni partito, tra i quali scegliere gli assessori. Ed è a questo punto che, tranne che per gli assessori già sicuri di essere riconfermati, ha fatto valere maggiormente i suoi poteri. In pratica, la presidente si è opposta ai nomi forniti dal Partito dei Comunisti Italiani e dai Socialisti Democratici Italiani, nominando due assessori non in cima alla lista fornita o addirittura al di fuori.

Secondo un componente del suo *staff*, “la giunta, almeno nella composizione e nella rappresentanza dei diversi partiti, è data dalla somma del peso nella coalizione. Sui singoli ‘nomi’, invece, la presidente ha voluto affermare fortemente la sua *leadership* e le sue prerogative, sia all’interno dei Democratici di Sinistra che con gli altri partiti ai quali ha chiesto dei nomi all’altezza [...] c’è stato uno scontro durissimo sia con i Comunisti Italiani che con lo SDI, perché questi partiti volevano imporre non soltanto la presenza ma anche i nomi”. Invece, un esponente di Alleanza Nazionale ha sottolineato come la giunta rappresenti, secondo la sua opinione, un “monocolore DS”, visto il peso delle deleghe attribuite ad esponenti del partito di maggioranza (sanità, attività produttive, personale, bilancio, ecc.). Stando alle parole di un esponente di Forza Italia, invece, la composizione della giunta regionale “non è stata assolutamente il frutto di una scelta personale della presidente, ma di

una negoziazione con i partiti [...] magari l'ha "camuffata" un po', facendosi dare una terna di nomi [...]"

In sintesi, sembra plausibile che la scelta degli assessori sia scaturita tanto dalle indicazioni dei partiti e dalla contrattazione tra questi e la presidente, quanto dalle decisioni autonome della presidente stessa.

Va anche detto che gli assessori esterni sono sei su nove, quota abbastanza ragguardevole che ha, ovviamente, attirato le critiche del centrodestra. Attraverso la nomina di componenti della giunta non eletti in Consiglio, la presidente ha anche operato una sorta di "riquilibrio" territoriale a favore della città di Terni, visto che ben quattro assessori esterni provengono da questo Comune.

La formazione dei gruppi e la definizione degli incarichi consiliari, invece, sono state abbastanza semplici: i primi rispecchiano le liste circoscrizionali ⁽³⁰⁾, mentre i secondi sono stati, di fatto, frutto di una scelta "derivata" rispetto a quella degli assessori. Le presidenze di tre delle quattro commissioni consiliari permanenti sono state affidate ad esponenti della maggioranza: uno della Margherita, uno dei Democratici di Sinistra e uno dei Verdi (che, con questa nomina, hanno "compensato" in parte l'assenza di rappresentanza in Giunta), mentre le vicepresidenze sono andate all'opposizione: una ad Alleanza Nazionale, una a Forza Italia e una all'Unione dei Democratici Cristiani. La presidenza della quarta commissione permanente (vigilanza e controllo dell'attività regionale), che, come prevede il regolamento consiliare, viene assegnata alla minoranza, è andata a Forza Italia, con la vicepresidenza affidata ad un esponente di Rifondazione Comunista ⁽³¹⁾.

(30) Il candidato presidente del centrodestra ha costituito un gruppo a sé.

(31) Va comunque detto che sembra prossima la costituzione di una quinta commissione, la cui presidenza dovrebbe andare ad un esponente di Rifondazione Comunista, e che dovrebbe ricostituirsi la commissione speciale sulla riforma dello statuto regionale e della legge elettorale.

8. Conclusioni

Volendo sintetizzare quanto emerso dall'analisi condotta nelle pagine precedenti, si possono mettere in evidenza alcuni punti significativi.

a) Per quanto riguarda la scelta dei candidati alla presidenza, abbiamo visto che quella riguardante il centrosinistra è stata "scontata e naturale", visto che la coalizione che fa capo all'Unione si è riconosciuta nella presidente uscente; quanto al centrodestra, invece, l'indicazione di un giovane esponente di Alleanza Nazionale è stata frutto di decisioni prese dai vertici nazionali della Casa delle Libertà, che hanno portato alla candidatura di un esponente fortemente sostenuto dal suo partito.

b) I fattori che più hanno influito sulla candidatura a consigliere regionale, almeno per quanto riguarda gli esponenti competitivi, sono stati i seguenti: essere consigliere o assessore uscente; aver maturato un'esperienza amministrativa a livello sub-regionale; essere in una "posizione di comando" all'interno del partito; poter contare su una rete di rapporti di una certa consistenza. Abbiamo anche visto, però, che, in Umbria, il *meta-fattore* che in un certo senso ha preceduto tutti gli altri considerati è consistito nel rapporto con il territorio di provenienza: essere espressione, cioè, di uno dei "campanili" presenti nella Regione ha rappresentato una *conditio sine qua non* per una candidatura competitiva al Consiglio regionale.

c) I conflitti sulla composizione delle liste hanno riguardato soprattutto i Democratici di Sinistra e sono derivati sia dalla competizione tra i territori, sia dalla discesa in campo, abbastanza tardiva, del segretario regionale, che ha in parte scompaginato gli assetti precedentemente stabiliti. Non ci sono stati conflitti particolarmente significativi, riguardo a tutti i partiti, per l'attribuzione dei capolista. È stata invece abbastanza difficile la composizione del listino regionale di centrosinistra.

d) La campagna elettorale, in generale, è stata a "bassa intensità" e priva di scontri significativi, soprattutto quella relativa ai candidati alla presidenza: i due principali contendenti hanno fatto uso di grandi manifesti, sono stati molto presenti

nei territori attraverso iniziative e incontri di vario tipo e hanno utilizzato pochissimo il mezzo televisivo.

e) La campagna elettorale dei candidati consiglieri è stata invece “combattuta per linee interne”: la vera posta in palio era costituita dai singoli voti di preferenza. La conseguenza è stata una marcata personalizzazione della propaganda, con i partiti che hanno svolto un ruolo in un certo senso di secondo piano. Sono stati utilizzati soprattutto “approcci mirati”, attraverso cene, incontri e una forte presenza personale nei territori.

f) Gli accordi per l’acquisizione delle preferenze hanno rispecchiato quelli presi per le candidature, anche se non sono mancati significativi casi di “sconfinamento”, sia nei Democratici di Sinistra che negli altri partiti. Le strategie seguite sono state chiaramente diverse tra le liste: in generale, la “spartizione” e la competizione nei territori ha riguardato soprattutto, chiaramente, i partiti più grandi.

g) Per quanto riguarda la distribuzione delle preferenze, abbiamo evidenziato come tutti i candidati competitivi (eletti o non eletti) abbiano avuto una base elettorale in un determinato territorio, che ha fornito loro la quota più consistente di voti. Coloro che non sono riusciti a fare completamente il “pieno” in queste zone non sono stati eletti, mentre hanno aumentato la probabilità di esserlo quelli che invece sono riusciti in questa operazione. Chi, poi, è stato capace sia di conquistare tutti i voti “disponibili” nel territorio di provenienza, sia di allargare il consenso anche in altre zone, ha avuto risultati elettorali più che soddisfacenti.

h) Il criterio di formazione della giunta regionale è scaturito da una sorta di mediazione tra le prerogative della presidente eletta e le volontà dei partiti di maggioranza. Si sono verificati alcuni scontri con le componenti minoritarie della coalizione vincitrice, nei confronti delle quali la presidente ha “imposto” i propri nomi. All’interno del Consiglio, invece, gli incarichi sono stati attribuiti in maniera meno problematica.

Da quanto detto ci sembra che l’esito “scontato” del risultato elettorale abbia influito in maniera rilevante su tutte le varie fasi della competizione elettorale: soprattutto sulle scelte dei can-

didati a presidente, sulla campagna elettorale condotta a bassa intensità e sulla “catalizzazione” della contesa verso i singoli voti di preferenza (“tanto il risultato generale già si sapeva”).

L’elemento che, però, pare aver maggiormente connotato le elezioni regionali umbre è stato, come detto più volte, il riferimento alla “territorialità” della competizione: esso ha infatti agito nella selezione delle candidature al Consiglio, nella conduzione e nella strategia di campagna elettorale dei singoli esponenti, nella fase di raccolta dei voti di preferenza e nella composizione della giunta regionale. In breve, nell’intero processo di formazione della rappresentanza politica regionale.

Dove le preferenze non ci sono più Il caso della Toscana

di Stefania Profeti

Sommario

1. Introduzione: nuove regole e giochi politici. – **2. Formazione e struttura dell'offerta elettorale.** – **3. La campagna elettorale.** – **4. Il nuovo Consiglio e la nuova Giunta.** – **5. Considerazioni conclusive.**

1. Introduzione: nuove regole e giochi politici

Le elezioni del 3 e 4 aprile 2005 in Toscana hanno presentato, per le forze politiche e per l'elettorato, alcuni significativi elementi di novità; non tanto per il risultato elettorale, dal momento che la riconferma della coalizione di centrosinistra alla guida della Regione era (più o meno esplicitamente) data per scontata dagli stessi sfidanti, quanto per le “regole del gioco” alla base della competizione.

La nuova legge per l'elezione del presidente e dei consiglieri regionali e i successivi provvedimenti ad essa collegati, frutto di un accordo politico tanto trasversale quanto foriero di contrasti, hanno infatti introdotto una serie di cambiamenti rispetto alla precedente tornata elettorale del 2000; tra questi, l'eliminazione del voto di preferenza e il riconoscimento per via legislativa della facoltà per i partiti di indire elezioni primarie, che fanno della Toscana un caso unico nel panorama nazionale, non hanno mancato di produrre effetti visibili sulla struttura dell'offerta politica e sulle stesse modalità di formazione della rappresentanza. Una breve ricostruzione del percorso che ha portato all'approvazione della nuova normativa elettorale regionale, e dei giochi politici che la hanno accompagnata, può rappresentare quindi un utile preludio all'esame dei meccanismi

di selezione dei candidati e all'esame del successivo svolgimento della campagna elettorale.

Il dibattito sulla riforma del sistema elettorale regionale toscano ha proceduto di pari passo con il processo di costruzione del nuovo statuto: il 15 maggio 2002, all'interno della Commissione Speciale Statuto del consiglio regionale, si è infatti insediata una sottocommissione incaricata di redigere la nuova legge per l'elezione del presidente e dei consiglieri. I lavori delle due commissioni si sono caratterizzati per un'alta collaborazione istituzionale tra maggioranza e opposizione, una sorta di "spirito costituente" promosso principalmente dai DS e da Alleanza Nazionale che, fin dalla metà del 2003, si scoprono alleati nel creare un accordo trasversale sulla riscrittura delle nuove regole. Per quanto concerne la nuova disciplina elettorale, tra i punti su cui i due partiti si trovano d'accordo figura proprio quello dell'abolizione delle preferenze, fortemente voluto da buona parte dei consiglieri DS e accettato da AN nella prospettiva di alcune modifiche alla normativa vigente utili a garantire una maggiore rappresentatività istituzionale e territoriale del partito. Un tema, quello delle preferenze, assai controverso, osteggiato fin dall'inizio dal mondo dell'associazionismo cattolico (da CL alle ACLI), e che non ha mancato di provocare reazioni negative da parte delle forze politiche tradizionalmente più affezionate ai meccanismi personali della rappresentanza, come UDC e Margherita, ma anche – almeno inizialmente – SDI e Forza Italia.

Per di più, la questione non si è limitata a generare una spaccatura trasversale tra i due poli, ma ha alimentato anche notevoli tensioni all'interno delle singole forze politiche. Dentro agli stessi DS, ad esempio, le posizioni a riguardo in un primo tempo non erano affatto omogenee: se da un lato troviamo i promotori dell'abolizione delle preferenze, guidati dal capogruppo dei DS in Consiglio, dal segretario regionale della Quercia e dallo stesso Presidente Martini, dall'altro autorevoli esponenti toscani del partito ai vari livelli, come il coordinatore della segreteria nazionale Vannino Chiti, il parlamentare Stefano Passigli e l'assessore comunale a Firenze Graziano Cioni, si erano subito

dichiarati contrari ad una simile ipotesi. Ancora più aspri i contrasti all'interno di Forza Italia, specie dopo che alla fine del 2003 l'ex coordinatore regionale Roberto Tortoli – contrario alla cancellazione delle preferenze – era stato sostituito dal parlamentare Denis Verdini. Quest'ultimo si era infatti dimostrato immediatamente aperto alla possibilità di partecipare all'accordo con DS e AN, con l'obiettivo prioritario di ottenere in cambio l'ampliamento del numero dei consiglieri regionali, ma anche, secondo i maligni, al fine di sfruttare l'abolizione delle preferenze per meglio controllare la disciplina interna di un partito localmente assai frammentato ⁽¹⁾. Una decisione, quella di Verdini, non condivisa da circa la metà dei consiglieri regionali di Forza Italia (in buona parte di ispirazione cattolica) riuniti intorno alla figura dell'ex europarlamentare Paolo Bartolozzi, campione di preferenze alle elezioni regionali del 2000. Si apre quindi una vera e propria frattura, che avrà effetti immediati sull'assetto del partito a livello consiliare ⁽²⁾ e che – come diremo in seguito – non mancherà di produrre conseguenze al momento di selezionare le candidature.

La nuova legge elettorale, che prevede tra le novità l'abolizione delle preferenze, l'ampliamento del numero di consiglieri da 50 a 65, la cancellazione del "listino del presidente" e l'introduzione, al suo posto, della figura di uno o due candidati regionali per lista, è stata infine approvata il 13 maggio 2004 (l.r. n. 25), con i voti favorevoli di DS, AN, Forza Italia (con il voto unanime di tutti i consiglieri, "ricondotti all'ordine" da Verdini), SDI e Verdi. Contrari invece UDC e Margherita, mentre Rifondazione e i Comunisti Italiani decidono di astenersi in

(1) A partire dal 2003, infatti, il partito toscano aveva risentito di numerosi momenti di difficoltà, ultimo in ordine temporale la defezione del candidato a sindaco di Firenze, il soprintendente Domenico Valentino, passato ai Verdi alla fine del 2004. Cfr. M. MANCINI, *Iscritti dimezzati e fughe dal partito. Forza Italia va KO*, in *La Nazione*, 18 gennaio 2005.

(2) Nell'ottobre del 2004, infatti, il capogruppo di Forza Italia in Consiglio regionale Lorenzo Zirri (uno dei più "resistenti" rispetto all'ipotesi dell'abolizione delle preferenze), è destituito dal suo ruolo, che viene invece occupato da Maurizio Dinelli, più vicino alle "grazie" del coordinatore regionale.

segno di protesta contro l'impianto presidenziale della legge stessa.

Contestualmente, un ordine del giorno impegnava il Consiglio regionale ad elaborare una normativa che disciplinasse le modalità di scelta delle candidature, così da "compensare" la cancellazione delle preferenze con altri strumenti di partecipazione degli elettori alla selezione dei candidati. La legge sulle primarie (l.r. n. 70/2004), la cui approvazione segna un ricompattamento del centro-sinistra e una presa di distanza da parte di Forza Italia e AN, vede però la luce solo a fine dicembre, a causa dei rallentamenti dovuti alla decisione del Governo nazionale di impugnare lo Statuto della Regione Toscana di fronte alla Corte costituzionale ⁽³⁾. Una decisione quest'ultima che, oltre a contingentare notevolmente le scadenze da rispettare per i vari adempimenti elettorali, non mancherà di provocare forti imbarazzi all'interno del centro-destra toscano, contribuendo a rendere ancora più acuti i contrasti al suo interno.

2. *Formazione e struttura dell'offerta elettorale*

Rispetto alle regionali del 2000, le elezioni dell'aprile 2005 incontrano in Toscana una minore frammentazione dell'offerta elettorale. Del resto proprio la nuova legge elettorale sembra spingere in questa direzione, stabilendo che una lista possa essere ammessa alla competizione solo se presente in più della metà delle circoscrizioni provinciali. Le liste in gioco passano infatti da diciotto a undici, mentre i candidati alla presidenza e le relative liste maggioritarie restano cinque come nella tornata elettorale precedente ⁽⁴⁾ (TAB. 1).

(3) Per una più articolata ricostruzione, si veda A. FLORIDIA, *Le elezioni regionali del 2005 in Toscana: il federalismo elettorale alla prima prova*, in *I paper del forum di Quaderni costituzionali*, www.forumcostituzionale.it/contributi/Floridia.htm.

(4) Le undici liste e i cinque candidati alla Presidenza non erano comunque presenti in tutte e dieci le circoscrizioni provinciali: più precisamente, a Livorno e a Siena non si erano presentati il partito della Lega Nord e la lista Alternativa Sociale-Mussolini, così come a Pisa e a Lucca mancava all'appello il simbolo della lista Di Pietro-Italia dei Valori. Toscana Futura, il "terzo polo" composto da socialisti, laici e liste civiche,

La coalizione di centro-sinistra mantiene inalterati il proprio nome, Toscana Democratica, e il candidato alla Presidenza, riconfermando l'uscente Claudio Martini. Il numero di liste collegate a sostegno di quest'ultimo si riduce da sette a quattro, anche grazie all'accorpamento di DS, Margherita, SDI e Repubblicani europei sotto la lista unitaria dell'Ulivo, sperimentata alle europee del 2004 e formalmente creata in Toscana a metà gennaio 2005, dopo che i vertici nazionali dei quattro partiti – non senza qualche trepidazione – avevano dato il via libera alla realizzazione della “FED” a livello regionale; a sostegno di Martini troviamo poi i Verdi e i Comunisti italiani, oltre alla lista Di Pietro-Italia dei Valori.

TAB. 1 Elezioni regionali 2000 e 2005; coalizioni e liste collegate

Elezioni regionali 2000	Elezioni regionali 2005
▪ Toscana Democratica (DS, PPI, Democratici – Rinnovamento Italiano, SDI-PRI, PDCI, Verdi, UDEUR) ▪ Per la Toscana (Socialisti, CDU, CCD, Lega Nord Toscana, Forza Italia, AN, MAT, Liberal-Sgarbi) ▪ Rifondazione Comunista ▪ Lista Bonino ▪ Partito Umanista	▪ Toscana Democratica (Uniti nell'Ulivo, PDCI, Verdi, Italia dei Valori) ▪ Per la Toscana (UDC, Lega Nord Toscana, Forza Italia, AN) ▪ Sinistra europea – Rifondazione ▪ Toscana Futura (Socialisti e laici/liste civ.) ▪ Alternativa Sociale – Mussolini

Nessun appoggio, invece, da parte di Rifondazione, la cui assenza tra le liste a sostegno della coalizione di centro-sinistra rappresenta un'anomalia rispetto al resto delle Regioni chiamate al voto. Proprio la possibilità di un accordo con il PRC era stata oggetto di un lungo dibattito nelle sedi partitiche e istituzionali, occupando per mesi le pagine della stampa locale: la trattativa era stata avviata in Toscana dai segretari regionali di partito già a partire dalla metà del 2004, sulla scia dell'ipotesi nazionale di dar vita alla “Grande Alleanza Democratica” (GAD), e in seguito ai numerosi appelli regionali all'unità della sinistra provenienti da “correntone” DS, alcuni settori della

era invece assente a Grosseto.

CGIL⁽⁵⁾, ARCI e movimenti cittadini. Tuttavia, tale ipotesi è definitivamente naufragata alla fine del gennaio 2005, in occasione del Congresso regionale dei DS a Tirrenia, dove Martini e il segretario regionale del partito, Marco Filippeschi, hanno pubblicamente escluso ogni possibilità di intesa a breve termine con Rifondazione, tenuto conto della serrata opposizione del partito di Bertinotti nei confronti dei governi di centro-sinistra della Regione e di molti comuni toscani negli ultimi dieci anni. La decisione dei DS e degli altri componenti di Toscana Democratica sarebbe invece derivata da una “questione di poltrone”, secondo un manifesto murale affisso dal PRC nei giorni immediatamente successivi all’annuncio del mancato accordo. Questa interpretazione, suffragata anche da numerosi osservatori regionali e in parte riconosciuta dallo stesso Martini⁽⁶⁾, punta il dito sulle dinamiche innescate dalla nuova legge elettorale regionale e dalla revisione dei meccanismi di assegnazione del premio di maggioranza, che in base alla l.r. n. 25/2004 è “eventuale e variabile”. Più precisamente, alla coalizione vincente che ottenga più del 45% ma non oltre il 60% dei voti, spetta l’attribuzione di tanti seggi aggiuntivi quanto basta a raggiungere il 60% dei posti in consiglio. Questa disposizione, che in teoria dovrebbe favorire la formazione di coalizioni il più ampie possibile, sortisce quasi paradossalmente l’effetto opposto vista la forza elettorale del centro-sinistra toscano: sulla base dei risultati regionali ottenuti alle europee del 2004, infatti, l’ingresso di Rifondazione in Toscana Democratica avrebbe rischiato di far salire troppo il numero dei consensi, mettendo in dubbio l’ottenimento del premio o quantomeno “decurtandolo” di circa quattro seggi. Niente Unione, quindi, alle regionali, ma possibilità di costruire un accordo programmatico dopo le elezioni, non escludendo a priori un ingresso del PRC in giunta do-

(5) La posizione di tali settori della CGIL, tra i quali la FIOM e la Funzione Pubblica, non coincideva però con quella del segretario regionale del sindacato, più cauto verso l’ipotesi di un’apertura a Rifondazione.

(6) Cfr. E. Martini ammette: in questa rottura ha pesato la legge elettorale. Il vero incubo è un PRC decisivo, in *Il Tirreno*, 30 gennaio 2005; intervista a Claudio Martini di R. ROSCANI, in *L’Unità*, 23 febbraio 2005.

po le politiche del 2006. Alle elezioni di aprile Rifondazione ha quindi corso da sola come nel 2000, proponendo come proprio candidato alla presidenza della Regione Luca Ciabatti, *ex* dies-sino e segretario regionale della CGIL-Funzione Pubblica. Il “cambio di casacca” di Ciabatti, che figurava tra i firmatari di un appello a Martini per promuovere l’accordo elettorale con il PRC sarebbe originato proprio dallo strappo a sinistra operato dai Ds ⁽⁷⁾: una candidatura non facile da digerire per i dirigenti del suo *ex* partito, che appena dieci giorni prima lo avevano co-optato nella direzione regionale.

Mentre nella coalizione di centro-sinistra tutte le forze politiche si erano trovate d’accordo nel riproporre la candidatura di Martini ufficializzandola fin dall’ottobre 2004, la designazione formale del candidato alla Presidenza della Regione per la Casa delle Libertà è arrivata invece appena un paio di mesi prima dell’appuntamento elettorale, dopo un percorso in parte rallentato dalla trattativa di livello nazionale per la spartizione delle candidature alla presidenza tra le forze politiche dello schieramento. In realtà il nome di Alessandro Antichi, Forza Italia, noto per essere riuscito a strappare alla sinistra la poltrona di sindaco di Grosseto nel 1997 e per essere stato riconfermato nel 2001 con il 58% dei voti, circolava sulla stampa e nelle sedi politiche già da dicembre, da quando cioè l’ipotesi di una sua candidatura era stata annunciata dal coordinatore regionale Verdini. Alcune resistenze si erano però verificate ai tavoli romani, dove il ministro Altero Matteoli, massimo esponente di AN in Toscana nonché candidato alla presidenza della Regione alle elezioni del 2000, avrebbe premuto per la scelta di un uomo del proprio partito, il deputato e coordinatore regionale Riccardo Migliori; e dove, a quanto si evince dagli articoli comparso sulla stampa locale, Berlusconi stesso avrebbe suggerito altre candidature “eccellenti”, una tra tutte quella di Stefania Craxi, giudicate però irricevibili dai vertici toscani di AN e UDC. L’annuncio ufficiale della candidatura di Antichi è avvenuto quindi solo ai primi di febbraio del 2005, dopo che AN aveva

(7) Cfr. intervista a Luca Ciabatti di M. LANCISI, in *Il Tirreno*, 30 marzo 2005.

ricevuto in cambio la garanzia della candidatura di un proprio esponente per il posto di sindaco di Grosseto alle amministrative del 2006 ⁽⁸⁾. A sostegno di Antichi si sono quindi allineate le quattro liste di Forza Italia, AN, UDC e Lega Toscana.

Diversamente dalla tornata elettorale precedente, e a differenza di quanto accaduto nella maggioranza delle altre Regioni chiamate al voto, i socialisti del Nuovo PSI decidono questa volta di correre in maniera autonoma. Insieme a Liberali, Repubblicani e a una serie di liste civiche, essi danno vita alla lista "Toscana Futura", una sorta di terzo polo laico alternativo e critico rispetto alle due principali coalizioni, specie in relazione al patto tra DS, AN e Forza Italia sull'abolizione delle preferenze ⁽⁹⁾. Tra i promotori della lista troviamo diversi volti noti della politica fiorentina e toscana degli anni '80 e dei primi anni '90, come l'ex vicesindaco socialdemocratico di Firenze e direttore della sede locale della Rai Nicola Cariglia, ed amministratori locali come l'ex sindaco diessino di Peccioli Renzo Macelloni. Proprio Cariglia e Macelloni erano i due nomi indicati da Toscana Futura come candidati alla presidenza della Regione, tra i quali scegliere ricorrendo alle primarie (unico caso in Toscana di primarie presidenziali); una proposta ritirata per protesta a pochi giorni dall'appuntamento elettorale del 20 febbraio con l'indicazione da parte della lista della candidatura di Macelloni ⁽¹⁰⁾.

(8) Cfr. S. BENNUCCI, *AN: via libera ad Antichi con garanzie*, in *La Nazione*, 14 gennaio 2005.

(9) Proprio Toscana Futura, infatti, figura tra gli aderenti alla raccolta di firme promossa dal comitato regionale "Oltre" per indire un referendum sullo Statuto ed impedire così l'applicazione della nuova legge elettorale il 3 e 4 aprile.

(10) Il 17 febbraio i due candidati di Toscana Futura avevano infatti inviato ai presidenti di Giunta e Consiglio e alla Commissione di garanzia per le primarie una lettera in cui denunciavano la mancanza di un'adeguata informazione *ad personam* dell'elettorato e le possibili violazioni della *privacy* al momento di chiedere al seggio le schede per cui votare, annunciando pertanto per protesta il loro ritiro dalle primarie. Tale ritiro è stato però giudicato dalla Regione irricevibile sia nel merito che nel metodo (essendo stato presentato a soli tre giorni dall'appuntamento elettorale) e quindi le primarie presidenziali di Toscana Futura si sono svolte ugualmente, con la vittoria di Macelloni su Cariglia per 9.543 voti contro 7.635.

Infine, come quinta lista in corsa per la presidenza troviamo quella di Alternativa Sociale-Mussolini, con la candidatura di Marzio Gozzoli, dirigente di Forza Nuova sostenuto da Movimento Sociale Fiamma Tricolore, Fronte Sociale Nazionale e Libertà d'Azione. Come accaduto in altre Regioni, la validità della candidatura di Gozzoli alle regionali era rimasta pendente fino a pochi giorni prima dell'appuntamento elettorale, a causa delle presunte irregolarità nella raccolta di firme per la presentazione delle liste; irregolarità che, nel caso toscano, avrebbero visto coinvolti anche esponenti istituzionali del centro-sinistra⁽¹¹⁾. La vicenda, al centro di un aspro dibattito tra il capogruppo uscente di Alleanza Nazionale Maurizio Bianconi e il DS Vannino Chiti, non ha mancato di esacerbare la competizione tra i due principali schieramenti durante e dopo la campagna elettorale, provocando il rifiuto di AN (chiaramente la forza politica più penalizzata dalla presenza della formazione di Gozzoli) di firmare il patto istituzionale con DS e alleati all'apertura dei lavori del nuovo Consiglio regionale⁽¹²⁾.

Passando ad esaminare i criteri e le modalità di selezione dei candidati al Consiglio, indubbiamente le elezioni dell'aprile 2005 hanno comportato significativi cambiamenti rispetto al passato. Primo tra tutti, con l'abolizione delle preferenze le liste che l'elettore avrebbe trovato sulla scheda di voto in ciascuna provincia sarebbero state "bloccate", aprendo così per i partiti la duplice questione di come scegliere e – soprattutto – come "ordinare" le candidature.

I DS sono stati l'unica forza politica ad avvalersi della facoltà di indire elezioni primarie per i candidati consiglieri. La scelta di adottare questo strumento era stata fatta dal partito prima ancora che fosse deciso di presentare la lista unitaria dell'Ulivo alle elezioni regionali, e che gli altri partiti della "FED", a segui-

(11) Alcune figure istituzionali del centro-sinistra, come l'assessore provinciale DS Alessandro Lo Presti, erano state infatti accusate da AN di aver autenticato elenchi di firme non veritiere, e in alcuni casi di aver addirittura apposto il proprio nome tra quelli a sostegno del movimento della Mussolini. Su questo argomento cfr. O. MUGNAINI, *Il pastrocchio Mussolini*, in *La Nazione*, 17 marzo 2005.

(12) Cfr. M. VANNI, *Che errore quelle firme false*, in *La Repubblica*, 6 maggio 2005.

to di un dibattito interno piuttosto vivace, si esprimessero contro l'ipotesi di indire primarie di lista. Infatti, se gli aspiranti candidati di Margherita e SDI fossero stati fatti correre insieme ai candidati diessini, sarebbero stati con ogni probabilità svantaggiati in partenza, assicurandosi meno posti utili in lista di quanti ne avrebbero potuti ottenere in sede di negoziato politico. Dopo aver valutato se indire ugualmente primarie di partito, sia la Margherita che lo SDI hanno infine escluso definitivamente questa strada ricorrendo, come in passato, al metodo delle convention dei gruppi dirigenti, con un ruolo decisionale di primo piano attribuito agli organismi regionali e provinciali. La Margherita ha ripresentato cinque dei sei consiglieri uscenti, mentre tra i nuovi candidati figurano prevalentemente coordinatori del partito di livello provinciale e comunale, spesso impegnati anche in amministrazioni locali o nel mondo dell'associazionismo cattolico; lo SDI, dal canto suo, ripropone entrambi i suoi consiglieri Riccardo Nencini (Presidente uscente del Consiglio regionale) e Pieraldo Ciucchi (segretario regionale del partito), affiancandoli con altre personalità del partito di livello comunale e provinciale.

Tra coloro i quali avevano votato a favore della legge sulle primarie, i DS sono quindi rimasti gli unici ad indirle, potendo contare sulle esperienze maturate nei passati appuntamenti elettorali con le primarie interne rivolte agli iscritti ⁽¹³⁾, ma dotandosi stavolta di un regolamento di autodisciplina e di un patto di corretto comportamento al fine di ridurre le potenziali lotte intestine durante la competizione tra i compagni di partito. Con questi due documenti, approvati dalla segreteria regionale, agli aspiranti candidati è stato richiesto di "svolgere la propria campagna elettorale con lealtà" e di "dare esempio di sobrietà e serietà [...] privilegiando le iniziative meno costose e più mirate al contatto diretto con gli elettori"; in altre parole, evitare conflitti interni e smorzare il più possibile la personalizzazione del-

(13) Primarie di partito erano state infatti utilizzate per la formazione della lista Ds alle regionali del 1995 e del 2000, nonché per la designazione dei candidati a sindaco in diversi Comuni.

la campagna, pena il rischio di esclusione dalle liste per il Consiglio regionale.

In ogni caso, la selezione dei candidati da presentare alle primarie si è svolta senza particolari tensioni, ed è stata gestita pressoché interamente dalle federazioni provinciali del partito in base a due criteri generali: da un lato, la riconferma di tutti i consiglieri che non avessero già svolto due mandati consecutivi ⁽¹⁴⁾ e, dall'altro, la rappresentatività di settori della società o di porzioni di territorio. Va segnalato comunque che, com'era piuttosto ovvio, in ciascuna lista provinciale nomi noti e dotati di solidi rapporti con *constituencies* ben definite sono risultati affiancati da candidati molto meno conosciuti, rimasti inevitabilmente penalizzati dal responso elettorale: tranne un paio di eccezioni ⁽¹⁵⁾, l'esito delle primarie ha infatti confermato le previsioni della vigilia, premiando in primis ex sindaci, assessori e consiglieri regionali uscenti, che in diversi casi hanno raccolto un numero di voti assai prossimo alle preferenze ottenute nella tornata elettorale precedente.

Più problematica, anche se non particolarmente conflittuale, si è rivelata invece l'elaborazione effettiva delle liste circoscrizionali di Uniti nell'Ulivo, in cui oltre ai nomi dei DS vincitori delle primarie dovevano essere inseriti quelli dei candidati degli altri tre partiti alleati. Il negoziato è stato condotto dai segretari regionali e provinciali delle quattro forze politiche ⁽¹⁶⁾, in base ai rispettivi risultati provinciali alle europee del 2004, e assegnando ai candidati dei partiti minori una buona posizione in lista nelle province sottorappresentate nella passata legislatura. Quest'ultima clausola di "rappresentatività territoriale" ha premiato specialmente la Margherita, che ha ottenuto un "seggio certo" in province come Arezzo, Pistoia e Lucca, facendo scala-

(14) Questa clausola è contenuta nello Statuto regionale dei DS, art. 13.4

(15) Tra le eccezioni più vistose ricordiamo quella di Grosseto, dove l'assessore provinciale Anna Rita Brammerini ha battuto il consigliere uscente Valentini, e quella di Firenze dove Alessia Petraglia, consigliere regionale "supplente" ed esponente dell'ARCI, grazie al sostegno del "correntone" e dell'associazionismo locale ha superato nomi ben più accreditati, come quello del capogruppo DS uscente, Paolo Cocchi.

(16) In realtà per i Repubblicani europei, vista l'assenza di una vera e propria struttura regionale, il livello nazionale sembra essere stato il più influente.

re in posizioni meno sicure i candidati diessini. Lo stesso è accaduto a Grosseto, dove il consigliere uscente DS, risultato secondo alle primarie, è stato scavalcato da un candidato dello SDI rischiando così la non rielezione.

La potenziale conflittualità insita nei meccanismi di aggiustamento delle liste è stata comunque temperata dalla possibilità di “liberare” seggi tramite la nomina degli assessori ⁽¹⁷⁾ e da un paio di “infrazioni alla regola” compiute dai DS, che hanno presentato anche a Firenze e Siena i nomi di due loro candidate che per le primarie avevano corso in altre Province, ma le cui posizioni di arrivo in tali liste erano pericolosamente scivolate in basso a seguito dei negoziati politici con gli altri partiti dell’Ulivo. Altre compensazioni sono poi state operate al momento di indicare i candidati regionali che, come ricordato, sostituiscono il listino del presidente: i due nomi proposti dalla federazione ulivista sono stati infatti il già menzionato Riccardo Nencini dello SDI, e la DS Rosanna Pugnali, ex sindaco di Sarteano (Siena) e membro della direzione regionale del partito. Federico Gelli, consigliere uscente della Margherita ed ex presidente della commissione sanità, è stato invece indicato da Martini come suo vice alla presidenza della Regione.

Assai più complesso si è rivelato il processo di individuazione dei candidati all’interno delle forze politiche del centro-destra, specie in quei partiti meno strutturati sul territorio, come UDC e Forza Italia, in cui il fattore “personale” è tradizionalmente predominante sugli altri meccanismi di rappresentanza e di selezione della classe politica. In questi due casi l’abolizione delle preferenze, unita alla decisione di non indire elezioni primarie, ha consentito alle segreterie regionali e nazionali di partito di operare scelte altrimenti difficili da praticare, come quella di non ricandidare consiglieri uscenti il cui operato nelle istituzioni era stato valutato positivamente dagli organismi provinciali, e che avevano dimostrato in passato di saper raccogliere un vasto consenso.

(17) Si ricorda infatti che, in base all’art. 35, comma 3 del nuovo statuto regionale, è sancita l’incompatibilità tra la carica di assessore e quella di consigliere.

Nel caso dell'UDC, la scelta delle candidature è stata largamente condizionata dagli equilibri interni al partito a livello nazionale, con una chiara direzione in favore della corrente folliniana a scapito degli *ex* CDU di Buttiglione. Prova ne sono la candidatura come capolista regionale del Sottosegretario alla Difesa Francesco Bosi, la candidatura "blindata" come capolista a Lucca dell'*ex* consigliere regionale del CCD Giuseppe Del Carlo, e l'esclusione di fatto del consigliere uscente Franco Banchi (*ex* CDU, appunto) dalla posizione sicura nella lista provinciale di Firenze. Segnali assai chiari che non hanno mancato di produrre polemiche nei confronti del segretario regionale Nedo Poli e vistose fratture nel partito toscano, con la nascita di una corrente di opposizione interna guidata proprio dall'escluso Banchi ⁽¹⁸⁾.

Forti contrasti si sono registrati anche in Forza Italia, pur se in questo caso la titolarità delle scelte è da imputare principalmente al coordinatore regionale Denis Verdini, risoluto nel ridimensionare la componente interna al partito che, nella lunga discussione sull'ipotesi di abolire le preferenze, si era dimostrata più restia a conformarsi alla linea politica da lui promossa. Nel lungo braccio di ferro protrattosi da gennaio fino alla presentazione delle liste ai primi di marzo è intervenuta anche la commissione nazionale composta da Scajola, Cicchitto, Miccichè e dal toscano Bondi, nel tentativo di scongiurare una frattura interna al partito che mettesse a rischio i voti degli *ex* DC. Una mediazione, quest'ultima, che è riuscita solo in parte: il principale esponente dell'ala avversa a Verdini, Paolo Bartolozzi, ha infatti ottenuto la sicurezza di essere eletto conquistando la posizione di capolista a Livorno e il secondo posto nella lista provinciale di Firenze (proprio dietro a Verdini), ma due "suoi" uomini, i consiglieri regionali Lorenzo Zirri e Ro-

(18) Banchi infatti non ha accettato la proposta di correre per l'UDC in una posizione di lista sicuramente perdente. La sua corrente di opposizione nasce il 19 febbraio 2005 contro le modalità di selezione dei candidati da parte dei vertici nazionali e del "tandem che governa l'UDC in Toscana, ovvero Poli e Bosi". Cfr. R. CORSI, *Parla Franco Banchi*, in *La Discussione. Quotidiano della Democrazia Cristiana*, 22 febbraio 2005; si veda anche *Spaccatura nell'UDC. Nasce la corrente di Banchi*, in *La Nazione*, 25 febbraio 2005.

berto Caverni, non sono stati ricandidati (rispettivamente ad Arezzo e a Prato); al loro posto il coordinatore regionale ha scelto infatti come capolista personalità a lui più vicine, scatenando dure reazioni da parte degli organi provinciali che proponevano la riconferma degli uscenti ⁽¹⁹⁾. Gli altri *ex* consiglieri sono stati invece tutti ricandidati nelle rispettive Province di appartenenza, fatta eccezione per alcune doppie candidature “strategiche” come quella di Angelo Pollina, quarto a Firenze e capolista a Siena, di Maurizio Dinelli (capogruppo consiliare uscente, e politicamente vicino al presidente del Senato Marcello Pera), indicato contemporaneamente come capolista a Lucca e come secondo candidato regionale, e dell’*ex* deputato Stefania Fuscagni, prima candidata regionale e in testa nella lista di Grosseto.

Minori problemi si sono invece verificati in AN dove, a dispetto dell’evidente contrasto tra correnti interne a livello nazionale e di alcune divisioni createsi a livello locale nei mesi precedenti l’appuntamento elettorale ⁽²⁰⁾, la selezione dei candidati è stata governata senza eccessive tensioni. La proposta delle candidature, subordinata poi al vaglio del livello regionale e all’approvazione nazionale, è spettata agli organi provinciali che – tranne nel caso di Pistoia – hanno riproposto come capolista tutti i consiglieri uscenti, assegnando poi il primo posto nelle province finora “scoperte” (Livorno, Grosseto, Massa Carrara, Prato e Siena) ad esponenti del partito con incarichi istituzionali o di coordinamento a livello provinciale e locale. Come candidato regionale è stato invece proposto il capogruppo di AN in Consiglio, nonché principale artefice dell’accordo sulla nuova legge elettorale, Maurizio Bianconi, indicato anche come capolista ad Arezzo e indicato da Antichi come vicepresidente in caso di vittoria della Casa delle Libertà.

(19) Cfr. S. BENNUCCI, *Braccio di ferro nella notte per Forza Italia*, in *La Nazione*, 27 febbraio 2005.

(20) Tali contrasti, provenienti soprattutto dall’ala “destra” del partito, erano prevalentemente dovuti alla scelta operata dai consiglieri di AN di imbarcarsi nel percorso “costituente” insieme alle forze della coalizione avversa.

Per quanto riguarda infine gli altri partiti presenti in Consiglio regionale nella scorsa legislatura, Rifondazione Comunista, Comunisti Italiani e Verdi hanno proceduto alla selezione delle candidature tramite consultazioni interne degli iscritti, privilegiando soggetti impegnati negli organismi di partito ai vari livelli; è da registrare, a questo proposito, il profondo ricambio della classe politica nelle istituzioni regionali operato dal PRC, la cui decisione di non ricandidare nessuno dei consiglieri uscenti non ha mancato di suscitare i malumori di alcuni esponenti di spicco del partito ⁽²¹⁾.

Alla luce di quanto osservato finora, possiamo concludere che le disposizioni della nuova legge elettorale, se hanno contribuito a ridurre la frammentazione localistica dell'offerta politica, non sembrano tuttavia essere state altrettanto efficaci nel ridimensionare la conflittualità e le divisioni interne ai singoli partiti, che si sono in un certo senso spostate dal momento della campagna elettorale a quello, precedente, della selezione dei candidati. Questo effetto è risultato piuttosto contenuto nei partiti tradizionalmente più "organizzati", come i DS e AN, capaci di metabolizzare i pur esistenti contrasti interni e di gestire senza troppe fibrillazioni i processi di selezione della classe politica; esso ha assunto invece dimensioni dirompenti per quanto riguarda le forze politiche meno strutturate, fortemente ancorate ad una concezione "personalistica" della rappresentanza politica e prive di un radicamento territoriale consolidato. In questi casi, infatti, l'eliminazione delle preferenze ha ridimensionato notevolmente la possibilità per gli aspiranti candidati di "misurare" e far valere la propria capacità di attrarre voti sul territorio, lasciando così nelle mani delle segreterie regionali (e talvolta delle "oligarchie" di partito) una completa discrezionalità nelle scelte.

(21) È il caso di Giovanni Barbagli, capogruppo uscente in consiglio regionale, che l'11 marzo 2005 lascia Rifondazione in aperta polemica con il segretario regionale e con il segretario provinciale di Firenze per come era stata gestita la selezione delle candidature, approdando nel Partito dei Comunisti Italiani. Proprio il segretario fiorentino del PRC Niccolò Pecorini, che era stato candidato dal partito alla presidenza della Regione nel 2000 (ma non consigliere), figura stavolta come capolista nella circoscrizione di Firenze.

3. *La campagna elettorale*

Se la nuova normativa elettorale ha introdotto significative novità nelle modalità di selezione dei candidati, ancora più visibili sono stati gli effetti che essa ha avuto sullo stile e sulla natura della campagna elettorale. In assenza di preferenze e con le liste bloccate, infatti, la sorte di ciascun candidato al Consiglio poteva dirsi “segnata” prima ancora dell’appuntamento elettorale, facendo sì che l’unica strategia adottabile da parte degli aspiranti consiglieri (specie coloro in posizione intermedia nelle liste) fosse quella di impegnarsi nella campagna elettorale per il proprio partito, nella speranza di guadagnare un maggior numero di seggi e aumentare così le proprie possibilità di elezione. Il risultato generale è stato una campagna dai toni più sobri e meno localizzata rispetto al passato; tutte le liste hanno infatti privilegiato messaggi orientati alla promozione del partito piuttosto che dei singoli candidati, con una notevole riduzione dei costi per manifesti, iniziative, cene e altri strumenti di propaganda. Gli stessi incontri con le categorie produttive e con i potenziali elettori in ciascuna provincia si sono caratterizzati per la presenza contestuale di più candidati di lista, talvolta affiancati da esponenti nazionali del partito, con una conseguente minore personalizzazione e una maggiore attenzione rivolta alle linee programmatiche. Diversamente dalle passate elezioni, infatti, ciascun candidato non ha dovuto concentrarsi sui propri *network* di riferimento al fine di mantenere o ampliare il sostegno personale, ma ha potuto muoversi sull’intero territorio provinciale e, talvolta, regionale per presentare e discutere temi e proposte. Si è compiuto insomma, in linea con la filosofia stessa della nuova normativa elettorale, un primo passo verso una sorta di “regionalizzazione” del confronto politico, a scapito dei protagonismi e della logica del consenso localistico che avevano caratterizzato la campagna elettorale per le regionali del 2000 ⁽²²⁾.

(22) A detta degli stessi interessati, tale cambiamento sembra aver penalizzato maggiormente il centro-destra: per i singoli candidati è stato infatti assai più difficile uti-

Ciò non significa tuttavia che l'elemento personale abbia perso del tutto di rilevanza: in diversi casi, pur in assenza di preferenze, la semplice presenza di un candidato "visibile" ha dimostrato di poter far salire il numero dei consensi all'intera lista⁽²³⁾, così come non è mancato da parte di alcuni il ricorso a canali individuali di comunicazione con l'elettorato, quali le tradizionali lettere agli elettori e i più innovativi siti internet personalizzati. Gli stessi partiti, peraltro, non hanno esitato a valorizzare la notorietà di alcuni candidati per "lanciare" le proprie liste: è il caso ad esempio dell'UDC, che ha sfruttato al massimo la presenza del candidato regionale Bosi negli incontri e nelle occasioni di dibattito, ma anche di Uniti nell'Ulivo, il cui comitato elettorale, oltre a mobilitare sindaci e presidenti di provincia in occasione delle varie iniziative, ha previsto la presenza su tutto il territorio regionale degli assessori uscenti (specie quelli alla sanità e al territorio), dei due candidati regionali e del candidato alla vicepresidenza. Numerose sono state anche le "incursioni" di leader nazionali nella campagna elettorale toscana: Prodi, Fassino e Rutelli sono intervenuti in diverse iniziative a sostegno della lista dell'Ulivo, mentre per il centro-destra sono scesi in campo tra gli altri il ministro Buttiglione e lo stesso premier Berlusconi, quest'ultimo in occasione dell'inaugurazione a Firenze del movimento giovanile di Forza Italia guidato dall'ex commissario della CRI Maurizio Scelli (evento balzato agli onori delle cronache locali per lo scarsissimo successo di pubblico). Proprio gli interventi "coloriti" di Berlusconi e Buttiglione⁽²⁴⁾, puntando il dito sulle storture del nuovo

lizzare la propria rete di conoscenze e il meccanismo del voto disgiunto per sottrarre voti alla parte avversa, considerate la diversa "resistenza psicologica" (in un contesto come quello toscano) tra l'esprimere la preferenza per un singolo candidato e il "dare il voto a Berlusconi".

(23) Il caso più eclatante che esemplifica tale tendenza è probabilmente quello di Ardelio Pellegrinotti, ex sindaco di Galliciano candidato per Uniti nell'Ulivo nella circoscrizione di Lucca, che proprio in quel comune ha trascinato la lista al 68,7%: un risultato al di là delle aspettative, se si considera che alle elezioni europee del 2004 la stessa lista aveva ottenuto a Galliciano il 46,7% dei voti.

(24) Cfr. O. SABATO, *Buttiglione: "Per la Toscana serve il mitra"*, in *L'Unità*, 31 marzo 2005; P. MIGLINO, *Silvio: "Il comunismo è vivo". Ma Scelli non mobilita i giovani*, in *Quotidiano Nazionale*, 31 marzo 2005.

statuto della Regione e sulle presunte velleità liberticide della compagine politica al governo della Toscana, hanno contribuito negli ultimi giorni di campagna ad avvelenare un clima pre-elettorale dai toni altrimenti assai sommessi.

Gli stessi toni sommessi che, a parte un paio di botta e risposta, hanno caratterizzato il confronto tra i due principali candidati alla presidenza della Regione, impegnati entrambi in un serrato *tour* in giro per la Toscana. Per quanto riguarda Claudio Martini, una sorta di pre-campagna elettorale itinerante era già stata organizzata tra la fine del 2004 e gennaio 2005, periodo in cui il presidente uscente aveva condotto personalmente un ampio giro di consultazioni delle organizzazioni socioeconomiche e degli enti locali in tutte le province, al fine di costruire in maniera partecipata il programma da presentare alle elezioni di aprile. Tra i temi messi in maggior risalto dallo stesso Martini, troviamo i successi registrati dalla Regione in ambiti quali la sanità, la tutela delle fasce sociali più deboli, i rapporti con l'Unione europea e la semplificazione amministrativa; numerosi anche i richiami al contenuto innovativo del nuovo statuto (emblematici della profonda diversità del "modello toscano" rispetto alla linea politica del governo nazionale) e alla necessità di predisporre in futuro nuove strategie di intervento diretto della Regione in materia di sviluppo economico, per fronteggiare la forte crisi del sistema regionale di piccola e media impresa conseguente alla delicata congiuntura internazionale.

Proprio la crisi dell'economia regionale figura anche tra i temi chiave nel programma del candidato di centro-destra Antichi: nella sua campagna elettorale, iniziata in netto ritardo rispetto a quella di Martini a causa delle già menzionate incertezze intorno alla sua designazione, Antichi ha infatti accusato i vari governi di centro-sinistra succedutisi negli anni di aver intrappolato lo sviluppo in una gabbia burocratica, e di aver continuato a vincere solo grazie al "conformismo" dell'elettorato toscano, il quale "voterebbe anche un asino calzato e vestito, se glielo presentassero" ⁽²⁵⁾. Nei numerosi incontri con i settori

(25) Cfr. P. FICHERA, *Martini-Antichi, lite sugli asini*, in *La Nazione*, 22 marzo 2005.

produttivi e le varie categorie egli ha quindi proposto un modello alternativo, rivendicando la propria esperienza di amministratore locale “pragmatico” a Grosseto, e proponendo una maggiore libertà di impresa, una riduzione della pressione fiscale e un intervento pubblico più concentrato sul versante delle infrastrutture.

Critiche a Martini, ma di segno opposto, sono venute anche dal candidato di Rifondazione Luca Ciabatti, il quale, pur riconoscendo al presidente uscente l'importante ruolo svolto nei settori della promozione della pace e della tutela dei diritti umani, ha rivendicato le differenze esistenti tra il suo (nuovo) partito di appartenenza e il governo regionale in materia di privatizzazioni e disciplina del mercato del lavoro. Più concentrato sulle questioni istituzionali, invece, il messaggio lanciato dal candidato presidente per Toscana Futura, Renzo Macelloni, che parla di “emergenza democratica” in relazione alla cancellazione delle preferenze nella nuova legge elettorale; tra le sue proposte troviamo infatti l'indizione di un referendum per reintrodurre le preferenze e riportare il numero dei consiglieri a 50, oltre a un appello per un progressivo snellimento della macchina burocratica regionale, che a suo avviso “costa un occhio, e dovrebbe essere un supporto invece di quel Grande Fratello che è diventata, che tutto vede, tutto controlla, tutto gestisce” ⁽²⁶⁾. Quasi completamente dedicato al sostegno alla famiglia tradizionale e alla lotta all'immigrazione è infine il programma del candidato di Alternativa Sociale Marzio Bozzoli ⁽²⁷⁾, riammesso *in extremis* alla competizione elettorale dopo che una decisione del Consiglio di Stato aveva rigettato le numerose contestazioni di firme false a sostegno della sua lista.

Se dai programmi passiamo al versante della comunicazione politica dei due principali candidati alla presidenza, notiamo che rispetto al passato sia Martini che Antichi hanno fatto un più ampio ricorso a strumenti di tipo innovativo, come i siti *internet* e la pubblicazione *online* della propria agenda elettorale

(26) Cfr. F. CRUSCHELLI, *Big Mac va alla guerra*, in *La Nazione*, 17 marzo 2005.

(27) Cfr. F. CRUSCHELLI, *Topolino, caro camerata*, in *La Nazione*, 26 marzo 2005.

e dei comunicati stampa, che hanno affiancato i più tradizionali incontri con gli elettori e la spedizione di opuscoli informativi alle famiglie toscane. Praticamente assenti invece i faccia a faccia tra i due candidati, che hanno valso a Martini l'accusa di "giocare in difesa", evitando a tutti i costi il contraddittorio per tenere basso il profilo di un confronto elettorale dall'esito già deciso in partenza. Un'accusa quest'ultima che, anche laddove fosse fondata, non sarebbe certo in grado di spiegare da sola le proporzioni del successo elettorale riportato dalla coalizione di centro-sinistra e, di converso, la sonora *débauche* della Casa delle Libertà.

4. *Il nuovo Consiglio e la nuova Giunta*

I risultati delle elezioni del 3 e 4 aprile hanno decretato una vittoria di larga misura di Toscana Democratica, con il 57,4 % dei voti per il candidato presidente Martini: la percentuale più elevata d'Italia, se si considera che nel caso toscano Rifondazione Comunista correva da sola proponendo un proprio candidato. Il successo elettorale del centro-sinistra ha superato quindi le più rosee aspettative della vigilia, con un risultato di coalizione che ha oltrepassato di circa un punto percentuale la somma dei voti ottenuti dalle singole liste nella competizione proporzionale. Sempre a sinistra, anche il PRC ha visto crescere i propri consensi dal 7,7% del 2000 all'8,2%, sebbene in questo caso i voti alla lista abbiano sopravanzato quelli ottenuti dal candidato presidente Luca Ciabatti, fermo al 7,3% (TAB. 2).

Assai deludenti, invece, i risultati per il centro-destra, dove Antichi si è fermato al 32,8% (contro il 33% delle liste), perdendo circa sette punti percentuali rispetto all'esito delle consultazioni del 2000. Questo vistoso calo di consensi è generalizzato a tutte le circoscrizioni, con un pressoché equivalente spostamento di voti in favore delle liste collegate a Martini (figura 1); le diminuzioni massime si registrano a Lucca, Pistoia e Prato, proprio le Province in cui nel 2000 la coalizione guidata da Matteoli aveva ottenuto i maggiori consensi uguagliando (se

non superando, come nel caso di Lucca) i risultati del centro-sinistra. Lo stesso può dirsi per Grosseto dove, pur essendo terra di origine di Antichi, la Casa delle Libertà non riesce a raggiungere la soglia del 40%.

Una simile impressione si riceve esaminando i risultati riportati delle liste di centro-destra per la parte proporzionale (TAB. 3) le quali, fatta eccezione per la Lega Nord Toscana (che comunque non raggiunge la soglia per entrare in Consiglio), sperimentano perdite considerevoli in tutte le province, con il primato negativo di AN che scende in media più del 4%. Da notare, inoltre, il tracollo di Forza Italia a Livorno, Massa Carrara e Prato, e quello dell'UDC a Lucca, la provincia in cui nel 2000 CCD e CDU insieme avevano sfiorato il 10%.

TAB. 2 Regionali 2000 e 2005; % di voti alle liste e ai candidati alla presidenza

Regionali 2005				Regionali 2000			
Candidati	%	Liste	%	Candidati	%	Liste	%
C. Martini	57,37	Ulivo	48,77	C. Martini	49,36	DS	36,25
		PDCI	4,27			PPI	3,58
		Verdi	2,78			Dem.	3,28
		It. Valori	0,88			SDI-PRI	1,85
			PDCI			2,97	
			Verdi			2,15	
			UDEUR			0,11	
						50,20	
<i>Tot. centrosx</i>			56,70				
A. Antichi	32,83	UDC	3,66	A. Matteoli	39,97	Soc.	0,55
		Lega N.	1,27			CDU	2,08
		Fi	17,19			CCD	2,07
		AN	10,88			Lega N.	0,57
			Fi			20,30	
			AN			14,94	
			MAT			0,11	
			Lib.Sgarbi			0,04	
				40,67			
<i>Tot.centrodx</i>			32,99				
L. Ciabatti	7,34	PRC	8,20	N. Pecorini	7,68	PRC	6,73
R. Macelloni	1,46	Soc.laici/	1,29	G. Dell'Alba	2,36	L.	2,06
			Liste civ.	Bonino			
M. Bozzoli	1,01	Alt. Soc.	0,81	P. Vecchi	0,63	Umanisti	0,34

FONTE: Ufficio Osservatorio Elettorale regionale, Regione Toscana

Il clima sfavorevole nei confronti del governo nazionale, unito probabilmente ai malumori di importanti settori di riferimento derivanti dall'abolizione delle preferenze e dagli scontri intestini per la selezione delle candidature ⁽²⁸⁾, sembrano quindi aver penalizzato il centro-destra determinandone una sconfitta più netta rispetto al passato.

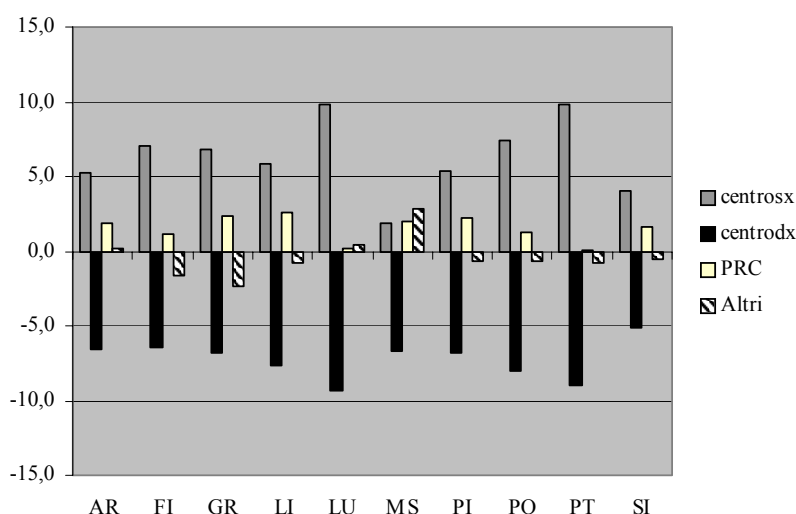


FIG. 1. Confronto risultati 2005-2000, per coalizione e Provincia (variazione percentuale)

(28) Una certa presa di distanza si era osservata nei mesi precedenti all'appuntamento elettorale da parte della Compagnia delle Opere, il cui presidente aveva invitato i cittadini a non votare le singole liste come segno di protesta per la cancellazione delle preferenze, e da parte dell'associazione degli industriali toscani, "stufi" dei continui contrasti interni al centro-destra fiorentino. Cfr. *"Toscani non votate le liste"*. *Lo strappo cattolico: protestiamo così contro l'arroganza dei partiti*, in *La Nazione*, 16 marzo 2005; P. FICHERA, *La strana lite di Firenze. Casa delle Libertà contro gli industriali*, in *La Nazione*, 9 gennaio 2005.

A tutto ciò è corrisposto uno spostamento di voti in favore delle liste collegate a Martini, e in particolare della lista dell'Ulivo, che è giunta vicino alla soglia del 50% in quasi tutte le circoscrizioni, addirittura superandola a Firenze, Livorno e Siena (confermate ancora una volta come le province più "rosse" della Toscana). Meno esaltante il risultato di Lucca e Massa, dove però il quasi raddoppio di consensi al PDCI contribuisce a tenere alto il totale della coalizione ⁽²⁹⁾. Sempre a Massa, è interessante rilevare l'esito riportato dalla lista Toscana Futura di Macelloni, che raggiunge il 5% dei consensi contro la media dell'1% registrata nelle altre Province; un risultato apparentemente sorprendente, che può essere in parte spiegato dalla notorietà dei candidati circoscrizionali in lista, ma anche dalla consueta propensione dell'elettorato massese ad usare il voto di preferenza ⁽³⁰⁾: un dato, quest'ultimo, che potrebbe aver incentivato il voto proprio a quella lista che del ripristino delle preferenze aveva fatto il suo cavallo di battaglia in campagna elettorale.

Se l'abolizione delle preferenze e gli aspetti ad essa legati hanno avuto un impatto, quindi, questo sembra aver interessato più l'orientamento di voto di una parte di elettori piuttosto che il dato relativo alla partecipazione, come invece paventavano i detrattori della nuova normativa elettorale: è vero infatti che in Toscana il calo dei votanti (-3,28% rispetto al 2000) ha superato la media nazionale (-1,20%), ma tale riduzione si pone in linea con l'astensionismo registrato nelle altre Regioni in cui l'esito delle elezioni poteva essere dato per scontato ⁽³¹⁾.

(29) L'*exploit* dei Comunisti Italiani è probabilmente da imputare alla figura dell'assessore uscente alle Politiche per il mare Marco Montemagni, esponente lucchese del PDCI, che durante tutta la legislatura 2000-05 si era fortemente impegnato per la promozione della Versilia, area costiera a cavallo tra la provincia di Lucca e quella di Massa.

(30) A titolo di esempio, si pensi che alle regionali del 2000 la provincia di Massa era risultata la prima in Toscana in quanto a tasso di espressione della preferenza (50% in media), con punte massime per Ds (56,3%), PPI (69,2%) e SDI (75,4%).

(31) E cioè Lombardia (-2,6%), Umbria (-2,6%), Marche (-2,8%), Emilia Romagna (-3,0%) e Veneto (-3,2%). Del resto, se osserviamo i dati disaggregati a livello provinciale, la flessione a Lucca, Massa Carrara e Grosseto, e cioè in quelle Province dove in passato il ricorso al voto di preferenza era più marcato, è risultata inferiore a

TAB. 3. *Elezioni regionali 2005 e 2000, competizione proporzionale (dati percentuali)*

	Arezzo		Firenze		Grosseto		Livorno		Lucca	
	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000
Uniti nell'Ulivo*	46,7	42,8	52,9	48,4	46,4	42,2	52,0	50,1	37,4	30,5
Verdi	2,3	1,7	2,9	2,6	2,0	1,4	3,5	2,7	3,1	2,2
Italia dei Valori	0,9		1,1		1,1		1,5		n.p.	
Comunisti Italiani	3,8	3,9	3,9	2,9	3,9	3,0	4,3	2,6	6,4	3,9
Forza Italia	19,4	22,3	15,1	17,3	19,5	21,9	14,4	20,2	23,0	25,3
Alleanza Nazionale	11,5	16,0	9,1	13,2	15,0	20,0	10,3	12,3	13,7	18,1
UDC	3,9	4,1	3,7	4,0	3,8	3,8	2,6	2,4	5,9	9,2
Lega Nord Toscana	1,8	0,8	1,1	0,6	0,7	0,0	n.p.	0,0	1,8	1,1
Rifondazione Com.	7,4	5,5	8,4	7,2	6,4	4,0	10,4	7,8	6,4	6,2
Soc. laici/ liste civ.	1,2	0,8	1,0	0,7	n.p.	1,8	1,1	0,0	1,1	0,0
Alternativa Sociale	1,1		0,7		1,2		n.p.		1,2	
	Massa Carr.		Pisa		Prato		Pistoia		Siena	
	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000	2005	2000
Uniti nell'Ulivo*	39,4	40,8	49,0	45,2	49,3	45,5	46,4	40,3	56,9	56,0
Verdi	2,5	1,8	2,7	2,1	2,2	1,7	3,0	2,1	3,0	1,9
Italia dei Valori	n.p.		n.p.		1,6		1,4		1,0	
Comunisti Italiani	5,7	2,3	3,8	2,9	3,9	2,1	4,7	3,2	3,5	2,4
Forza Italia	21,2	25,6	15,7	19,1	17,2	21,1	19,0	22,5	13,8	16,2
Alleanza Nazionale	9,4	11,1	11,6	16,1	11,5	16,5	11,1	18,0	9,6	11,9
UDC	2,8	3,1	3,4	2,8	3,7	4,1	3,4	4,1	3,1	3,4
Lega Nord Toscana	1,8	1,2	1,3	0,7	2,6	1,2	2,1	0,0	n.p.	0,0
Rifondazione Com.	11,1	9,0	9,7	7,6	6,1	4,8	7,2	7,1	7,9	6,3
Soc. laici/ liste civ.	5,0	1,3	1,7	1,0	0,9	0,0	0,9	0,0	1,3	0,0
Alternativa Sociale	1,0		1,0		1,1		1,0		n.p.	

(*) La lista Ulivo per il 2005 è composta da DS, SDI, Margherita e Repubblicani europei. Per il calcolo dei voti relativi al 2000 si è quindi considerata la somma dei voti ottenuti da tali forze politiche, o da quelle in esse successivamente confluite.

La minore partecipazione al voto potrebbe quindi essere spiegata dal basso grado di incertezza percepito intorno all'appuntamento elettorale, sia per il tradizionale dominio delle forze di sinistra, sia – in questa particolare elezione – per l'assenza di *pathos* derivante dalla cancellazione delle preferenze. Una percezione, quest'ultima, rafforzata nel caso toscano dall'intensa campagna mediatica lanciata da alcuni quotidiani locali, che già qualche settimana prima della consultazione del 3 e 4

quella registrata in province come Prato e Siena, in cui il fenomeno era meno ricorrente. Cfr. UFFICIO ELETTORALE DELLA REGIONE TOSCANA, *Elezioni regionali 2005. Risultati e prime analisi*, Firenze, aprile 2005.

aprile avevano “profetizzato” il nome dei vincitori, con tanto di composizione di Giunta e Consiglio ⁽³²⁾.

Lasciando da parte le previsioni “virtuali” della vigila, il nuovo Consiglio regionale si è insediato ufficialmente ad un mese esatto dal voto, il 5 maggio 2005. Delle undici liste che si erano presentate all'appuntamento elettorale, solo sette hanno superato la soglia prevista per avere seggi in assemblea. La coalizione di centro-sinistra, con il premio di maggioranza, ha conquistato 38 seggi (più quello assegnato al presidente della Giunta): 3 per i Comunisti Italiani, 2 per i Verdi e ben 33 per la lista dell'Ulivo, che dispone quindi da sola della maggioranza assoluta; tuttavia i partiti presenti in quest'ultima lista, pur essendosi presentati uniti alle elezioni, hanno ripristinato la loro distinzione originaria non appena insediati in Consiglio, dando vita a tre gruppi separati (DS, Margherita e SDI, rispettivamente con 22, 9 e 3 consiglieri) e testimoniando così l'ancora fragile ossatura politica della federazione. Alla coalizione di centro-destra sono invece spettati 20 seggi per le liste e uno per il candidato presidente; di tali seggi, 10 spettano a Forza Italia, 7 ad AN ⁽³³⁾ e 3 all'UDC, mentre Alessandro Antichi, in base alle disposizioni statutarie, è andato a ricoprire il nuovo ruolo di *speaker* dell'opposizione ⁽³⁴⁾ (non senza qualche resistenza da parte di AN). Cinque posti toccano invece a Rifondazione, che mantiene tra le sue file il candidato presidente Luca Ciabatti. In totale, quindi, sono nove i gruppi rappresentati nel nuovo Consiglio, caratterizzato dalla presenza di molti volti nuovi, quasi tutti di estrazione partitica o provenienti da esperienze istituzionali di livello locale; sono solo due, infatti, gli “indipendenti”, seduti entrambi nelle file del centro-sinistra. Cresce invece il numero delle donne che, anche grazie alla clausola della nuo-

(32) Cfr. S. BENNUCCI, *La grande beffa delle Regionali. Già decisi gli eletti*, in *La Nazione*, 11 marzo 2005.

(33) Diversamente dalla passata legislatura, nella quale il gruppo consiliare di AN era composto per la maggioranza da esponenti della corrente vicina a Fini e Matteoli (4 su 5, con un solo rappresentante di Destra protagonista), i nuovi consiglieri rappresentano invece tutte e tre le anime del partito, con l'ingresso nell'assemblea di un esponente della Destra Sociale, consigliere politico del ministro Alemanno.

(34) Art. 10 del nuovo Statuto della Regione Toscana.

va legge elettorale tesa a favorire la rappresentanza di genere, passano a quasi il 25% dal 14% della passata legislatura. Se osserviamo infine la ripartizione territoriale dei seggi (FIG. 2), vediamo che stavolta, grazie alla tutela della rappresentatività territoriale prevista dalla nuova normativa elettorale, tutte le province hanno visto eleggere almeno due consiglieri, in nove casi su dieci rappresentanti sia della maggioranza che dell'opposizione.

Lo stesso giorno del suo insediamento l'assemblea ha provveduto poi a conferire gli incarichi all'interno dell'Ufficio di Presidenza, con la riconferma dell'uscente Riccardo Nencini dello SDI alla guida del Consiglio regionale, e l'attribuzione di ciascuno dei rimanenti sei incarichi ad un rappresentante degli altri gruppi consiliari; restano fuori da questa spartizione i Comunisti italiani e i Verdi, questi ultimi compensati tuttavia con la presidenza di una Commissione "pesante" come quella della Sanità.

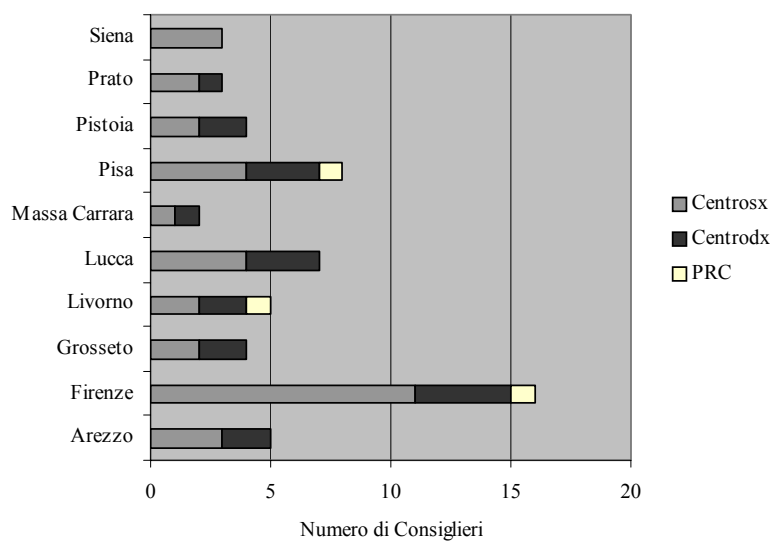


FIG. 2. *Distribuzione territoriale dei Consiglieri, per coalizione e provincia (esclusi i candidati regionali e i candidati presidenti)*

Proprio il nodo Commissioni ha rappresentato per il nuovo Consiglio uno scoglio piuttosto arduo, che ha richiesto circa un mese per giungere ad una seppur parziale soluzione; a causa della già menzionata questione delle firme false per Alternativa Sociale, e del cosiddetto “inciucio” di Martini con Rifondazione per sfruttare al massimo il premio di maggioranza, il capogruppo di AN ha infatti accusato i DS di aver tradito il patto tra avversari che aveva accompagnato tutta la scrittura del nuovo statuto, ritirando quindi la disponibilità del partito da qualsiasi ipotesi di accordo istituzionale ⁽³⁵⁾. L'ostruzionismo di AN, unito ai più banali motivi di ordine logistico dovuti all'aumento del numero di consiglieri, ha comportato un certo rallentamento nelle operazioni di attribuzione degli incarichi, risolto solo con la “svolta decisionista” del Presidente Nencini che il 31 maggio ha proceduto d'autorità alla nomina dei componenti delle Commissioni permanenti ⁽³⁶⁾. Rimane invece aperta la questione delle Commissioni speciali i cui membri, alla fine di luglio, non erano stati ancora nominati.

Decisamente più rapida è stata invece la designazione della nuova Giunta, la cui nomina da parte del presidente è stata ufficialmente approvata il 6 maggio, secondo giorno di seduta consiliare. Nella scelta della sua squadra il presidente Martini ha dovuto tenere conto degli equilibri negoziali con i partiti della coalizione, pur non rinunciando a dare forti segnali di continuità con la passata legislatura. Sono stati confermati gli assessori uscenti alla Sanità, al Territorio e allo Sviluppo Economico, così come Mariella Zoppi alla Cultura, Marco Montemagni dei Comunisti Italiani al Bilancio e alle Politiche per il mare, e la senese Susanna Cenni, *ex* assessore a Commercio e Turismo, che ottiene stavolta la delega all'Agricoltura. Sette sono invece

(35) L'ipotesi di accordo non è stata invece rifiutata né da Forza Italia né dall'UDC, generando una vistosa spaccatura all'interno della coalizione di centro-destra.

(36) Le presidenze delle Commissioni permanenti, ad eccezione di quella di controllo, assegnata ad AN, sono state ripartite tra tutte le forze politiche della coalizione tranne lo SDI. Più precisamente, quattro presidenze sono andate ai DS (compresa la Giunta per le Elezioni), due alla Margherita ed una ai Verdi. Tre vicepresidenti sono andati a Forza Italia ed uno ciascuno a DS, PDCI, Rifondazione Comunista, SDI e Alleanza Nazionale.

i nuovi nominati, con la Margherita che si assicura la Vicepresidenza e l'assessorato alle Politiche Sociali (TAB. 4); l'ambiente resta ai Verdi, pur con qualche tensione dovuta alla scelta del nome sciolta solo a poche ore dalla presentazione della giunta ⁽³⁷⁾, mentre nessun assessorato tocca allo SDI, compensato con la conferma di Nencini alla Presidenza del Consiglio.

TAB. 4. *Composizione della nuova giunta. Provenienza politica e territoriale degli assessori*

Deleghe	Area di riferimento	Eletto	Status	Prov.
Presidenza	Ds	si	confermato	PO
Vicepresidenza	Margherita	si	Nuovo	PI
Ambiente	Verdi	no	Nuovo	SI
Commercio e turismo	Ds	si	Nuovo	GR
Attività produttive	Margherita	no	confermato	FI
Agricoltura	Ds	no	confermato	SI
Territorio, infrastrutture e trasporti	Ds	si	confermato	FI
Riforme istituzionali	Ds	si	Nuovo	PT
Bilancio, politiche per il mare	Comunisti Italiani	si	confermato	LU
Diritto alla salute	Ds	si	confermato	PI
Politiche sociali	Margherita	no	nuovo	FI
Istruzione, form., programmazione	Ds	no	nuovo	LI
Perdono e Cooperazione internaz.	Indipendente	si	nuovo	LU
Cultura, sport	Ds	no	confermato	FI

(37) Sul nome dell'assessore verde si sono incrociati i veti posti da Martini (che non avrebbe accettato il nome di Roggiolani, consigliere uscente e "uomo forte" del partito) e dalle segreterie regionale e nazionale del partito dei Verdi, che dopo aver sconfessato l'assessore uscente Franci hanno bocciato gli altri nomi proposti da Martini stesso, come l'assessore comunale di Firenze Del Lungo e il presidente regionale di Legambiente Piero Baronti. L'accordo sul nome di Marino Artusa, presidente provinciale dei Verdi senesi (oltre che, come sottolineano i più maliziosi, marito della prima tra i non eletti dei Verdi), è stato trovato infatti solo a poche ore dalla proclamazione della giunta.

Tra le novità figura infine l'assessorato al Perdono e alla Cooperazione Internazionale, ambito particolarmente caro al presidente Martini, che ha assegnato la delega all'indipendente Massimo Toschi, eletto come capolista a Lucca e già suo consigliere per i problemi della pace durante la scorsa legislatura.

Una giunta, quindi, rinnovata per metà, che cresce di un assessorato (14 contro i 13 della passata legislatura), in cui gli equilibri tra le forze politiche rimangono gli stessi rispetto alla compagine precedente, e la cui ripartizione territoriale vede in parte ridimensionata la componente fiorentina a vantaggio di altre Province⁽³⁸⁾; e una giunta, diversamente dal passato, tutta composta da assessori "a tempo pieno", vista la clausola di incompatibilità tra assessore e consigliere sancita dalla nuova normativa elettorale. Una clausola, quest'ultima, utilizzata anche al fine di stemperare le possibili tensioni interne ai partiti, consentendo di ripescare quei candidati "eccellenti" rimasti fuori dalla rosa dei Consiglieri a causa degli aggiustamenti in fase di composizione delle liste elettorali⁽³⁹⁾.

5. Considerazioni conclusive

Tirando le fila dell'analisi fin qui svolta, possiamo dire che nel caso toscano le elezioni del 3 e 4 aprile hanno confermato, ancor più della passata tornata elettorale, il permanere di un solido primato delle forze di centro-sinistra in tutto il territorio regionale. Allo stesso tempo, tuttavia, esse hanno anche segnato alcuni punti di rottura rispetto al passato, principalmente in vir-

(38) Gli assessori fiorentini passano infatti da 6 a 4. Prato mantiene il Presidente, Lucca ottiene ancora due assessorati e Livorno uno, mentre "raddoppiano" Pisa e Siena. Entrano poi in giunta Grosseto e Pistoia, non rappresentate nella scorsa legislatura, mentre Arezzo perde il posto che era occupato dall'ex assessore all'agricoltura Tito Barbini. Infine, come in passato, resta a bocca asciutta Massa Carrara.

(39) Tra gli esempi più vistosi, la nomina di Anna Rita Bramerini, che ha consentito di lasciare il posto di Grosseto al bocciato Valentini (consigliere uscente dei Ds, scavalcato proprio dalla Bramerini alle primarie e quindi dietro di lei in lista), e quella di Agostino Fragai, che ha consentito il recupero a Pistoia di Daniela Belliti (secondo alcuni dei nostri intervistati sostenuta da Vannino Chiti).

tù della nuova cornice di regole che la Regione si è data in materia elettorale: da un lato la previsione di clausole “antilocastiche” per la presentazione delle liste circoscrizionali ⁽⁴⁰⁾, unita ai giochi coalizionali in corso a livello nazionale, ha favorito una minore frammentazione dell’offerta politica; contemporaneamente, la cancellazione del voto di preferenza ha spinto verso una competizione meno costosa rispetto alle precedenti, caratterizzata da un più intenso respiro regionale, da una maggiore enfasi sui programmi di partito, oltre che ovviamente da un minore attivismo individuale dei candidati al Consiglio.

In più, i riflessi della nuova normativa hanno interessato anche la formazione e la struttura dell’offerta politica, soprattutto per quanto riguarda i partiti meno strutturati sul territorio e tradizionalmente più affezionati ai canali di tipo personale nell’esercizio della rappresentanza politica; per essi, infatti, l’eliminazione delle preferenze, in assenza di “correttivi” come le primarie, ha scatenato una sorta di clima da resa dei conti tra le diverse anime interne, assegnando un enorme potere di scelta agli apparati dirigenti, che hanno agito prevalentemente in base a logiche orientate a conservare la loro leadership e a ridefinire gli equilibri interni, piuttosto che a cercare di ampliare la base elettorale del partito, magari utilizzando candidati in grado di attrarre voti “di opinione” anche al di fuori del tradizionale bacino di consensi. In altre parole, la scelta dei tasselli e del loro posizionamento nel delicato puzzle delle candidature sembra essere stata più condizionata da elementi come la “disciplina” di partito o l’appartenenza ad alcune correnti, che da fattori personali legati alle qualità dei singoli candidati, o all’azione da essi svolta nelle sedi istituzionali. Fattori, questi ultimi, la cui importanza sembra invece non essere stata messa in discussione

(40) Ci riferiamo all’art. 8 della l.r. n. 25/2004 il quale, come ricordato nel paragrafo 2, prevede che una lista possa partecipare alle elezioni solo se presentata in più della metà delle circoscrizioni provinciali (quindi almeno 6 su 10). Un ulteriore freno alla frammentazione, questa volta ad elezioni compiute, è venuto poi dalla rimodulazione delle soglie di sbarramento per l’accesso al Consiglio (art. 18), con l’innalzamento dal 3 al 4% per le liste collegate a candidati alla presidenza che abbiano ottenuto meno del 5% dei voti, e con l’introduzione di una nuova soglia del 1,5% per le liste collegate a candidati con oltre il 5%.

dall'elettorato che in diversi casi, pur senza le preferenze, ha dimostrato di essere disposto a spostarsi in presenza di candidati resi popolari dalle loro passate esperienze nelle amministrazioni locali o nell'istituzione regionale stessa.

La vicenda delle regionali di aprile in Toscana sembra quindi suggerire l'avvio di una riflessione intorno a due nodi cruciali della rappresentanza politica, quali l'individuazione dei criteri da adottare per la selezione della classe dirigente e, non ultimo, il rapporto dei partiti con la società civile; due nodi che la legge sulle primarie aveva provato a sciogliere ma che, alla prova dei fatti e a seguito delle vicende sopra descritte, sono rimasti in buona parte insoluti ⁽⁴¹⁾.

(41) In relazione a questo punto, alcuni gruppi consiliari hanno già cominciato a mettere in discussione il sistema vigente. È il caso dell'UDC, ad esempio, i cui consiglieri hanno già depositato una proposta di legge che reintroduca le preferenze nel sistema elettorale toscano; inoltre, anche dalle testimonianze raccolte da esponenti di altri partiti, sia di maggioranza che di opposizione, sembra di capire che una revisione dell'attuale legge elettorale e della disciplina delle primarie sia già considerata un tema che occuperà buona parte del dibattito politico durante questa legislatura.

Dove le preferenze contano Il caso della Calabria

di Daniela Napoli

Sommario

1. Introduzione. – **2. I candidati alla presidenza.** Chi sono e come sono stati designati. – **3. La selezione dei candidati al consiglio.** La composizione dei listini e la formazione delle liste provinciali. – **4. La campagna elettorale.** – **5. I risultati elettorali.** – **6. La formazione dei gruppi e l'allocazione degli incarichi.** – **7. Conclusioni.**

1. Introduzione

Le elezioni dell'aprile 2005 rappresentano per la Calabria un momento di svolta. Dopo essere stata sconfitta nelle due precedenti tornate elettorali, la coalizione di centrosinistra registra un clamoroso successo: Agazio Loiero, il candidato presidente di centrosinistra, raccoglie il 58,9% dei consensi contro il 39,7% di Sergio Abramo, suo concorrente di centrodestra. Le liste che li sostengono registrano rispettivamente il 60,6% e il 38,6% dei voti ⁽¹⁾. Il distacco fra le due coalizioni è davvero considerevole e, per certi versi, finisce addirittura per rivelarsi controproducente: avendo già ottenuto, in base ai voti riportati dalle liste, 25 seggi, la coalizione vincente non si vede assegnare l'intero premio di maggioranza, ma solo la metà, per cui non scattano tutti e dieci i seggi del listino ma solo i primi 5, presidente compreso. Il nuovo consiglio regionale risulta, quindi, composto da 30 consiglieri dell'Unione e 20 della Casa delle Libertà, riproducendo al suo interno praticamente lo stesso peso che maggioranza e opposizione avevano nella precedente legislatura.

(1) Gli altri due candidati alla presidenza del consiglio sono Natino Aloï (1,1%), sostenuto da Alternativa Sociale (0,7%), e Giuseppe Bilello (0,2%), sostenuto da DC-Ecologisti (0,1%).

ra, quando però la coalizione di centrodestra aveva ottenuto la vittoria su quella di centrosinistra con un distacco di circa un punto percentuale.

In questo lavoro analizziamo le modalità di formazione della nuova rappresentanza politica regionale, interessandoci al modo in cui sono stati designati i candidati a presidente, sono stati composti i listini per l'assegnazione del premio di maggioranza, sono state formate le liste provinciali; descrivendo stile e strategie della campagna elettorale; interrogandoci sull'uso e la distribuzione del voto di preferenza ai candidati consiglieri; ed infine accennando anche ai primi passi mossi nella legislatura dalla nuova classe politica, in ordine alla formazione dei gruppi consiliari, alla composizione della giunta, all'allocatione degli incarichi consiliari.

Pur nel contesto di una più generale analisi della dimensione regionale dei fenomeni considerati, l'attenzione si concentra in modo particolare sul territorio della Provincia di Cosenza, la provincia calabrese più estesa territorialmente, più popolosa, più densa di comuni (155 su un totale di 409) e che esprime il maggior numero di consiglieri (nell'attuale consiglio 19 su 50) e, in questa legislatura, un elevatissimo numero di assessori (8 su 11).

Per ricostruire la vicenda elettorale si utilizzano informazioni desunte dalla consultazione della stampa locale ⁽²⁾, l'analisi dei dati elettorali, in special modo della distribuzione dei voti di preferenza dei candidati consiglieri della provincia di Cosenza, e la rappresentazione che di questa vicenda hanno fornito protagonisti e testimoni privilegiati della stessa ⁽³⁾.

(2) In particolare ho fatto ricorso allo spoglio di tutti i numeri dell'edizione della provincia di Cosenza de *Il Quotidiano della Calabria* a far tempo dal mese di giugno 2004, quando, a partire dalla valutazione dell'esito delle elezioni europee ed amministrative, le articolazioni regionali e, in particolare, per quanto ci interessa, della provincia di Cosenza, dei partiti, iniziano a elaborare strategie in vista delle successive elezioni regionali.

(3) Si tratta di 12 interviste realizzate con: 8 candidati al consiglio di liste della provincia di Cosenza (3 del centrosinistra e 5 del centrodestra); due esponenti del listino del centrosinistra; il candidato presidente della coalizione di centrodestra; un giornalista della sede Rai regionale. Ho condotto personalmente le interviste nei mesi di

2. *I candidati alla presidenza. Chi sono e come sono stati designati*

La competizione per il ruolo di presidente della giunta regionale della Calabria vede contrapporsi Agazio Loiero e Sergio Abramo. I due candidati si presentano immediatamente molto diversi, apparentemente accomunati solo dall'essere entrambi residenti a Catanzaro, città capoluogo della Regione. Agazio Loiero, 65 anni, ha alle spalle una lunga carriera politica, iniziata nella DC. Ha ricoperto diversi incarichi istituzionali: parlamentare fin dal 1987, sottosegretario con D'Alema, ministro con Amato. Al momento della designazione è deputato, vice presidente del gruppo parlamentare della Margherita. Sergio Abramo, 47 anni, è dal 1997 l'apprezzato sindaco di Catanzaro, riconfermato nel 2001 con una maggioranza schiacciante. È un industriale, erede di una famiglia artigiana che creò quasi cento anni or sono una tipografia nella città capoluogo della Regione. Negli anni '90 è attivo nella Confindustria locale e nazionale. È uno dei cosiddetti uomini della società civile prestati alla politica.

Apparentemente si presentano molto diversi anche i processi che portano alla loro designazione. La vicenda relativa alla designazione di Loiero come candidato presidente della coalizione di centrosinistra si intreccia con la comparsa sulla scena politica calabrese di un nuovo soggetto: il movimento Progetto Calabrie. Questo movimento, rivolgendosi in particolare al mondo politico e partitico di centrosinistra, si è presentato come portatore di istanze di maggiore attenzione ai progetti e programmi politici e di rinnovamento della classe politica. Si tratta di un movimento che prende le mosse da un dibattito, avviato all'inizio del 2004 sulla rivista *Ora locale* e poi proseguito sulle pagine de *Il Quotidiano della Calabria*, che riguarda la situazione politica calabrese, in cui si intrecciano le voci di diverse personalità, in particolare intellettuali ed esponenti del mondo

giugno e luglio 2005. Le indico con un numero che si riferisce all'ordine con cui sono state realizzate, e una sigla relativa al fatto che l'intervistato sia esponente del centrosinistra (CS), del centrodestra (CD) o si tratti del giornalista (GR).

universitario, e che parte dalla considerazione che il mancato rinnovamento della classe politica calabrese costituisca un serio ostacolo per lo sviluppo della regione. Così si esprime uno degli esponenti del movimento che abbiamo intervistato:

“C’era uno dei primi articoli, quello di Piero Bevilacqua, che ha definito la classe politica calabrese come un tappo sulla regione che non consentiva alla Regione di esprimere tutte le potenzialità, la ricchezza intellettuale dei vari mondi [...] un ceto politico diciamo permanente, inamovibile, molto autoreferenziale, non aperto a contaminazioni da parte di chi non faceva già parte dell’*establishment* e quindi sostanzialmente un ceto politico che poi nei fatti ha dimostrato di non riuscire a governare i problemi della Calabria”.

Come esito di questo dibattito alla fine dell’agosto 2004 si costituisce appunto il movimento Progetto Calabria, che avvia delle assemblee regionali sui temi del rinnovamento della politica e della classe politica calabrese, sollecitando una riflessione, prima che sui nomi dei candidati, sui programmi e i contenuti della politica. Poiché nel frattempo nel centrosinistra è già partito il balletto di voci e pretese rispetto al nome del candidato presidente della coalizione ⁽⁴⁾, Progetto Calabria decide di sollecitare il centrosinistra a misurarsi con la questione del rinnovamento della classe politica calabrese proprio a partire dall’adozione di un metodo più partecipativo e democratico nella designazione del candidato presidente. Inizialmente vengono proposte le primarie ma, poiché i partiti della coalizione obiettano che è troppo tardi per organizzare delle vere primarie, si ripiega sulla richiesta di una cosiddetta Assemblea Costituente, alla quale partecipino in parti uguali delegati dei partiti, delle istituzioni (eletti degli enti locali) e delle associazioni che si occupano di temi politici, nel corso della quale si provveda sia a discutere e approvare il programma del centrosinistra sia a designare il candidato presidente. Nelle settimane successive sorgono difficoltà e conflitti sulle regole per la scelta dei delegati e la conduzione dell’assemblea; circolano voci insistenti su

(4) Si sono già fatti, con maggiore insistenza, i nomi oltre che di Loiero anche del deputato dei DS Marco Minniti, del senatore dello SDI Cesare Marini e dell’esponente dell’UDEUR Armando Veneto.

una sostanziale designazione di Loiero da parte dei principali partiti della coalizione; vengono resi noti i risultati di un sondaggio che dà Loiero vincente nella competizione con il centrodestra ⁽⁵⁾; Minniti dei DS si fa da parte come potenziale candidato per favorire la convergenza dei partiti su una candidatura unitaria; si arriva, finalmente, all'Assemblea che si tiene a Lamezia Terme il 28 novembre 2004. Sono presenti 2.299 delegati con diritto di voto. All'inizio dei lavori i candidati sono tre: Loiero, Cesare Marini in rappresentanza dell'universo socialista di sinistra (Unità Socialista) e Giovanni Latorre, rettore dell'Università della Calabria e fra i promotori del movimento Progetto Calabrie. Nel corso della giornata Marini si ritira, i socialisti decidono di non votare e l'esito delle votazioni vede designato come candidato presidente del centrosinistra Agazio Loiero, che raccoglie 1.410 voti su 1.770 votanti, mentre confluiscono su Latorre 321 voti. La vicenda viene raccontata così dall'esponente di Progetto Calabrie che abbiamo intervistato:

“Ci sono state varie difficoltà [...] sostanzialmente ci è stato chiesto di non mandare a monte una cosa che certamente aveva un suo valore sperimentale, innovativo: per la prima volta si poneva la questione della candidatura del presidente della Regione non decisa solo a Roma [...] quanto meno doveva avere un avallo dalla platea più ampia. Poi come era fatta questa platea si sarebbe potuto discutere a lungo, ma su quello non c'erano molti margini. E tutto questo è sfociato nell'assemblea di Lamezia che ha dato un risultato scontato: tutti i partiti erano d'accordo, quindi essendo forte la presenza dei partiti, essendo forte la presenza degli altri soggetti fortemente collegati ai partiti [...]. Noi come Progetto Calabrie, comunque siamo andati molto oltre le nostre aspettative, perché i nostri rappresentanti erano 50 [...]”.

Apparentemente diversa la vicenda che porta alla designazione di Sergio Abramo come candidato presidente della coalizione di centrodestra. Anche qui c'è per alcuni mesi la consueta ridda di voci e proposte. In un primo tempo la questione riguarda l'eventuale ricandidatura del governatore uscente Giuseppe Chiaravalloti. Alla fine di ottobre 2004 vengono resi noti i ri-

(5) *Il Quotidiano della Calabria*, 29 settembre 2004: il segretario regionale della Margherita rende noti i risultati di un sondaggio commissionato dalla stessa Margherita all'Istituto Piepoli e realizzato ai primi di settembre su un campione di 1.047 elettori calabresi.

sultati di un sondaggio secondo il quale Chiaravalloti risulta all'ultimo posto, fra i 13 presidenti di regione uscenti considerati, nel grado di fiducia riscosso presso i cittadini e nella valutazione dell'efficacia dell'azione amministrativa e di governo della Regione ⁽⁶⁾. Immediatamente la stampa riporta la notizia della decisione definitiva della CDL di non ricandidare Chiaravalloti e della presa di posizione di alcuni leader nazionali dei partiti della coalizione a favore di altri potenziali candidati, i cui nomi avevano già precedentemente iniziato a circolare ⁽⁷⁾. In realtà, ancora per settimane, continuano a diffondersi conferme e smentite su una possibile ricandidatura di Chiaravalloti e voci su nomi di altri potenziali candidati finché, qualche settimana dopo che sono stati resi noti i risultati di un sondaggio in base al quale Abramo sarebbe il candidato in grado di affrontare meglio un confronto con Loiero ⁽⁸⁾, viene ufficializzata la candidatura di Sergio Abramo ⁽⁹⁾. Quest'ultimo, secondo le notizie riportate sulla stampa, viene egli stesso a conoscenza della sua designazione leggendo il comunicato dell'Ansa. Queste circostanze ci vengono confermate dallo stesso Abramo nel corso dell'intervista:

“Non c'è stata una convergenza da parte di tutta la coalizione perché, diciamo, la mia candidatura è arrivata direttamente da Roma. Neanche io sono stato chiamato per dire che ero in lizza rispetto agli altri concorrenti [...] magari da un sondaggio, perché loro sono abituati a fare dei sondaggi, magari ero quello più conosciuto e quindi avevo forse più possibilità di competere rispetto agli altri candidati. Credo che sia questa la motivazione altrimenti non ne vedo altre onestamente, perché c'erano altri candidati, pure personaggi spendibili, per dire la verità. Credo che alla fine quello che sopravvale è la possibilità di vincere un poco in più rispetto ad un altro candidato [...] credo [...] io non ho parlato con loro prima”.

(6) *Il Quotidiano della Calabria*, 27 ottobre 2004: il sondaggio della SWG riguarda Liguria, Piemonte, Lombardia, Veneto, Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Abruzzo, Campania, Puglia, Basilicata e Calabria.

(7) *Il Quotidiano della Calabria*, 28 ottobre 2004: Berlusconi sarebbe favorevole ad Abramo, Fini a Giuseppe Gentile (già consigliere regionale di FI), Cicchitto a Pietro Fuda, presidente dell'amministrazione provinciale di Reggio Calabria; Tassone, dell'Udc, vice ministro alle Infrastrutture, offrirebbe la sua disponibilità a candidarsi.

(8) *Il Quotidiano della Calabria*, 28 dicembre 2004

(9) *Il Quotidiano della Calabria*, 13 gennaio 2005

Se dunque quella di Loiero appare, formalmente, una scelta fatta in Calabria e dalla base mentre quella di Abramo sembra una scelta fatta dai vertici dei partiti a livello nazionale, in realtà anche quella di Loiero risulta una scelta fatta dai partiti. Per come i nostri intervistati hanno esposto le vicende che abbiamo appena descritto, l'unica vera differenza nei processi di designazione dei due candidati a presidente avrebbe riguardato i tempi in cui si sono realizzati ma, nella sostanza, entrambe le scelte sarebbero state fatte dai vertici dei partiti a livello nazionale, con un maggiore coinvolgimento dei dirigenti regionali nel caso del candidato di centrosinistra; in ogni caso si sarebbe trattato di negoziati fra i vertici dei partiti, senza effettivo coinvolgimento della base e senza che l'azione di Progetto Calabria sia riuscita ad apportare un reale elemento d'innovazione rispetto alle tradizionali pratiche di designazione dei candidati. Su questo punto i pareri dei candidati di centrodestra che abbiamo intervistato sono molto critici ed espressi in termini e con toni molto decisi:

“È inutile prendersi in giro! Mentre la sinistra ha cercato di far intendere che la scelta è venuta dalla base, si sapeva da molto tempo che Loiero veniva designato dalla Margherita e doveva essere quello e basta. Poi hanno fatto quella sceneggiata della costituente [...]. Stessa cosa è successa per Abramo [...] lì per esempio si è avuta la sceneggiata però all'ultimo momento c'è stato l'*imprimatur* da Roma [...]. [In entrambi i casi si è trattato di] scelte romane che hanno poi un po' filtrato attraverso gli organismi locali, facendo sembrare che potesse essere venuta fuori da negoziazioni locali, ma questo credo proprio che non sia vero [9Cd]”.

“Le candidature si decidono a Roma [...], sono le segreterie dei partiti a livello nazionale che poi fanno queste scelte [...]. Questa prima esperienza di primarie ha avuto un impatto positivo sui mass-media ma, certamente, per come è stata fatta qui in Calabria, non era una cosa seria, nel senso che era già tutto preparato [...]. Progetto Calabria è stata un'esperienza vissuta male, partita bene ma vissuta male. Perché l'idea di Progetto Calabria era un'idea eccellente, poi è stata semplicemente strumentalizzata da pochi [8Cd]”.

“Io all'inizio quando sentivo parlare di questo Progetto Calabria [...] obiettivamente mi sono detto: bah, qualcosa di nuovo si sta muovendo! Forse avrei preferito che ci fosse per il centro destra ma però [...] quando hai qualcosa di nuovo che si muove poi anche tu sei costretto ad innovare [...]. Avevo visto bene il Progetto Calabria, avevo visto bene anche l'utilizzazione di una persona indubbiamente di qualità qual è il rettore dell'Università di Cosenza. Non è stato così!

Alla fine poi non si è andato in questa direzione, i partiti non hanno assolutamente voluto cedere il passo a quella che era forse la società civile [6Cd]”.

Alcuni fra i candidati del centrosinistra che abbiamo intervistato sono forse meno netti nei giudizi e adoperano termini e toni meno decisi, ma nella sostanza non forniscono rappresentazioni della vicenda molto diverse:

“[Quella di Progetto Calabrie, della Costituente] è stata una manifestazione oggettivamente nuova, diciamo originale, in Calabria soprattutto, anche se è stata, diciamo la verità, senza infingimenti, una manifestazione di democrazia guidata, orientata. Se noi pensassimo di affidare a 2000 grandi elettori, che non fossero adeguatamente e propedeuticamente preparati, diremmo: non conviene [...] e comunque è stata una forma originale di individuazione quanto meno di un percorso, poi che al termine di quel percorso ci fosse un nome che era più o meno stato individuato [...] però è stata una forma nuova di scegliere un candidato [4Cs]”.

E anzi, un candidato del centrosinistra esprime un giudizio ancora più crudo e disincantato di quanto non facciano gli esponenti del centrodestra:

“Si è sprecata una grande occasione [...] anzi, credo che abbiano provocato un danno alle istanze di rinnovamento, comunque hanno bruciato una speranza, hanno bruciato una chance. Molti dicevano: beh! è un’occasione [...] in questo modo, come dire, hanno invece in qualche modo dimostrato che non è possibile, che poi alla fine interviene sempre qualcuno che rende impraticabile il rinnovamento, il miglioramento [...] [11Cs]”.

3. La selezione dei candidati al consiglio. La composizione dei listini e la formazione delle liste provinciali

Nel selezionare le personalità da inserire nei listini per l’attribuzione del premio di maggioranza entrambe le coalizioni privilegiano la provenienza partitica e il percorso istituzionale.

Questo è particolarmente evidente per il listino della coalizione di centrodestra ⁽¹⁰⁾. La scelta di inserire nel listino espo-

(10) Per AN vengono inseriti un senatore (Renato Meduri) e il presidente provinciale del partito di Reggio Calabria, che è anche consigliere nell’amministrazione provinciale (Francesco Cananzi); per Forza Italia un deputato (Giuseppe Caminiti), un con-

nenti dei partiti viene giustificata in questi termini da Sergio Abramo:

“La scelta è caduta essenzialmente su uomini che possano garantire la stabilità del consiglio regionale. Per questo avevo chiesto che i candidati fossero legati tradizionalmente ai partiti [...] in queste occasioni si può anche ricorrere al personaggio, ma si tratta solo di un’operazione di immagine. È più giusto così ⁽¹¹⁾”.

Che la costruzione del listino sia il frutto della ricerca di una equilibrata presenza dei partiti della coalizione è comunque evidente anche nella composizione del listino del centrosinistra, che pure prevede la presenza di personalità più indipendenti dai partiti e, almeno presumibilmente, scelte per le competenze spendibili nel futuro governo regionale. Sembra questo il caso di un imprenditore di Cosenza, fra l’altro esponente della Compagnia delle Opere (Giuseppe Nola); anche l’inserimento del rettore dell’università della Calabria, Giovanni Latorre, appare slegato da logiche partitiche, almeno da quelle tradizionali; la stessa presenza nel listino di Sandro Principe, il sindaco socialista di Rende (la città limitrofa a quella di Cosenza, e che con questa costituisce una vasta area urbana praticamente unitaria), vittima nel 2004 di un gravissimo attentato che gli ha procurato un’ondata di simpatia e di stima oltre i confini del suo partito, sembra oltrepassare la logica strettamente partitica, tanto che il suo inserimento nel listino, in qualità di personalità di rilievo ed esperto di programmazione, era stata in realtà sostenuta soprattutto da esponenti dei Ds. Per il resto la composizione del listi-

sigliere regionale uscente, che già nella precedente tornata elettorale era stato inserito nel listino dopo essere stato a lungo segretario provinciale del partito a Cosenza (Gianfranco Leone), un assessore regionale uscente, che viene candidato anche per la lista provinciale del partito di Catanzaro (Piero Aiello), e il commissario provinciale del partito di Reggio Calabria (Antonino Foti); per l’UDC un consigliere regionale uscente (Francesco Pilieci) e un’ex consigliere regionale di parità (Maria Teresa Fagà); infine un consigliere regionale uscente, entrato in consiglio nel 2000 con il Partito socialista, poi passato al gruppo del Partito Repubblicano, e candidato, per le elezioni 2005, anche nella lista provinciale di Reggio Calabria della Lista Abramo-Pri (Vincenzo Pisano).

(11) *Il Quotidiano della Calabria*, 6 marzo 2005

no esprime un'equilibrata presenza dei partiti della coalizione, rappresentati da loro esponenti di rilievo ⁽¹²⁾.

Quanto alla rappresentanza territoriale dei listini evidenziamo la massiccia presenza di rappresentanti della provincia di Cosenza: ben 5 componenti su 10 del listino di centrosinistra provengono dalla provincia di Cosenza; e un cosentino è anche presente nel listino del centrodestra, dove è invece leggermente prevalente la presenza di personalità provenienti da Reggio Calabria.

Veniamo ora alle modalità con cui sono stati scelti i candidati delle liste provinciali. Preliminarmente ci sembra opportuno evidenziare che, in questa tornata elettorale, la formazione delle liste, specie per i partiti minori, è stata condizionata dall'approvazione nel febbraio 2005 della nuova legge elettorale, che ha previsto una soglia di sbarramento di lista del 4%. Quando si era praticamente già in piena campagna elettorale, i partiti minori sono stati costretti ad "apparentarsi", a volte in modo abbastanza naturale, altre in modo piuttosto forzato, per cercare di scongiurare il pericolo di non superare detta soglia ⁽¹³⁾.

(12) Per i DS il vice presidente uscente del consiglio e *leader* storico del partito in Calabria (Giuseppe Bova); in quota socialista viene inserito il segretario provinciale di Cosenza del PSE-Lista Mancini, politico di lungo corso, a lungo sindaco di Castiglione Cosentino, una cittadina limitrofa all'area Cosenza-Rende, e presidente dell'amministrazione provinciale di Cosenza nei primi anni '90 (Salvatore Magarò); trovano poi posto nel listino i segretari regionali di Verdi (Diego Tommasi) e Pdc (Michelangelo Tripodi), entrambi consiglieri uscenti; infine per Rifondazione Comunista è presente una dirigente di partito ed ex consigliere comunale di Reggio Calabria (Anna Nucera), e per l'UDEUR un consigliere uscente (Antonio Borrello).

(13) Nel centrodestra presentano liste comuni la Lista per Abramo e il PRI. Molto più numerosi gli apparentamenti nel centrosinistra. Anzitutto si presentano uniti, sotto la sigla "Unità Socialista", SDI, PSE-Lista Mancini e Socialismo è Libertà, anche se per la verità in questo caso non si tratta tanto di una pura e semplice alleanza elettorale quanto dell'esito di trattative e discussioni in corso da più mesi con lo scopo di unire tutte le componenti socialiste, che avevano portato ad esprimere, per le "primarie", la candidatura di Cesare Marini, e che avevano anche visto il tentativo, poi fallito, di portare nel centrosinistra anche il Nuovo PSI. Sotto la denominazione "Uniti per la Calabria" si presentano poi Verdi, Psdi e Patto dei Liberaldemocratici; presentano liste unitarie il movimento Progetto Calabrie, PDCI e IDV; e uniti si presentano anche Repubblicani Europei, Pensionati e Movimento Popolare per la Calabria, un movimento fondato nei mesi precedenti da Giuseppe Nisticò, presidente di una giunta di centrodestra nel corso della sesta consiliatura e successivamente avvicinato al cen-

Analizzando le dichiarazioni dei nostri intervistati ed osservando i profili dei candidati inseriti nelle liste, quello che risulta immediatamente evidente, e che troverà poi conferma analizzando i risultati elettorali, è che i criteri di scelta, nel momento della costruzione delle liste, ruotano innanzitutto attorno alla capacità di attrazione del consenso, cioè alla prevista possibilità dei potenziali candidati di raccogliere voti di preferenza.

Su questo tutti i candidati che abbiamo intervistato, a prescindere dalla coalizione o dal partito di appartenenza, si esprimono in modo estremamente chiaro e netto. Nessuno di loro prova a fornire una rappresentazione edulcorata e “presentabile” di come si formano le liste. Se anche qualcuno accenna al fatto che si cerchino candidati più “competenti”, lo fa solo di sfuggita e in seconda battuta: in prima battuta praticamente tutti dichiarano che la scelta dei candidati ruota attorno alla loro capacità di raccogliere consenso e che tutte le altre considerazioni sulla figura dei candidati sono secondarie rispetto a questo ⁽¹⁴⁾.

Gli intervistati, poi, spiegano che queste scelte non sono fatte in modo democratico e partecipato ma, all'interno di ogni partito, a decidere sono pochi (spesso uno solo) dirigenti regionali e locali, molte volte candidati essi stessi, che formano le liste cercando l'equilibrio fra due opposte esigenze: la prima è quella di costruire liste competitive, che vedano la presenza di più candidati capaci di mobilitare numerose preferenze, e la seconda è quella di garantire l'elezione di alcuni candidati (spesso la propria), escludendo altri potenziali candidati troppo competitivi. Dalla prevalenza data all'una o all'altra esigenza, come vedremo esaminando i risultati elettorali, finisce per dipendere il successo elettorale del partito e l'esito della competizione fra le due coalizioni. Un po' in tutti i partiti, per come riportato dagli organi di stampa, e così come sostanzialmente confermato nel corso delle interviste, si sono verificati conflitti e problemi in ordine alla formazione delle liste, sviluppatisi attorno alla

tro sinistra.

(14) “La valutazione del partito è squisitamente elettorale, tenendo conto dei risultati riportati nelle precedenti elezioni” (8CD); “Si dovrebbe guardare alla professionalità ma si guarda al serbatoio di voti e spesso non si sposa bene” (7CD).

difficoltà di “riempire” le liste con persone disponibili a candidarsi come bandiere porta-voti, nonostante l’impossibilità di essere eletti ⁽¹⁵⁾.

Per come ci hanno riferito gli intervistati i conflitti sono stati risolti o attraverso la decisione di quei pochi dirigenti locali (a volte uno) che hanno gestito d’autorità la formazione delle liste, spesso in virtù di un “forzato” equilibrio fra le diverse correnti e componenti interne al partito; oppure, ma in pochi casi, attraverso l’intervento della direzione nazionale del partito.

Qualcuno degli intervistati accenna al fatto che le liste si costruiscono “leggendo la società” ⁽¹⁶⁾ e che esse rappresentano “uno spaccato della società” ⁽¹⁷⁾ ma, usando queste espressioni non si riferisce al fatto che si cerca di garantire che in consiglio siano rappresentate le diverse parti sociali e sia data voce ai bisogni delle diverse componenti della società, ma al fatto che si cercano candidati in grado di “penetrare nella società attraverso vari canali” ⁽¹⁸⁾, intercettando il consenso di chi appartiene a diversi strati e settori sociali.

In particolare uno dei nostri intervistati, con estremo realismo, ci spiega che un partito che vuole costruire una lista forte, competitiva, lo fa osservando la società calabrese, che l’intervistato definisce come caratterizzata da un sistema di re-

(15) “Se fallisce il collettivo ti rimane la personalizzazione del consenso [...] se in un partito non c’è vita democratica chi comanda per farsi eleggere non introduce nella lista competitori [...] è stato candidato chiunque è capitato pur di riempire le liste [...] in tutte le liste ci sono 4 o 5 candidati forti, il resto è riempimento (11Cs); “la gente non è disponibile a spendersi [...] le liste sono fatte su misura e con dei candidati forti [...] difficilmente c’è spazio per il cambiamento [...] il sistema favorisce i candidati forti, non c’è spazio per il cambiamento” (3Cs); “c’è stato il predominio assoluto di un soggetto nella costruzione della lista [...] il partito non c’è più [...] il partito sono più persone che decidono, se decide uno solo [...]” (10Cd); “ci sono stati conflitti per la costruzione della lista [...] è sembrata inopportuna la candidatura di... [nome di un dirigente del partito, ndr], un dirigente deve costruire il percorso elettorale e non può essere personalmente coinvolto [...] questo ha minato la costruzione della lista [...] non avevamo liste attrezzate sul territorio (5Cd); “ho fatto parte di una lista penosa [...] tranne 4 o 5 gli altri non avevano nessun radicamento sul territorio” (9Cd).

16 Intervista 2Cs.

17 Intervista 3Cs.

18 Intervista 8Cd.

lazioni clientelari, fondate sulle condizioni di bisogno della gente. Condizioni di dipendenza che in realtà, al di là delle limitate risposte e promesse individuali, vanno, in generale, riprodotte per mantenere in vita il sistema clientelare. Su queste basi il partito inserisce nella lista anzitutto candidati particolarmente esperti nella gestione clientelare del consenso ma anche, per intercettare il voto d'opinione dei cittadini che questo sistema vorrebbero cambiare, candidati che propongono e dichiarano di voler cambiare il sistema e da ultimo candidati che rappresentino diversi e "popolari" settori della vita calabrese, come scuola, agricoltura, sindacato, ecc. ⁽¹⁹⁾. L'intervistato dipinge così un partito che, messe da parte ideologie, visioni del mondo, idee programmatiche, inserisce nella lista dei candidati capaci di raccogliere, in virtù del proprio seguito personale, un consenso a vasto raggio.

Quello che un po' tutti gli intervistati mettono in risalto è un fenomeno di crisi dei partiti e di personalizzazione della politica, evidenziata dal fatto che il partito non è luogo democratico di discussione dei problemi, selezione della classe dirigente e rappresentanza delle istanze sociali, ma territorio di dominio di pochi che utilizzano il momento elettorale soprattutto per confermare e riprodurre il loro potere. A volte gli intervistati quando, in contrapposizione alla situazione attuale, descrivono i partiti di "una volta" ne danno immagini un po' mitiche ⁽²⁰⁾, facendo riferimento a partiti del passato che in realtà in Calabria, in base alla letteratura scientifica in materia ⁽²¹⁾, non ci sono

(19) Intervista 2Cs.

(20) "C'era dialogo dei segretari di partito con i rappresentanti delle categorie [...] si tracciava un bilancio, si faceva un programma di massima, qualche volta una categoria ti dava dei candidati [...] questo ora è mancato [...] c'è una distanza fra la classe politica e le associazioni" (6Cd); "non c'è più la preoccupazione di fare liste che rappresentino la società, si va solo alla ricerca del consenso [...] una volta quando si facevano le liste [...] c'era la preoccupazione di offrire anche a quel consiglio regionale le necessarie competenze. C'era la preoccupazione di fare eleggere un avvocato, o comunque un giurista, un ingegnere che capisse di acquedotti, lavori pubblici" (11Cs).

(21) Sul sistema politico meridionale, e calabrese in particolare, ci limitiamo a segnalare P. FANTOZZI, *Politica, clientela e regolazione sociale*, Rubbettino, Soveria Mannelli, 1993.

mai stati. Ma se quello che dichiarano gli intervistati non è utile a rappresentare esattamente i partiti del passato, certamente il fatto stesso che li descrivano in modo così mitico è ulteriormente indicativo di quanto attualmente avvertano la crisi dei partiti e la distanza di questi dalla società.

Ma chi sono questi candidati forti, inseriti nelle liste per la loro capacità di intercettare consenso? Chi sono questi candidati che hanno reti di relazioni e conoscenze estese, ramificate, che consentono loro di raccogliere consenso su tutto, o quasi, il territorio provinciale e in diversi settori e classi sociali? Sono principalmente persone che hanno ricoperto ruoli istituzionali, anzitutto *ex* consiglieri e assessori regionali, ma poi anche sindaci, presidenti di provincia, assessori e consiglieri comunali e provinciali, in carica o che hanno ricoperto tali ruoli in un passato più o meno recente. Ma poi contano anche il legame e il radicamento nel partito, l'aver svolto un incarico di sottogoverno, la disponibilità economica, le reti di relazioni costituite in virtù della professione svolta. Come vedremo, infatti, per raccogliere un numero particolarmente elevato di voti di preferenza ed ottenere l'elezione a consigliere, specie nei partiti più importanti delle due coalizioni, normalmente non basta aver ricoperto un incarico istituzionale ma si deve far conto anche su altre risorse, quali l'appoggio delle strutture organizzative del partito e/o la rete di legami costruita nell'espletamento di incarichi di sottogoverno o nell'esercizio della propria professione.

Dei 50 fra consiglieri e assessori regionali della passata legislatura, fra listini e liste provinciali trovano posto in tutto 39 persone: 37 consiglieri e 8 assessori (di cui 6 consiglieri-assessori e 2 assessori esterni) ⁽²²⁾. Alcuni *ex* consiglieri li ri-

(22) Dei consiglieri uscenti non sono stati ricandidati, fra gli altri, l'*ex* presidente della Giunta Giuseppe Chiaravalloti; Nuccio Fava, che era stato candidato a presidente della coalizione di centrosinistra; Maddalena Basile, di Alleanza Nazionale, unico consigliere donna della passata legislatura (fra l'altro non presente in consiglio dall'inizio della legislatura ma subentrata ad altro consigliere nel corso della stessa); Paolo Naccarato, *ex* presidente della Commissione Riforme, che, per come riportato dagli organi di stampa, dichiarava di aver scelto di non ricandidarsi per motivi familiari, ma che poi, come vedremo, ha ricevuto un importante incarico all'interno della nuova maggioranza; Vincenzo Cesareo, che nella precedente tornata elettorale era

troviamo candidati in partiti diversi da quelli con cui erano presenti in consiglio nella passata legislatura ⁽²³⁾. Questi ed anche altri cambi di partito, o di coalizione ⁽²⁴⁾, alcuni dei quali verificatisi immediatamente prima delle elezioni, sono a volte oggetto di polemiche e discussioni vivaci, come ci testimonia uno dei nostri intervistati:

“Ci sono dirigenti che sono strettamente vincolati al sistema di potere, di gestione del potere, per cui sono persone che non sono in grado di svolgere un ruolo politico critico di opposizione. È gente abituata a gestire potere, soldi, gestire rapporti da una posizione di forza. Io non condanno chi cambia opinione [...]

candidato nelle liste di Forza Italia, era poi subentrato ad altro consigliere dimissionario nel corso della legislatura, quando, allontanatosi da Forza Italia, si era avvicinato al centrosinistra e, entrato in consiglio, dopo un passaggio nel gruppo misto, nell'ultimissimo scorcio della legislatura aveva costituito il mono gruppo del PSE-Lista Mancini, e che, in questa tornata elettorale, alla vigilia della presentazione delle liste, si è visto escluso dalla lista circoscrizionale di Cosenza di Unità Socialista per una discussa applicazione del Codice Etico adottato dal centrosinistra.

(23) Nel centrodestra ritroviamo candidato nella lista di Cosenza di Forza Italia Mario Albino Gagliardi che, per conflitti nel suo partito, l'UDC, in ordine alla formazione delle liste, se ne è allontanato; mentre l'ex forzista Salvatore Vescio viene candidato nelle Liste Abramo-PRI di Catanzaro. Nel centrosinistra, provenienti dalla coalizione opposta, ritroviamo Domenico Crea che, candidato nella passata tornata elettorale con il CCD, dopo una legislatura di rapporti burrascosi con gli altri membri del suo partito (al punto che, dopo la fusione degli altri consiglieri del CCD con quelli del CDU nel nuovo gruppo dell'UDC, aveva costituito un monogruppo mantenendo la sigla CCD), è ora approdato nella lista di Reggio Calabria della Margherita; e poi, nella lista UDEUR di Reggio Calabria trova posto Giuseppe Pezzimenti, precedentemente presente in consiglio per la Lista Liberal-Sgarbi; mentre si sposta all'interno della stessa coalizione Giuseppe Napoli che, provenendo dai DS, approda nella lista Unità Socialista di Crotone.

(24) Nel centrodestra, nella Lista Abramo-PRI di Cosenza, viene candidata la docente universitaria Delly Fabiano, che nelle precedenti consultazioni europee aveva registrato un buon successo elettorale nelle file del Nuovo PSI. Nel centrosinistra invece, nella lista della Margherita di Cosenza, trova posto Stefania Covello, consigliere comunale di Cosenza, che, insieme al padre, l'ex senatore Francesco Covello, pochissimi mesi prima delle elezioni, con molto clamore e pubbliche manifestazioni ha abbandonato Forza Italia. Mentre vengono candidati nella lista di Cosenza dell'UDEUR Franco La Rupa, il potente sindaco di Amantea, un importante centro della zona del Tirreno, portatore di un vastissimo consenso personale, trasversale tra destra e sinistra, raccolto nel suo comune con liste civiche, che ha un passato democristiano, ed ha poi proseguito la sua esperienza politica transitando anche nel CCD e nel partito dell'Asinello; Giulio Serra, ex sindaco di San Marco Argentano, proveniente dall'UDC; e poi Rosario Mirabelli, consigliere comunale di Rende, con inizi di carriera democristiani, in seguito nelle file di AN, e poi passato per l'UDC. Trova infine posto nella lista "Unità Socialista" Maria Rita Acciardi, proveniente da Forza Italia.

però fare una campagna elettorale europea dieci mesi prima esprimendo opinioni esattamente opposte a quelle che uno esprime dopo dieci mesi non lo condivido [...] allora un passaggio *soft*, senza una sovraesposizione da candidatura [...] capisco che uno cambia coalizione [...] e fa un minimo di moratoria, cioè nel senso che non si espone a dire il contrario di quello che ha detto il giorno prima (2Cs)”.

Se scorriamo i nomi dei candidati più conosciuti delle liste della provincia di Cosenza dei principali partiti, possiamo immediatamente osservare che corrispondono al profilo cui facevamo sopra riferimento. I capolista dei principali partiti, sia del centrodestra che del centrosinistra, sono consiglieri (in due casi anche assessori) regionali uscenti, che hanno alle spalle più di una legislatura regionale, e spesso occupano anche posizioni di vertice nei rispettivi partiti. Nel caso della lista di Alleanza Nazionale, a conferma delle difficoltà e polemiche che hanno caratterizzato la formazione della lista, si propone un “doppio capolista”: Giovanni Dima, consigliere-assessore uscente e Gabriele Limido, presidente provinciale del partito. Anche la lista della Margherita presenta un “doppio capolista”, ma in questo caso si tratta dei due consiglieri uscenti, Mario Pirillo e Giuseppe Mistorni. Fra i candidati più accreditati sulla stampa e nel dibattito locale troviamo poi altri consiglieri regionali uscenti; persone che hanno comunque nel loro passato l’esperienza di consigliere e assessore regionale; dirigenti regionali o provinciali dei partiti; *ex* deputati o senatori; sindaci, presidenti di provincia e amministratori locali, in carica o che hanno ricoperto tali ruoli in un più o meno recente passato; persone che hanno ricoperto incarichi in enti subregionali come AFOR ⁽²⁵⁾ e ARSSA ⁽²⁶⁾ o nelle Aziende Sanitarie; alcuni sindacalisti; l’*ex* capo di gabinetto del presidente della giunta. Nella lista dell’UDC è presente un giovane medico che, pur avendo ricoperto ruoli importanti all’interno del partito nella sua città di residenza, non ha svolto ruoli istituzionali e non ha avuto incarichi di sottogoverno, però è figlio di Gino Trematerra, senatore e segretario regionale del partito.

(25) Azienda forestale della Regione Calabria.

(26) Azienda regionale per lo sviluppo e i servizi in agricoltura.

Un dato interessante da rilevare è la scarsa presenza delle donne fra i candidati a consigliere. Sia nel listino della CDL che in quello dell'Unione, è presente una sola donna. E anche nelle liste provinciali la percentuale di donne presenti è molto bassa: per l'intera regione le donne rappresentano il 18% del totale dei candidati; nella provincia di Cosenza tale percentuale scende al 15,4%. Questo significa che, di norma, i partiti si limitano ad inserire nelle liste una sola donna, per rispettare la prescrizione in tal senso della legge elettorale. Evidentemente i partiti fanno questa scelta nella considerazione che, salvo rare eccezioni, le donne non hanno quelle reti di legami e conoscenze diffuse nel territorio, da coltivare con disponibilità di tempo, potere e denaro, che sono necessarie per penetrare la società alla ricerca di vasto consenso, e possono essere utilizzate semplicemente per "riempire" le liste nel rispetto delle previsioni di legge.

Un'ultima osservazione rispetto alla formazione e al "riempimento" delle liste. Quelli finora indicati sono i criteri seguiti dai partiti per individuare i potenziali campioni di preferenze da inserire nelle liste o, in ogni caso, in numero diverso a seconda del grado di apertura e competitività delle liste, i candidati comunque considerati capaci di apportare un rilevante contributo in termini di voti di preferenza ed eventualmente di concorrere per il secondo o terzo posto di consigliere, dopo quello considerato "garantito" del capolista. Ma tolti questi pochi (al massimo nelle liste di Cosenza ne abbiamo contati 5 o 6), come si individuano gli altri candidati necessari a "riempire" la lista? Come si arriva, ad esempio, nella provincia di Cosenza, che prevede le liste provinciali più numerose, ai 15 candidati che compongono le liste? E, più in generale, quali motivazioni spingono ad essere disponibili a candidarsi in una lista che prevede già la presenza di uno o due campioni di preferenza, e dove le possibilità di essere eletti sono più o meno scarse, fino ad essere quasi nulle?

Tentiamo di rispondere a questi interrogativi, partendo dall'ultimo. Per come ci hanno riferito molti intervistati, anche se non si ha una posizione garantita, ci si candida per far crescere il partito con il proprio contributo di voti, perché fa parte

della carriera interna al partito, perché, tramite il partito, si sono ricevuti incarichi di sottogoverno, o si sono già ricoperti ruoli istituzionali, e le elezioni rappresentano un momento di verifica della propria capacità di raccogliere consenso e di portare voti al partito, così da proiettarsi verso il futuro, per acquisire un maggior peso negli equilibri del partito, e in vista di altri incarichi di governo o sottogoverno o di possibili candidature in altre tornate elettorali. E questo discorso riguarda in particolare coloro che risulteranno i primi tra i non eletti delle rispettive liste ma vale anche per quegli altri candidati che comunque apportano un significativo contributo di voti e che il partito ha inserito nelle liste individuandoli fra gli amministratori dei comuni minori, ma comunque importanti, della provincia o fra coloro che rappresentano o comunque sono legati a particolari categorie e settori sociali, proprio per garantirsi quella penetrazione nella società e nel territorio che consente di aumentare il serbatoio di voti del partito. Secondo alcuni dei nostri intervistati proprio l'assenza di questo tipo di elementi, pur osservabile in realtà in tutti i partiti di entrambe le coalizioni, si è riscontrata prevalentemente nei partiti del centrodestra e ha significativamente contribuito a determinare lo scarso successo elettorale di questi e la conseguente pesante sconfitta della coalizione: la presenza nelle liste di candidati di puro riempimento che, come vedremo più avanti, hanno poi raccolto meno di 100, meno di 20, addirittura 0 voti di preferenza, da alcuni viene addebitata alla indisponibilità di esponenti con un certo seguito elettorale a candidarsi per spirito di servizio, per portare voti al partito; ma da altri viene più esplicitamente ricondotta alla mancata capacità, o volontà, dei dirigenti di partito di selezionare candidati in grado di portare un proprio contributo di voti, perché più preoccupati di garantire l'elezione di alcuni (spesso la propria) che interessati al successo elettorale del partito e della coalizione.

4. La campagna elettorale

La campagna elettorale per le elezioni regionali del 2005 in Calabria, per come emerge analizzando la stampa locale e per come hanno anche evidenziato i nostri intervistati, è fortemente condizionata dalla netta sensazione che tiri un vento favorevole al centrosinistra, sensazione avvalorata anche dal significativo successo del centrosinistra alle consultazioni europee ed amministrative del giugno 2004. Non ci si aspetta un distacco in termini di voti così netto tra le due coalizioni come quello che poi si registrerà, ma, da mesi prima delle elezioni regionali, e sempre di più man mano che queste si avvicinano, l'esito delle stesse si percepisce come abbastanza scontato ⁽²⁷⁾.

Contro il centrodestra giocano diversi fattori: la disaffezione dei calabresi per il governo nazionale, che nei mesi immediatamente precedenti le elezioni ha compiuto una serie di passi che l'hanno provocata e accresciuta, come l'atteggiamento sulla *devolution* e la gestione della spinosa vicenda dei lavoratori forestali; il malcontento per l'azione di governo della Giunta Chiaravalloti; le spaccature della CDL calabrese, sia nei rapporti fra i diversi partiti che, soprattutto, al loro interno, con il crescente malcontento in Forza Italia, tradottosi negli abbandoni e le prese di distanza più o meno ufficiali di diversi esponenti, con la forte conflittualità interna ad AN, che in Calabria vede fortemente accentuata la contrapposizione fra le correnti interne del partito, e con le indecisioni del Nuovo PSI, sempre in bilico fra appoggio alla CDL e prese di distanza dalla stessa.

Anche nella coalizione di centrosinistra non mancano contrapposizioni e tensioni, sia nei rapporti fra i diversi partiti che al loro interno, e di queste i calabresi possono avere percezione attraverso gli organi d'informazione; ma, di fatto, l'Assemblea Costituente di Lamezia della fine di novembre 2004 ha un notevole impatto d'immagine, dà a Loiero una forte legittimazio-

(27) "Nel 2000 c'era un entusiasmo maggiore [...] si sentiva nell'aria [...] eravamo più uniti e coesi [...] ora era una disfatta annunciata" (9Cd); "nel 2000 c'è stata una campagna elettorale vera e propria perché fino all'ultimo non si sapeva chi avrebbe vinto" (12Gr).

ne come candidato unitario e offre l'immagine di un centrosinistra comunque molto più coeso e compatto, sia nella definizione del programma che nella designazione del candidato, rispetto al centrodestra. Da quel momento di fatto si avvia la campagna del centrosinistra, Loiero inizia ad andare in giro per i paesi della Calabria e, per quasi due mesi, gli organi d'informazione, nello spazio dedicato al centrosinistra, danno prevalentemente notizia di incontri di Loiero sul territorio mentre, in quello dedicato al centrodestra, riferiscono soprattutto di previsioni, proposte e veti incrociati sul possibile candidato a presidente ⁽²⁸⁾.

Quando poi alla metà di gennaio Abramo è finalmente indicato come candidato del centrodestra avvia anche lui la sua campagna ma con molte più difficoltà. Sicuramente una di queste, legate al ritardo nella sua designazione, è il minor tempo che ha a disposizione per raggiungere e contattare le diverse zone del territorio; ma le difficoltà più significative sono legate al minor sostegno che riceve dalla coalizione, sia da parte di alcuni esponenti locali dei partiti, sia da parte delle strutture regionali dei partiti, sia da parte dei *leader* nazionali.

Nella campagna per il presidente del centrosinistra c'è maggiore coordinamento e coesione. Le liste che sostengono il presidente sono più numerose; al loro interno trovano posto un maggior numero di candidati forti e radicati nelle diverse parti del territorio, per cui il presidente prende parte a numerosi e partecipati incontri organizzati da singoli candidati, da singoli partiti, da più partiti della coalizione, con la presenza spesso dei segretari regionali dei partiti ⁽²⁹⁾. Inoltre nel corso della campagna si registra in più occasioni la presenza di esponenti nazionali dei diversi partiti, che prendono parte ad appuntamenti ed

(28) "Loiero è stato privilegiato dal crollo della CDL [...] dalla candidatura precedente [...] le primarie sono state un forte fatto d'immagine [...] ogni giorno sui *media*: il candidato del centrosinistra è nella tal località... e per contro: a quando il candidato del centrodestra?" (12Gr).

(29) "Loiero è stato supportato da liste sparse sul territorio con grande capacità di penetrazione" (8Cd); "Loiero è stato avvantaggiato dal fatto di avere tante liste che facevano campagna per lui [...] andava a manifestazioni di tutti i partiti insieme e dei singoli partiti [...] e spesso c'erano i segretari di più partiti [...] si riempivano i palchi e le piazze" (12Gr).

incontri che spesso hanno un forte impatto mediatico e vedono un'ampia e numerosa partecipazione ⁽³⁰⁾.

La campagna del centrodestra, invece, per come ci è stato raccontato anche dallo stesso candidato a presidente del centrodestra, non è coordinata ⁽³¹⁾. Le liste che sostengono il presidente vedono al loro interno alcuni candidati con un significativo seguito elettorale ma per il resto non sono molto forti e radicate nel territorio. La campagna del presidente è prevalentemente incentrata su incontri e riunioni, alcune con gruppi di elettori più o meno ristretti, altri sicuramente più partecipati e con un certo impatto mediatico, ma quasi tutti organizzati con i singoli candidati a consigliere, non con i partiti. Anche la presenza di leader nazionali dei partiti è meno significativa che per il centrosinistra: gli esponenti dei partiti della CDL arrivano in Calabria meno numerosi rispetto a quelli dell'Unione ⁽³²⁾, in meno occasioni e soprattutto prendono parte ad incontri che, salvo alcune eccezioni, sono meno partecipati ed hanno un minor impatto mediatico ⁽³³⁾. Berlusconi in realtà arriva in Calabria alla fine del mese di marzo, ma lo fa in occasione dell'intitolazione a Nicola Calipari, il funzionario del SISMI ucciso in Iraq, dell'*auditorium* presso la sede del Consiglio regionale a Reggio Calabria e l'evento suscita parecchie critiche incentrate

(30) Nel periodo successivo alla designazione di Loiero a candidato presidente, cioè dal dicembre 2004, arrivano in Calabria Prodi, D'Alema (tre volte), Fassino (due volte), Violante (due volte), Rutelli (due volte), Castagnetti, Franceschini, Marini, Gentiloni, Bertinotti, Grassi, Mastella, Pecoraro Scanio, Diliberto, Cossutta, Rizzo, Intini, Boselli, Lilly Gruber, Segni, Scognamiglio.

(31) "È stato massacrante [...] 8, 10, 15 riunioni al giorno [...] il centrosinistra era più compatto come coalizione, ha avuto più tempo per elaborare strategie a tavolino [...] il candidato ha dovuto andare meno in giro perché tirava la coalizione [...] non ho avuto collaborazione dai partiti ma dai singoli candidati [...] nel centrosinistra c'è stato più gioco di squadra".

(32) Nello stesso periodo che si è sopra preso in considerazione (dal dicembre 2004) arrivano in Calabria Gasparri (due volte), Alemanno, Casini, Follini, Baccini, La Loggia, Scajola, Dell'Utri, Schifani, Nucara, De Michelis, Bobo Craxi.

(33) "Gli esponenti nazionali per il centrosinistra sono venuti tutti, per il centrodestra non sono venuti [...] per rispettare la *par condicio* quando veniva un esponente nazionale del centrodestra facevamo un'intervista lunga e poi la mandavamo a pezzi, la conservavamo per quando venivano esponenti del centrosinistra e dall'altra parte non c'era nessuno" (12Gr).

sulla circostanza che il centrodestra voglia utilizzare questa occasione istituzionale come strumento di propaganda elettorale.

Sia la campagna del centrodestra che quella del centrosinistra, poi, appaiono abbastanza povere di contenuti³⁴. Ma anche per questo aspetto c'è una differenza: Loiero sottolinea la sua esperienza politica e ha gioco facile nell'incentrare la campagna sulla critica all'azione dell'uscente governo regionale di centrodestra; Abramo per tutta la campagna dichiara di continuo di non essere un politico, ma un imprenditore che come è riuscito a trasferire le sue capacità gestionali dalla direzione della sua azienda all'amministrazione del comune di Catanzaro, altrettanto sarà capace di fare nel governo della regione (sceglie infatti come *slogan* per i manifesti *La nuova Calabria: una "città" di due milioni di abitanti*), e in questo modo si pone in contrapposizione non solo al "politico" Loiero ma anche a coloro che lo hanno preceduto nel governo della regione, dai quali prende le distanze denunciandone ritardi ed errori. Questa strategia in realtà non si rivelerà poi tanto felice: da un lato disorienta gli elettori, i quali rimangono spiazzati rispetto al fatto che Abramo si presenta come candidato presidente sostenuto da liste che vedono presenti come candidati quasi tutti i membri di quello stesso governo regionale da lui tanto criticato; dall'altro la presa di distanza di Abramo dai politici del centrodestra contribuisce ad alimentare le spaccature nella coalizione e a indebolire ulteriormente il sostegno nei confronti del candidato presidente di singoli esponenti o gruppi influenti del centrodestra³⁵.

Spostando l'attenzione sulla campagna dei candidati a consigliere è anzitutto opportuno notare che, considerato il profilo dei candidati più competitivi, la loro campagna elettorale non si limita al periodo immediatamente precedente le elezioni, ma è condotta costantemente, per tutto il tempo dell'espletamento del ruolo di governo, di sottogoverno, amministrativo o di rappresentan-

(34) "È stata una campagna sottotono [...] non ci sono state idee rivoluzionarie [...] non c'erano *input* distinti dalle due parti" (6Cd).

35 "Abramo è stato penalizzato dall'azione della giunta uscente, dal calo di Forza Italia, dalle lotte intestine di AN [...] e poi Abramo aveva preso le distanze dalla giunta Chiaravalloti per cui già non c'era il sostegno affettivo" (12Gr).

za politica. La rete di legami e relazioni forte e radicata sul territorio che consente di assicurarsi il consistente seguito elettorale di cui questi candidati sono portatori ha bisogno di essere costantemente coltivata e questo richiede impegno, tempo e anche disponibilità economica. È importante coltivare e verificare costantemente il rapporto con i propri referenti dislocati sul territorio, esponenti del partito, amministratori, “amici” a vario titolo che poi assicureranno il loro sostegno nel periodo elettorale; ma è anche essenziale essere in costante rapporto con gli elettori, ricevendoli nelle proprie segreterie o facendosi loro vicini presenziando ad eventi più o meno importanti sul territorio.

Ma poi, nel periodo che precede le elezioni, bisogna rendere nota agli elettori la propria candidatura, “ricordare” loro quello che si è fatto e creare aspettative rispetto a quello che ancora si potrà fare ⁽³⁶⁾. E allora, di quante più risorse si dispone, tanto più ci si può rendere “visibili” sul territorio, ricorrendo a canali, mezzi e strumenti diversificati: disponendo di ingenti risorse economiche si può massicciamente invadere il territorio di manifesti, far circolare “santini” e *fac-simile* della scheda elettorale, realizzare *spot* televisivi, radiofonici ed inserzioni sui giornali; disponendo dell’appoggio delle strutture o di numerosi militanti di partito, o avendo al proprio attivo una vasta rete di relazioni e conoscenze create nel corso dell’espletamento del proprio mandato istituzionale o nell’esercizio della propria professione, si può far conto su diversi referenti locali presenti sul territorio che collaborino col candidato organizzando incontri, attaccando manifesti o facendo comunque propaganda. In relazione al prevalente tipo di risorse di cui dispone, il candidato imposta la propria campagna elettorale, tenendo conto che, per essere un vero campione di preferenze, raccogliere migliaia e migliaia di voti su tutto il territorio provinciale ed assicurarsi l’elezione, è necessario che le risorse cui abbiamo accennato siano tutte presenti e si combinino: avendo a disposizione, anche massicciamente, risorse di un solo tipo ma essendo fortemente carenti in altre, come ve-

(36) “La comunicazione è importante per far saper che uno è candidato [...] ma devi avere tanti rapporti [...] devi avere qualcosa da ricordare [...] se uno è sconosciuto può anche tappezzare la provincia di manifesti, è inutile...” (2Cs).

dremo analizzando i risultati elettorali, si corre il rischio di non raggiungere il traguardo dell'elezione, specie nei partiti più importanti delle due coalizioni.

La cosa che più conta comunque, secondo i nostri intervistati, specie se non si hanno a disposizione le cifre ingenti necessarie ad essere massicciamente e per più settimane presenti con i manifesti su ogni angolo del territorio, è attivare tutte le proprie reti di conoscenza, in tutti gli ambiti in cui si dispiega la propria attività, per organizzare incontri con elettori, mandare loro messaggi, anche molto differenziati, e andare così alla ricerca di un voto personale, anche al di là della (anzi, a volte anche in opposizione alla) propria appartenenza partitica ⁽³⁷⁾. Da questo punto di vista, secondo le dichiarazioni dei nostri intervistati, la campagna elettorale per le regionali è molto dura. Il sistema della preferenza unica induce un livello di competizione elevatissimo fra i candidati della stessa lista; ogni candidato conduce la propria campagna andando alla ricerca del voto per sé su tutto il territorio, in ogni luogo e con ogni mezzo ⁽³⁸⁾.

Secondo molti dei nostri intervistati questa modalità di ricerca del voto capillare su tutto il territorio, che deve contemplare, come dicevamo, anche l'assicurarsi e il verificare l'ap-

(37) "La campagna elettorale è uno spaccato della propria vita [...] devi attivare tutti i tuoi ambienti, magari con messaggi differenziati" (11Cs); "io ho una serie di rapporti molto differenziati: il mio ambito cattolico, piuttosto che quello sociale, piuttosto che i legami di partito... il metodo della campagna è stato proprio quello delle cosiddette reti sovrapposte [...] in ogni ambiente io avevo un gruppo di miei amici più stretti che curavano l'aspetto elettorale, cioè mi concordavano gli appuntamenti, facevano gli incontri. E queste reti non si sono mai incrociate [...] si va alla ricerca del voto personale, di gente che ti vota a prescindere dal partito" (2Cs); "la campagna si fa porta a porta, orecchio ad orecchio [...], si chiede personalmente o per interposta persona amica, se no il voto non ti arriva" (8Cd); "è stata una campagna difficile... faticavo ad avere voti per il partito [...] dovevo chiedere a livello personale [...] notavo disaffezione, sfiducia" (9Cd).

(38) "Io non sono andato dove c'era il mio antagonista, era inutile [...] ma con la preferenza unica ognuno si scatena come può" (2Cs); "la legge elettorale regionale è cannibalesca, con la preferenza unica si è uno contro tutti [...] io non andavo dove c'era un altro candidato del mio partito, invece nel mio comune c'è stato un attacco alla prateria, ci sono state visite notturne di più candidati" (4Cs); "ogni candidato ha cercato di penetrare ovunque, poi naturalmente c'erano roccaforti impenetrabili" (9Cd); "c'è stato un vero e proprio cannibalismo [...] il voto te lo chiedono dappertutto, anche a casa tua" (10Cd).

poggio in termini elettorali di referenti locali, è fondamentale non solo nella campagna elettorale dei candidati al consiglio, ma anche in quella dei candidati alla presidenza ⁽³⁹⁾.

Quanto ai costi e alle fonti di finanziamento delle campagne elettorali, premesso che su questo non è, ovviamente, semplice ricevere informazioni precise e circostanziate, segnaliamo che mentre alcuni dei nostri intervistati hanno sostenuto di essere comunque riusciti a restare nei limiti legali di spesa ⁽⁴⁰⁾, altri hanno più realisticamente ammesso che, anche facendo una campagna modesta e non particolarmente dispendiosa, non si riesce a restare nei limiti di spesa previsti dalla legge. Rispetto poi alle fonti di finanziamento tutti i candidati intervistati, anche quelli che avevano ammesso di aver avuto in campagna elettorale un supporto logistico ed organizzativo dai militanti o, in alcun casi, anche dalle strutture del partito, hanno dichiarato di non aver ricevuto dal partito nessun aiuto economico, con rarissime eccezioni per alcuni partiti minori del centrosinistra che hanno supportato, anche economicamente, campagne più unitarie a sostegno dei loro candidati. Nella generalità dei casi i candidati hanno confermato di aver organizzato e condotto in maniera autonoma le proprie campagne, finanziandole prevalentemente con fondi personali e con il contributo, al massimo, di qualche familiare stretto ⁽⁴¹⁾. Solo alcuni, in particolare quelli che hanno più realisticamente ammesso di non essere riusciti a restare nei limiti legali di spesa, hanno anche dichiarato di aver ricevuto dei contributi di sostenitori, regolarmente dichiarati e comunque mai di entità eccessivamente elevata.

(39) "Loiero [...] è andato alla ricerca di un rapporto interpersonale con persone che contano nelle varie province, sfondando anche nel centrodestra [...]. Abramo ha fatto una campagna elettorale da candidato presidente pensando di essere al comune di Catanzaro [...] la campagna elettorale regionale non si può fare facendo la manifestazione e poi te ne vai, no? Ti devi rendere conto delle situazioni che ci sono, devi verificare se veramente quelle persone di quel territorio, che sono i referenti politici, ti votano oppure no" (8Cd).

(40) Il limite legale di spesa è di circa 40.000 euro (34.247 euro più 5,4 centesimi per ogni abitante della Provincia).

(41) "Tutte le spese le ho sostenute personalmente, perché chi ti finanzia poi ti chiede [...]" (10Cd).

Relativamente a costi e finanziamenti delle campagne elettorali ci limitiamo a constatare che, considerato il massiccio ricorso, per le campagne di alcuni candidati, a manifesti (compresi i costosissimi “sei per tre”, che molti hanno iniziato ad affiggere anche prima della ufficializzazione della loro candidatura, per cominciare a “anticiparla” agli elettori), affissi per settimane oltre che nei propri spazi regolamentari, anche in quelli degli altri, e poi su ogni supporto possibile, in modo più o meno regolare (camioncini, muri privati, lamiere dei cantieri, cassoni dell’immondizia, cavalcavia stradali, alberi, ecc.), “box postali” collocati nelle piazze per mandare lettere al candidato, spot televisivi, cene e serate in discoteche e locali notturni, sembra in realtà poco credibile che per tutto questo, oltre che per telefonate, benzina e quant’altro, siano state sufficienti le somme previste dalla legge. E sembra altrettanto poco credibile che spese, che in alcuni casi si possono davvero immaginare ingenti, siano state effettivamente sostenute da singoli senza far ricorso a qualche forma di finanziamento più meno diretta e dichiarata. Dubbi in tal senso sono stati avanzati da alcuni degli intervistati i quali, fra l’altro, hanno ravvisato in queste spese eccessive per le campagne uno dei limiti all’accesso nella classe politica regionale calabrese di figure nuove, magari con meno disponibilità economiche proprie o di finanziatori.

5. I risultati elettorali

Nelle elezioni regionali in Calabria il distacco fra i voti conseguiti dall’Unione e dalla CDL si attesta su circa il 20%.

TAB. 1. Risultati Regionali Calabria 2005 candidati presidenti e liste collegate

	Voti presidente		Voti liste collegate	
Agazio Loiero	662.722	59%	662.137	60,6%
Sergio Abramo	446.634	39,7%	419.211	38,6%
Natino Aloï	12.557	1,1%	7.184	0,7%
Giuseppe Bilello	2.593	0,2%	816	0,1%

Il distacco, come si può osservare esaminando la TAB. 2, nella provincia di Cosenza sale addirittura a più del 30%.

Rispetto alle elezioni regionali del 2000 tutti i partiti ora schierati nell'Unione guadagnano voti, in misura più o meno rilevante, con la sola eccezione (specie a Cosenza) dei socialisti, che conservano comunque percentuali di voto molto più elevate rispetto alla media nazionale. I Ds restano il primo partito della coalizione in Calabria, seguiti dalla Margherita; crescono in modo un po' più consistente (soprattutto nella provincia di Cosenza) UDEUR e Rifondazione Comunista.

TAB. 2. Risultati Regionali 2000-2005 (*)

	Cosenza		Calabria	
	2000	2005	2000	2005
Democratici di Sinistra	15,0	15,7	14,3	15,4
Margherita [1]	14,7	15,0	13,4	14,5
Uniti per la Calabria [2]		4,1		3,4
UDEUR	5,5	9,1	6,2	8,7
Rifondazione Comunista	2,9	6,7	3,0	5,1
Unità Socialista [3]	11,2	7,5	7,5	6,8
Repubblicani europei e altri		2,6		2,5
Progetto Calabrie-PDCI-IDV [4]	2,7	4,4	3,0	4,2
Lista Consumatori		0,0		0,1
<i>Totale centrosinistra</i>		<i>65,1</i>		<i>60,6</i>
Forza Italia	16,8	10,2	18,3	10,0
Alleanza Nazionale	10,5	9,3	10,4	9,9
UDC [5]	11,3	8,8	13,2	10,4
Nuovo PSI	1,8	3,6	2,7	5,4
Lista con Abramo		1,9		2,5
Movimento Idea Sociale con Rauti		0,4		0,4
<i>Totale centrodestra</i>		<i>34,2</i>		<i>38,6</i>
Alternativa Sociale		0,6		0,7
Democrazia Cristiana/Ecologisti		0,1		0,1

(*) Nella tabella si adoperano le denominazioni utilizzate dai partiti nelle elezioni 2005, specificando, dove necessario, la corrispondenza con partiti e sigle della competizione del 2000.

[1] Il dato del 2000 somma i risultati di Democratici, Partito Popolare, Rinnovamento It. - Dini

[2] Con questa denominazione nel 2005 si sono presentati partiti che nel 2000 erano presenti sia nella coalizione di centrodestra che in quella di centrosinistra; per questo motivo non ci è sembrato utile riportare il dato della somma dei risultati ottenuti da detti partiti nel 2000.

[3] Il dato del 2000 somma i risultati di SDI e PSE-Lista Mancini.

[4] Il dato del 2000 si riferisce solo al Partito dei Comunisti Italiani.

[5] Il dato del 2000 somma i risultati di CCD e CDU.

Perdono voti in modo considerevole all'interno della CDL anzitutto Forza Italia e poi, anche se in misura meno eclatante, l'UDC; mentre AN riesce sostanzialmente a tenere perdendo, nella media calabrese, meno di un punto percentuale. Cresce invece, fino quasi a raddoppiarsi, la percentuale dei voti registrati dal Nuovo PSI. Cambiano così gli equilibri interni alla CDL calabrese: i tre principali partiti si ritrovano ad avere praticamente lo stesso peso in termini di voti, ma l'UDC diventa il primo partito della coalizione, seguito da Forza Italia mentre AN resta, ma per pochissimo, al terzo posto.

Avendo già ottenuto con il proporzionale l'assegnazione di 25 seggi la coalizione vincente, come già detto, non si vede assegnare l'intero premio di maggioranza, per cui entrano in consiglio, oltre al presidente Loiero, le altre quattro personalità che hanno trovato posto nella parte alta del listino (Sandro Principe, Giuseppe Bova, Salvatore Magarò e Antonio Borrello), mentre ne restano fuori il rettore Giovanni Latorre, l'imprenditore Giuseppe Nola, l'esponente di Rifondazione Comunista Anna Nucera, e il segretario regionale dei Verdi Diego Tommasi, che non riesce ad ottenere l'elezione neanche attraverso la sua presenza nella lista di Cosenza, nonostante risulti fra i candidati dei Verdi che raccolgono il maggior numero di voti di preferenza in Italia, perché la sua lista non supera la soglia di sbarramento del 4%; riesce invece ad entrare egualmente in consiglio, in quanto eletto nella lista provinciale di Reggio Calabria, il segretario regionale del Pdc Michelangelo Tripodi.

Dei 39 membri dell'istituzione regionale uscente che erano candidati fra listini e liste provinciali ne entrano nel nuovo consiglio regionale 21, compresi due degli assessori esterni ⁽⁴²⁾.

(42) Non ottengono la rielezione, all'interno del centrodestra, Gianfranco Leone e Francesco Pilieci, che erano inseriti nel listino; i due assessori uscenti Domenico Basile e Nuccio Mangialavori, rispettivamente candidati per AN e FI, considerato che i loro partiti non ottengono seggi nella provincia di Vibo Valentia in cui sono candidati; stessa sorte per Ottavio Tesoriere, candidato nella lista di FI di Crotone; sono invece superati nelle liste di AN a Crotone e Nuovo PSI a Catanzaro, rispettivamente Domenico Rizza, dal potente sindaco della città Pasquale Senatore, e Francesco Galati, dal segretario regionale Leopoldo Chieffalo; restano fuori dal consiglio, perché la Lista per Abramo-PRI in cui sono candidati rispettivamente a Catanzaro e a Reggio

V'è da dire, comunque, che tutti i consiglieri ed assessori regionali uscenti registrano consensi in ogni caso rilevanti.

Quanto alla presenza delle donne in consiglio dobbiamo rilevare che, se la percentuale di candidate nelle liste, come già notavamo, era piuttosto bassa, quella delle elette lo è ancora di più: su 50 consiglieri solo due sono donne, l'ex magistrato ed ex sindaco di Lamezia Terme Doris Lo Moro, e la sindacalista Liliana Frascà, entrambe elette per i DS, rispettivamente nelle province di Catanzaro e Reggio.

Esaminando i risultati delle elezioni regionali in Calabria due dati si pongono immediatamente in evidenza. Anzitutto la circostanza che i candidati presidente non registrino percentuali di consensi diverse rispetto a quelle delle liste che li sostengono: il candidato del centrosinistra ottiene un numero di voti sostanzialmente uguale a quello della coalizione; il candidato del centrodestra registra una percentuale di consensi leggermente più elevata rispetto alla coalizione. In nessuno dei due casi, comunque, si verifica un significativo effetto di traino e attrazione di consensi sulla base delle qualità personali dei candidati presidente. L'altro dato evidente è l'elevatissimo uso del voto di preferenza attribuito ai candidati consiglieri.

Calabria non supera la soglia di sbarramento, Salvatore Vescio e Vincenzo Pisano; nella lista di FI di Cosenza, per come esporremo più avanti analizzando i dati elettorali provinciali, non ottengono infine la rielezione Raffaele Senatore e l'ex consigliere dell'UDC Mario Albino Gagliardi. All'interno del centrosinistra non ottengono invece la rielezione Diego Tommasi, per i motivi già esposti; Francesco Amendola, superato nei voti nella lista DS di Catanzaro dall'ex sindaco di Lamezia Doris Lo Moro; Giuseppe Napoli, ex consigliere DS, che nella lista Unità Socialista di Crotone, che in ogni caso non ottiene seggi, non riesce comunque a raccogliere un numero di voti di preferenza tale da farlo risultare il più votato della lista circoscrizionale; i due transfughi dal centrodestra Domenico Crea e Giuseppe Pezzimenti, che non riescono a reggere il confronto nelle liste (rispettivamente Margherita e UDEUR di Reggio Calabria) particolarmente competitive alle quali sono approdati; e poi, nella provincia di Cosenza, Giuseppe Mistorni e Damiano Guagliardi, per i motivi di cui riferiremo tra breve analizzando i risultati elettorali provinciali.

TAB. 3. *Indici di preferenza Regionali Calabria 2000-2005**

	2005	2000
Dem. di Sinistra	85,9	78,4
Margherita (1)	90,6	90,8
UDEUR	93,7	92,5
Rif. Comunista	68,9	55,1
Unità Socialista (2)	91,7	89,7
Prog. Cal.-PDCI-IDV (3)	92,1	71,8
Forza Italia	83,3	78,9
Alleanza Nazionale	89,6	85,0
UDC (4)	90,5	82,4
Nuovo Psi	88,6	85,5
	87,4	82,3

* L'indice di preferenza corrisponde al rapporto percentuale fra i voti di preferenza espressi e i voti di lista.

[1] Per il 2000 il dato si riferisce ai Popolari.

[2] Per il 2000 il dato si riferisce allo SDI.

[3] Per il 2000 il dato si riferisce ai Comunisti Italiani.

[4] Per il 2000 il dato si riferisce al CDU.

Come si può osservare esaminando la TAB. 3 l'attribuzione del voto di preferenza, pratica da sempre diffusa nelle regioni meridionali molto più che nelle altre Regioni italiane, in questa tornata elettorale si rivela ancora più diffusa che per le elezioni regionali del 2000, quando aveva registrato una crescita già rilevante ⁽⁴³⁾. In Calabria risulta diffusa in modo sostanzialmente uniforme su tutto il territorio regionale, registrandosi un indice di preferenza medio dell'87,4%: 9 elettori su 10 quando si recano a votare segnalano anche la preferenza per uno dei candidati consiglieri delle liste. Significativa appare poi la circostanza che l'uso del voto di preferenza riguardi in modo rilevante tutti i partiti. Mentre in passato era una pratica che caratterizzava di più gli elettori dei partiti di governo ora finisce per interessare in modo consistente anche partiti che tradizionalmente avevano puntato molto più sulla caratterizzazione ideologica e i programmi di partito che non sulle personalità dei candidati.

(43) Si può leggere su questo R. DE LUCA, *Il ritorno dei "campioni delle preferenze" nelle elezioni regionali*, in *Polis*, 2001, n. 2, p. 227 ss.

Questi due fenomeni (sostanziale coincidenza fra i voti dei candidati presidente e quelli delle coalizioni; elevatissimo uso del voto di preferenza) concorrono a delineare quella personalizzazione diffusa cui abbiamo già accennato nelle pagine precedenti: in Calabria per l'esito della competizione elettorale regionale si rivela determinante non solo, e non tanto, la circostanza che gli elettori (come vorrebbe l'interpretazione corrente sul bipolarismo) scelgono di votare una delle due coalizioni attratti dalle personalità dei candidati presidenti e da programmi ben caratterizzati e nettamente distinti, quanto quella che scelgono di votare un candidato consigliere, una delle personalità forti e dotate di rilevante seguito elettorale inserite nelle liste; la coalizione vincente riesce a realizzare un significativo distacco in termini di voti rispetto alla coalizione concorrente, non tanto per l'effetto di traino della personalità del candidato presidente, quanto soprattutto per la somma dei voti ottenuti dalle liste che lo sostengono, in virtù della presenza al loro interno di personalità in grado di attrarre voti di preferenza ⁽⁴⁴⁾.

Questo dato risulta più chiaro se analizziamo nel dettaglio il voto in una delle province, quella di Cosenza, scelta per i motivi che esposti nell'introduzione, tenendo comunque conto che i fenomeni osservabili in questa provincia trovano sostanziale conferma anche sul resto del territorio regionale.

Nella FIG. 1, utilizzando un metodo analogo a quello adoperato da Laakso e Taagepera ⁽⁴⁵⁾ per contare il "numero effettivo di partiti" in un sistema partitico, abbiamo provato ad individuare il numero di "candidati effettivi" delle liste dei principali partiti delle due coalizioni, attraverso un indice del grado di concentrazione/distribuzione delle preferenze all'interno della lista: quanto più l'indice è elevato, tanto più i voti di preferenza

(44) Di una personalizzazione "dal basso" dovuta alla competizione per il voto di preferenza dei candidati consiglieri, che si affianca alla personalizzazione "dall'alto" relativa all'elezione del sindaco o del presidente di Provincia, nelle elezioni amministrative locali nell'area meridionale, parla G. LEGNANTE, *Personalizzazione della politica e comportamento elettorale. Con una ricerca sulle elezioni comunali*, in *Quaderni di Scienza Politica*, 1999, 3, p. 395 ss.

(45) M. LAAKSO, R. TAAGEPERA, "Effective" number of parties: a measure with application to West Europe, in *Comparative Political Studies*, 1979, 12, 1, p. 3 ss.

sono distribuiti fra un numero più elevato di “candidati effettivi”; quanto più l’indice è basso tanto più i voti di preferenza sono concentrati su pochissimi “campioni delle preferenze”⁽⁴⁶⁾.

Osservando il grafico si nota che le liste dei principali partiti che compongono la coalizione che sostiene il candidato presidente vincente sono più competitive, vedono al loro interno la presenza, oltre che di campioni assoluti di preferenze (quelli che riescono a raccogliere attorno ai diecimila voti di preferenza, e in alcuni casi anche molto di più), anche di un buon numero di altri “candidati effettivi”, che registrano percentuali di voto di preferenza in ogni caso molto elevate; nell’altra coalizione il voto di preferenza tende invece maggiormente a concentrarsi su un ristretto numero di campioni delle preferenze.

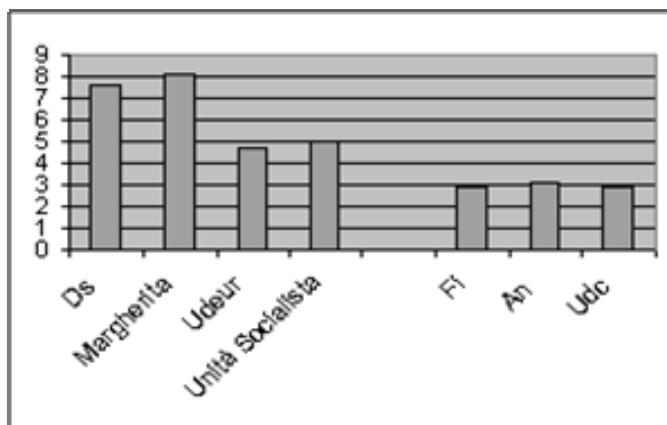


FIG. 1. Numero dei “candidati effettivi” delle liste della provincia di Cosenza

(46) L’indice è calcolato nel modo seguente: $N = 1/\sum c_i^2$, dove c_i è la percentuale di preferenze del candidato rispetto al totale dei voti di preferenza raccolti dalla sua lista. Parliamo di numero di “candidati effettivi” e non di “numero effettivo di candidati” perché il nostro scopo è fornire un indicatore di quanti siano i candidati che partecipano effettivamente alla competizione elettorale.

Nei principali partiti delle due coalizioni i primi eletti (tutti candidati capolista dei rispettivi partiti, tutti consiglieri regionali uscenti), sono tutti campioni assoluti di preferenze: nell'Unione Nicola Adamo per i DS, Mario Pirillo per la Margherita, Ennio Morrone per l'UDEUR e Luigi Incarnato per Unità Socialista; nella CDL Giuseppe Gentile per Forza Italia, Roberto Occhiuto per l'UDC e Giovanni Dima per AN. E, anzi, sono proprio questi ultimi tre a registrare i numeri di voti di preferenza più elevati, risultando i candidati in assoluto più votati di tutta la regione. Ma nella CDL, tolti questi tre candidati, che totalizzano ognuno una percentuale di voti di preferenza pari quasi alla metà dei voti delle rispettive liste, per il resto le stesse vedono presenti pochi altri "candidati effettivi"; nell'Unione invece, oltre i campioni assoluti di preferenze, sono presenti un maggior numero altri "candidati effettivi" ⁽⁴⁷⁾.

Rispetto poi alla distribuzione sul territorio della base elettorale dei candidati, esaminando nel dettaglio i dati relativi ai risultati elettorali nei diversi Comuni della Provincia, si osserva facilmente che il Comune in cui i candidati registrano il numero più alto dei loro voti di preferenza corrisponde in genere con quello in cui sono residenti o in cui svolgono la propria attività istituzionale. In molti casi tale comune coincide con la città capoluogo di Provincia che, insieme al comune di Rende, con cui, come già detto, forma un'area urbana unitaria, finisce per costituire un importante bacino di voti dei consiglieri uscenti che hanno anche posizioni di peso nei rispettivi partiti (Adamo,

(47) Ci appare opportuno sottolineare che nelle sei liste dell'Unione che avendo superato la soglia del 4%, hanno espresso dei consiglieri (DS, Margherita, UDEUR, Unità Socialista, PRC e Progetto Calabrie), tolti i quattro candidati di cui abbiamo sopra fatto i nomi, si contano ancora 12 candidati che hanno registrato più di 5.000 voti di preferenza; mentre nelle quattro liste della CDL che hanno superato la soglia del 4% (FI, AN, UDC e Nuovo PSI), oltre i tre di cui abbiamo detto restano solo 4 candidati che superano la soglia dei 5.000 voti di preferenza. Per contro in queste stesse quattro liste della CDL ci sono ben 24 candidati che totalizzano meno di 100 voti di preferenza, 16 dei quali non arrivano neanche a 20 voti di preferenza; nelle sei dell'Unione, invece, si contano 16 candidati sotto i 100 voti, di cui 7 sotto la soglia dei 20 voti. Ma anche nelle posizioni intermedie rispetto ai voti di preferenza si osserva una distribuzione dei candidati più equilibrata per l'Unione che per la CDL.

Morrone, Incarnato, Gentile e Occhiuto). Ma, essendo numerosi i campioni di preferenze che concorrono a raccogliere voti su quest'area, i voti di preferenza raccolti in questa area da ognuno di loro non possono essere così elevati come invece può capitare quando il campione di preferenze può contare in modo particolare, per raccogliere voti, su centri in cui subisce meno concorrenza: è il caso di Dima che a Corigliano Calabro, comune di residenza, raccoglie 4.425 voti di preferenza, e altri 2.216 li ottiene a Rossano, l'altro centro importante della zona dello Jonio.

Si rivela determinante, per raccogliere un numero di voti tale da ottenere l'elezione nei partiti più importanti di entrambe le coalizioni, registrare un numero particolarmente elevato di preferenze in uno o due Comuni, ma poi raccogliere voti in maniera capillare in quasi tutti i 155 Comuni della Provincia, assicurandosi, in almeno un centinaio di comuni, un numero di voti più consistente. Per ottenere questi risultati si rivelano essenziali le risorse, umane e materiali, accumulate in virtù dell'attività istituzionale svolta e del peso goduto nel partito, che consentano di rendersi ben visibili e presenti in tutto il territorio provinciale e che abbiamo indicato nelle pagine precedenti: mezzi economici per manifesti, *spot*, cene e serate nei locali, l'appoggio di strutture e militanti di partito per organizzare riunioni e incontri con gli elettori, rete di referenti locali che convogliano sul candidato voti da tutto il territorio provinciale. La carenza, o comunque la minor dotazione di queste risorse, rispetto ad altri candidati della stessa lista o espressi dallo stesso territorio, di qualcuna di queste risorse può comportare che, pur raccogliendo percentuali elevate di consensi, si manchi il traguardo dell'elezione⁽⁴⁸⁾.

(48) Possono trovare spiegazione in questi termini, ad esempio, le mancate elezioni dei due candidati in posizione di secondo capolista rispettivamente nelle liste della Margherita e di AN. Nel primo caso il consigliere uscente Giuseppe Mistorni, pur registrando 5.355 voti di preferenza, risulta solo quinto in ordine al numero di preferenze raccolte della sua lista, oltre che per effetto della forte competitività della sua lista, anche per la forte concorrenza nella raccolta dei voti nel suo territorio di provenienza, la zona del Tirreno, che finirà per esprimere ben 5 consiglieri. Nel secondo caso il segretario provinciale del partito Gabriele Limido può presumibilmente far

Nei partiti minori delle due coalizioni, invece, dove per essere eletti sono sufficienti meno preferenze, può bastare totalizzare un numero relativamente elevato di voti di preferenza in un comune e, in quantità anche meno consistenti, in altri appartenenti più o meno alla stessa zona e poi, comunque, riuscire a raggiungere, per una raccolta di un consenso anche minimo, una buona parte del territorio provinciale ⁽⁴⁹⁾.

A parte casi eccezionali, e che richiederebbero più approfondite indagini per essere meglio interpretati, resta comunque vero che i candidati eletti e quelli più votati di tutti i partiti delle due coalizioni corrispondono generalmente al profilo che avevamo delineato analizzando la formazione delle liste: si tratta di persone che, in virtù del ruolo politico o istituzionale rivestito attualmente o in un più o meno recente passato, dell'incarico di sottogoverno svolto, dell'esercizio della propria attività professionale, hanno una rete di relazioni e conoscenze che consente loro di registrare alte percentuali di preferenze in una determinata zona, e poi di raggiungere larga parte del territorio provinciale per raccogliere un vasto consenso personale. Per la maggior parte sono consiglieri (o consiglieri-assessori) regionali uscenti ⁽⁵⁰⁾; oppure persone che hanno svolto un ruolo istituzionale o di sottogoverno che le ha messe in contatto con

conto su un minor radicamento territoriale non solo rispetto al consigliere-assessore uscente Giovanni Dima, ma anche rispetto al secondo eletto della lista provinciale Francesco Morelli, ex capo di gabinetto del presidente Chiaravalloti, che, evidentemente, nell'esercizio di questa attività ha costruito una forte e capillare rete di rapporti su tutto il territorio. Un minor sostegno da parte del partito può poi essere alla base della mancata elezione, nelle liste di FI, dei consiglieri uscenti Raffaele Senatore e Mario Albino Gagliardi, quest'ultimo, come già segnalavamo, proveniente dall'UDC.

(49) Registra, ad esempio, un consenso di questo tipo il consigliere eletto nella lista provinciale di Rifondazione Comunista, Egidio Masella, che rappresenta un caso davvero singolare. Masella è giudice onorario presso il Tribunale di Paola; pur non essendo iscritto al partito si candida come indipendente nelle liste di Rifondazione Comunista; raccoglie nel suo paese, Grisolia, un piccolo centro della zona del Tirreno che registra soli 1.698 votanti su 2.282 elettori, ben 649 voti di preferenza, e realizza buoni risultati in termini di preferenze anche in altri centri della zona del Tirreno, riuscendo così a ottenere il seggio in consiglio sottraendolo al consigliere uscente, oltre che ex segretario regionale del partito e membro della direzione nazionale del partito, Damiano Guagliardi.

(50) Adamo, Pacenza, Pirillo, Morrone, Incarnato, Gentile, Dima, Occhiuto.

l'intero territorio provinciale ⁽⁵¹⁾. In alcuni casi la rete di legami sul territorio può anche essere "ereditata" per via parentale ⁽⁵²⁾. Nell'eventualità che il ruolo istituzionale ricoperto abbia avuto un raggio d'azione territorialmente più limitato, come nel caso degli amministratori comunali, diventano particolarmente importanti, per raggiungere il traguardo dell'elezione, risorse aggiuntive di diversa natura (mezzi economici, sostegno del partito, legami variamente acquisiti) che consentano di ampliare l'area di consenso.

6. *La formazione dei gruppi e l'allocatione degli incarichi*

Il nuovo Consiglio regionale calabrese risulta formato da 30 consiglieri della maggioranza di centrosinistra e 20 dell'opposizione di centrodestra. Nella maggioranza vengono assegnati 7 seggi sia ai DS che alla Margherita, 4 all'UDEUR, 3 a Unità Socialista, 2 a Rifondazione Comunista, 2 anche alla lista Progetto Calabrie-PDCI-IDV e, infine, 5 seggi al listino del presidente Loiero; l'opposizione ottiene invece 6 seggi per l'UDC, 5 sia per Forza Italia che per AN, 3 per il Nuovo PSI e infine uno per il candidato presidente Abramo.

Gli equilibri determinati dalle elezioni vengono modificati, all'avvio della legislatura, con la formazione dei gruppi, per effetto dell'iscrizione agli stessi dei consiglieri eletti attraverso i listini e di passaggi di consiglieri da una coalizione all'altra.

Rispetto alla formazione dei gruppi ci pare opportuno premettere che il nuovo Statuto regionale, per evitare il ripetersi del fenomeno della proliferazione dei monogruppi che ha contraddistinto la passata legislatura (che si è chiusa con la presen-

(51) Acri e Maiolo sono stati, rispettivamente, presidente e vicepresidente dell'amministrazione provinciale di Cosenza; Pizzini, oltre che sindaco di Paola, è stato per anni presidente dell'ARSSA; Stancato, medico, già consigliere regionale in altre legislature, ha ricoperto il ruolo di presidente dell'AFOR; Morelli è stato capo di gabinetto del presidente della Giunta regionale Chiaravalloti.

(52) È il caso, come già accennavamo più sopra, di Michele Trematerra, figlio del senatore Gino Trematerra.

za, in un Consiglio composto da 43 membri, di ben 22 gruppi di cui 17 formati da un solo consigliere), prescrive che i gruppi debbano essere formati da almeno tre consiglieri, consentendone la costituzione con un minor numero di consiglieri solo se si richiamano a gruppi presenti in parlamento e se corrispondono a liste che abbiano ottenuto alle elezioni almeno il 5% dei consensi.

Dei cinque consiglieri eletti attraverso il listino del centrosinistra 4 scelgono di iscriversi ai gruppi consiliari dei partiti che li hanno espressi (Loiero a quello della Margherita, Bova dei DS, Borrello dell'UDEUR e Magarò di Unità Socialista), mentre Sandro Principe, dopo aver proposto senza successo di poter formare un gruppo con una denominazione che si richiami direttamente all'Ulivo, decide di aderire al gruppo misto.

Precocemente, poi, il centrodestra subisce due defezioni: Sergio Stancato, eletto nel Nuovo PSI, fin dalla prima seduta del consiglio abbandona il partito di provenienza e aderisce al gruppo misto, per poi approdare, nel mese di luglio, al gruppo UDEUR; l'altra defezione riguarda invece il consigliere Egidio Chiarella, eletto nelle file di AN, che si iscrive al gruppo misto dichiarando la sua adesione al Patto dei Liberaldemocratici e, di conseguenza, il suo appoggio alla maggioranza di centrosinistra.

I due consiglieri eletti per la lista Progetto Calabrie-PDCI-IDV, Michelangelo Tripodi e Maurizio Feraudo (il primo del PDCI e il secondo di IDV), confluiscono nel gruppo misto; mentre i due consiglieri eletti per il Nuovo PSI, nonostante il passaggio alla maggioranza di Sergio Stancato, possono costituire il gruppo con la denominazione del partito, atteso che la lista ha superato alle elezioni la soglia del 5% dei voti.

All'esito delle vicende che abbiamo descritto ecco, dunque, come si presentano i rapporti fra maggioranza e opposizione e fra i diversi partiti all'interno delle stesse: sia al gruppo DS che a quello della Margherita risultano iscritti 8 consiglieri, 6 a quello dell'UDEUR, 4 a quello di Unità Socialista e 2 a quello di Rifondazione Comunista; è formato da 6 consiglieri il gruppo dell'UDC, da 5 quello di Forza Italia, da 4 quello di AN e da 2

quello del Nuovo PSI; sono iscritti al gruppo misto 5 consiglieri, 4 dei quali sostengono la maggioranza e 1 l'opposizione.

Il presidente Loiero presenta la nuova giunta il 2 maggio, rispettando i tempi previsti dallo Statuto e dalla legge elettorale. Sulla base sia delle dichiarazioni dei nostri intervistati che dell'osservazione della provenienza partitica degli assessori, possiamo ritenere che i margini di autonomia del presidente nella scelta degli assessori, già abbastanza ristretti per la previsione statutaria che limita a due i possibili assessori esterni al consiglio, siano stati ulteriormente ridotti per il rispetto degli accordi precedenti le elezioni e per effetto degli equilibri determinati dai risultati elettorali nella coalizione di maggioranza. La giunta del presidente Loiero, il quale, lo ricordiamo, è espressione della Margherita, risulta quindi composta da 11 assessori: 1 per la Margherita (Mario Pirillo), 2 per i DS (Nicola Adamo e Doris Lo Moro), 2 per l'UDEUR (Ennio Morrone e Pasquale Tripodi), ed 1 ciascuno rispettivamente per PDCI (Michelangelo Tripodi), Unità Socialista (Luigi Incarnato) e Rifondazione Comunista (Egidio Masella). Entra in giunta anche, in posizione almeno formalmente più autonoma dai partiti, il sindaco di Rende Sandro Principe. Loiero non trova in realtà spazi di autonomia neanche nell'assegnare i due posti di assessori esterni, che utilizza per recuperare il segretario regionale dei Verdi Diego Tommasi, e per consentire l'ingresso nell'istituzione regionale del coordinatore regionale di IDV Beniamino Donnici. Qualche spazio di autonomia dai partiti della coalizione Loiero lo recupera nominando 3 superconsulenti (sottosegretari o UOA, Unità operative autonome) che dovranno supportarlo in altrettanti settori strategici d'intervento. Questa figura non è prevista dallo Statuto e suscita notevoli critiche, anche per la circostanza che l'incarico relativo alle riforme istituzionali e ai rapporti con gli enti locali viene affidato a Paolo Naccarato, nella passata legislatura presidente della Commissione Riforme per la maggioranza di centrodestra. Gli altri due nomi sono quelli di Giuseppe Nola, l'imprenditore che Loiero aveva già voluto nel suo listino, e che viene incaricato di occuparsi dei progetti per l'area del porto di Gioia Tauro, e di Vincenzo Fal-

cone, già segretario del Comitato delle Regioni a Bruxelles, chiamato invece a gestire i fondi strutturali europei per lo sviluppo del territorio.

Alla formazione dei gruppi consiliari e alla composizione della giunta risulta fortemente collegata l'allocazione degli incarichi negli Uffici di Presidenza del consiglio e delle commissioni regionali. Le nomine vengono fatte anzitutto tenendo conto del peso dei diversi partiti che compongono la maggioranza per come determinato dai risultati elettorali, e poi, per la scelta dei singoli esponenti dei gruppi da nominare, si pone attenzione ad investire di un ruolo che comporti la dotazione di una struttura tutti gli esponenti della maggioranza che non abbiano già l'incarico di assessore o di presidente del gruppo consiliare. Nelle dichiarazioni della maggior parte degli esponenti del centrosinistra questo risponde all'esigenza di mettere ogni componente della maggioranza in condizione di assumere adeguate responsabilità in ordine al funzionamento dell'istituzione regionale. Ma altri esprimono opinioni diverse, sostenendo che l'allocazione degli incarichi risponde a logiche "spartitorie", dettate dalla crisi dei partiti e dalla corrispondente personalizzazione della politica ⁽⁵³⁾.

Anche l'opposizione di centrodestra assegna gli incarichi ad essa riservati (una delle vice presidenze del consiglio, uno degli incarichi di segretario questore del consiglio, tutte le vicepresidenze di commissione), sulla base del diverso peso elettorale dei partiti all'interno della coalizione.

Molti degli esponenti del centrodestra che abbiamo intervistato lamentano la totale mancanza di coinvolgimento dell'opposizione nella discussione relativa alla formazione degli organi consiliari. Le maggiori critiche si appuntano su due circostanze: aver assegnato alla maggioranza anche la presidenza della commissione di controllo; non aver ammesso una deroga allo statuto che consentisse la formazione di un gruppo consiliare a parte per il candidato presidente del centrodestra Abramo, così da consen-

(53) "[...] a tutti una struttura [...] se il collettivo non funziona più ognuno si fa un partito suo [...] ci vogliono soldi per farsi rieleggere, per venire incontro ai clienti" (11Cs).

tirgli di svolgere in modo autonomo ed equidistante dalle forze della coalizione il ruolo di portavoce dell'opposizione. A questo riguardo, però, molti degli intervistati denunciano deficit di organizzazione e coesione del centrodestra, descritto come diviso e incapace di esprimere posizioni unitarie, e questo, al di là dei veti del centrosinistra, avrebbe reso inopportuna la nomina di un esponente del centrodestra alla presidenza della commissione di controllo⁽⁵⁴⁾. Qualche difficoltà organizzativa e di coordinamento nell'opposizione sembra emergere anche da quanto dichiarato dal candidato presidente del centrodestra nel corso dell'intervista⁽⁵⁵⁾, e poi da quanto sostenuto dal consigliere di Forza Italia Luigi Fedele⁽⁵⁶⁾ (presidente del consiglio nella scorsa legislatura)⁽⁵⁷⁾.

7. Conclusioni

Gli organi regionali calabresi che vedono la luce dopo le elezioni dell'aprile 2005 presentano, a prima vista, diversi elementi di novità e discontinuità con quelli che li hanno preceduti: dopo anni di governo del centrodestra si appresta a governare la Regione una maggioranza di centrosinistra; il presidente del consiglio, esponente dei DS, è il primo della sua parte politica, perché dall'istituzione della regione i suoi predecessori sono stati, nell'ordine, socialisti, democristiani, e poi esponenti di AN e di

(54) "Non c'è opposizione in consiglio regionale [...] il centrodestra si è squagliato letteralmente [...] le recriminazioni per gli incarichi sono fatte a titolo personale da ciascun consigliere" (8Cd); "non c'era una reale maturazione dell'opposizione per un nome condiviso per la commissione di vigilanza [...] se ci sarà un'opposizione vera le riconosceremo un ruolo di controllo" (2Cs).

(55) "Mi è stato chiesto di fare il portavoce [...] ma potrò rappresentare il centrodestra nel tempo, voglio prima capire come ci si vuole attivare a fare opposizione".

(56) "Stiamo pagando lo scotto di una brutta sconfitta elettorale. C'è un tempo fisiologico che è necessario per assorbire il colpo e riorganizzarsi", *Il Quotidiano della Calabria*, 2 luglio 2005.

(57) In questo lavoro, la cui redazione è stata ultimata nel settembre 2005, non si dà conto di eventi che hanno successivamente modificato la composizione degli organi regionali, prima che il testo andasse in stampa: anzitutto l'omicidio del consigliere Francesco Fortugno, al quale è subentrato Domenico Crea, e poi le dimissioni dal ruolo di assessore del consigliere Egidio Masella.

Forza Italia; dei 50 membri del nuovo consiglio 20 sono consiglieri uscenti, mentre tutti gli altri sono nuovi eletti. Ma ad un'analisi più approfondita il rinnovamento appare meno consistente: a parte la constatazione che dei 20 uscenti riconfermati 3 sono già alla loro quarta consiliatura e uno è addirittura presente in consiglio per la quinta volta, dei 30 "esordienti" in realtà 2 sono già stati consiglieri regionali in passate legislature e 2 sono assessori regionali esterni uscenti, ma anche gli altri, per la maggior parte, hanno alle spalle esperienze di incarichi istituzionali, come amministratori locali o in ruoli di sottogoverno, che hanno consentito loro di assicurarsi il vasto seguito elettorale che ha favorito la loro candidatura e la loro elezione.

L'analisi della vicenda elettorale restituisce l'immagine di partiti molto deboli quanto a capacità di intermediazione collettiva, di elaborazione di idee e programmi e invece molto forti nella gestione del potere e nella distribuzione di incarichi e risorse. Quello che un po' tutti i nostri intervistati mettono in risalto è un fenomeno di crisi dei partiti e di "personalizzazione" della politica, che si evidenzia anche nel fatto che il partito non è luogo democratico di discussione dei problemi, di formazione di una classe politica competente e di rappresentanza delle istanze sociali, ma un'organizzazione fondamentalmente oligarchica in cui i massimi esponenti utilizzano il momento elettorale innanzitutto per confermare e riprodurre il loro potere. I criteri adottati nella formazione delle liste, la necessità di ingenti risorse per sostenere i costi di una "campagna elettorale" che non si limita al periodo immediatamente precedente le elezioni ma deve essere condotta coltivando in modo permanente la relazione con il proprio elettorato, finiscono per rendere molto difficoltoso l'accesso alla classe politica regionale alle donne (nel nuovo consiglio ne sono presenti solo 2), ai giovani (dei 50 consiglieri solo 6 hanno meno di 40 anni, e di questi solo 2 meno di 35) e, in generale, a soggetti con ridotte possibilità di mobilitazione di risorse economiche e meno inseriti nei meccanismi consolidati di gestione di potere e relazioni clientelari.

La tornata elettorale dell'aprile 2005 dimostra ancora una volta quanto sia determinante rispetto all'esito della competi-

zione elettorale in Calabria, la pratica dell'utilizzo del voto di preferenza, segno di quella personalizzazione diffusa di cui dicevamo. Riteniamo si possa sostenere che in Calabria un gran numero di elettori attribuisca il proprio voto anzitutto ad un candidato consigliere e, solo conseguentemente, ad un partito, ad una coalizione e al suo candidato presidente.

Nelle narrazioni dei nostri intervistati, la circostanza che già molto tempo prima delle elezioni spirasse un forte vento a favore della coalizione di centro sinistra, ha sicuramente condizionato la campagna elettorale e, prima ancora, la formazione delle liste. La prospettiva del successo dell'Unione da un lato ha spinto molti esponenti politici forti, portatori di un significativo seguito elettorale, ad approdare alle liste del centrosinistra; e d'altro lato, considerata la possibilità di accesso ad un maggior numero di seggi, ha indotto i dirigenti dei partiti dell'Unione ad inserire nelle liste più "candidati effettivi" che concorressero per gli ulteriori seggi oltre quelli, che si potevano considerare già sufficientemente garantiti, dei "campioni delle preferenze", capolista consiglieri uscenti. Di contro la prospettiva che la CDL perdesse il governo della regione, per un verso ha indotto molti candidati a tras migrare verso l'altra coalizione, per altro verso ha determinato la costruzione di liste meno competitive, con un minor numero di altri "candidati effettivi" accanto ai "campioni delle preferenze"; la preoccupazione principale era quella di garantire l'affermazione elettorale dei capolista (quasi tutti consiglieri uscenti) e, di conseguenza, hanno trovato meno spazio nelle liste sfidanti con significativa capacità di mobilitazione del consenso.

In sintesi la previsione di un passaggio di potere al centrosinistra ha favorito la formazione di liste più competitive all'interno dell'Unione che della CDL e questo, in virtù dell'elevato utilizzo dell'attribuzione del voto di preferenza, si è poi rivelato determinante rispetto alla misura del successo elettorale delle liste della coalizione di centrosinistra, contribuendo a realizzare quel, secondo molti comunque inaspettato, distacco di 20 punti percentuali rispetto alla coalizione di centrodestra.

La scommessa vinta delle primarie La Puglia

di Giuseppe Milella

Sommario

1. Introduzione. – **2. La ricerca del candidato alla presidenza nel centro-sinistra. Una breve storia** – **3. Le elezioni primarie.** – **4. La campagna elettorale e il verdetto.** – **5. Le elezioni del 3 e 4 aprile.** – **6. La costituzione della giunta e l'allocazione degli incarichi consiliari** – **7. La formazione delle liste circoscrizionali nella Provincia di Foggia** – **8. La formazione delle liste circoscrizionali nella Provincia di Bari** – **9. Conclusioni**

1. Introduzione

Le elezioni regionali del 3 e 4 aprile sono state rese particolarmente interessanti, in Puglia, dalla scelta della coalizione di centrosinistra di convocare elezioni primarie aperte alla base elettorale.

In questo capitolo, verrà quindi proposta innanzitutto (paragrafi 2-4) una ricostruzione del percorso che ha portato il centrosinistra a compiere tale scelta e del modo in cui si sono svolte le primarie. Passeremo poi ad analizzare (paragrafi 5 e 6) il processo di formazione delle liste circoscrizionali dei principali partiti, concentrandoci sulle province di Foggia e Bari. Tali resoconti si basano su interviste ai singoli consiglieri oltre che su un dettagliato esame dei dati elettorali, a livello comunale e provinciale.

Proporremo poi un'analisi complessiva dei risultati elettorali, del conseguente mutamento della mappa politica del Consiglio regionale, e della formazione della giunta Vendola (paragrafi 7 e 8).

Le conclusioni cercano di riassumere l'esito della ricerca focalizzandosi sul personale scelto dai partiti per le candidature⁽¹⁾.

2. *La ricerca del candidato alla presidenza nel centro-sinistra. Una breve storia*

La prima candidatura alternativa al presidente uscente, Raffaele Fitto, fu presentata a settembre. La Margherita pugliese ed il sindaco di centrosinistra di Bari, Michele Emiliano, proposero il nome di Francesco Boccia, economista, professore all'Università di Castellanza, assessore all'economia al Comune di Bari e stretto collaboratore di Enrico Letta. La candidatura fu accolta favorevolmente da Rifondazione Comunista, che rimarcava il suo interesse prioritario per il programma, in relazione al quale le dichiarazioni di Boccia lasciavano intravedere la possibilità di un'intesa. Al contrario, le reazioni di larga parte del centro-sinistra non furono affatto entusiastiche. In particolare, i Democratici di Sinistra, tramite il segretario regionale Michele Bordo, pur esprimendo "stima ed apprezzamento" per Boccia, lamentarono una scarsa notorietà del professore in ambito regionale, e gli contrapposero il nome di Paolo De Castro, professore di Economia a Bologna, ed *ex* ministro nei due governi D'Alema. Nello stesso periodo, il *leader* dell'UDEUR, Clemente Mastella, aveva chiesto per il suo partito un candidato presidente in Puglia o in Basilicata, contestando la ripartizione dei candidati per le quattordici regioni chiamate al voto, a suo modo di vedere concepita ad esclusivo vantaggio di DS e Margherita. Mastella caldeggiava la candidatura di Marida Dentamaro, vicesindaco di Bari, *ex* membro del CCD e senatrice dell'UDEUR. Infine, i Verdi si pronunciarono contro l'ipotesi Boccia. Come risultato, il 20 ottobre Francesco Boccia decide-

(1) L'indagine è stata svolta attraverso un'analisi della stampa locale e attraverso interviste condotte con responsabili delle campagne elettorali dei candidati alle primarie del centro-sinistra e con consiglieri appartenenti ai gruppi Democratici di Sinistra, Margherita, Forza Italia e Alleanza Nazionale.

va di fare un passo indietro rimettendo in discussione la sua candidatura ⁽²⁾.

Si fece quindi largo l'ipotesi di Vincenzo Divella, imprenditore del settore alimentare e presidente della provincia di Bari, che godeva del sostegno di DS e Verdi, oltre che dei vertici nazionali della Margherita, convinti che potesse attirare consensi presso l'elettorato centrista. Ma gli altri partiti del centro-sinistra e i presidenti delle province di Foggia e Taranto manifestarono il loro disappunto per una tale decisione. Infatti, Divella era stato eletto solo quattro mesi prima, e una rinuncia al mandato ricevuto dagli elettori avrebbe rappresentato, nelle parole del segretario provinciale dello SDI, "una chiara manifestazione di assenza di cultura di governo". Peraltro, l'incompatibilità fra le due cariche avrebbe portato allo scioglimento del consiglio provinciale di Bari. Grazie ad un meccanismo a catena, anche in Provincia di Foggia si sarebbero dovute convocare nuove elezioni. Infatti, come disposto dall'articolo 2 della legge 11 giugno 2004 istitutiva della sesta provincia pugliese (Barletta-Andria-Trani), nuove elezioni provinciali nelle Province di Foggia e Bari avrebbero prodotto automaticamente la convocazione di consultazioni elettorali per la formazione del primo consiglio provinciale della BAT. I consiglieri provinciali di Bari, *in primis* gli esponenti della Margherita, espressero una dura opposizione a tale ipotesi. In breve tempo, Divella annunciò il ritiro della sua candidatura ⁽³⁾.

Contemporaneamente, Rifondazione Comunista avanzava la proposta di Nichi Vendola, deputato, alla quarta legislatura, membro della Commissione parlamentare antimafia, fra i fon-

(2) ROSANNA LAMPUGNANI, *Bordo: con Boccia perdiamo. E spunta il nome di De Castro*, in *Corriere del Mezzogiorno* del 15 settembre 2004, p. 3; ID., *Mastella: il candidato a noi, la vittoria all'Ulivo*, in *Corriere del Mezzogiorno* dell'11 settembre 2004, p. 2; *Ecco la "rosa" dei Verdi, solo "spine" per Boccia* ne *La Gazzetta del Mezzogiorno* del 9 ottobre 2004, p. 7.

(3) ROSANNA LAMPUGNANI, *L'affondo di Marini: "Si vince solo con Divella"* in *Corriere del Mezzogiorno* del 29 ottobre 2004, p. 2; MICHELE COZZI, *Ulivo, missione a Roma*, ne *La Gazzetta del Mezzogiorno* del 26 ottobre 2004, p. 5; ROSANNA LAMPUGNANI, *Florido critica il centrosinistra: "Così voltate le spalle alla società civile"* in *Corriere del Mezzogiorno* del 28 ottobre 2004, p. 3; LORENA SARACINO, *Divella in consiglio: "Resto qui, non mi candido"* in *ibid.* del 27 ottobre 2004, p. 3.

datori del PRC dopo una lunga militanza prima nella FGCI, poi nel Comitato Centrale del PCI. L'ipotesi inizialmente ottenne il favore sia dei vertici nazionali che degli esponenti regionali della Margherita, e del segretario nazionale dello SDI, Enrico Boselli. Le maggiori obiezioni provenivano dai DS, convinti che Vendola non fosse un candidato in grado di entusiasmare il ceto medio pugliese, considerato decisivo per sconfiggere Fitto. Agli inizi di dicembre, Francesco Boccia, incoraggiato dai DS e dalla Margherita, ci ripensò e annunciò che sarebbe tornato ad impegnarsi attivamente come candidato. A quel punto, però, Vendola era stato tirato in ballo e Rifondazione difendeva la sua candidatura in ragione della sua maggiore notorietà e del suo maggiore radicamento territoriale rispetto al candidato centrista. Solo a questo punto, ad inizio dicembre, negli incontri dei *leader* nazionali del centro-sinistra si decise che lo sfidante di Fitto sarebbe stato scelto direttamente dalla base elettorale ⁽⁴⁾.

3. Le elezioni primarie

Il primo accordo relativo alle elezioni primarie prevedeva un collegio elettorale formato da 2.000 "grandi elettori". Il 40% di essi (800) sarebbe stato assegnato ai partiti della coalizione su base proporzionale; un 30% (600) avrebbe rappresentato gli amministratori locali (sindaci, consiglieri comunali e provinciali) sempre su base proporzionale per ciascun partito; infine, il restante 30% sarebbe andato alla società civile organizzata. Nello specifico, tutte le associazioni politiche e culturali di centrosinistra che ne avessero fatto esplicita richiesta, avrebbero ottenuto dei rappresentanti. Si convenne che sarebbero stati assegnati 10 delegati a ciascuna associazione di rilievo nazionale e 5 a testa per le associazioni regionali e locali. Il collegio si sa-

(4) MICHELE COZZI, *Uragano Vendola sull'Ulivo*, ne *La Gazzetta del Mezzogiorno* del 13 dicembre 2004, p. 5; *Puglia, Boccia o Vendola?* in *ibid.* del 18 novembre 2004, p. 11; MICHELE COZZI, *Ulivo, Boccia dice "sì"* in *ibid.* del 4 dicembre 2004, p. 7.

rebbe riunito una prima volta il 13 dicembre a Bari, alla Fiera del Levante, per stilare il programma comune. In seguito, in una seconda riunione, il 22 dicembre, avrebbe scelto il candidato.

La volontà di effettuare primarie “mediate” era stata manifestata dalla Margherita, ma Rifondazione non la aveva accolta con entusiasmo. Il risultato della consultazione, infatti, appariva scontato. Per quanto Vendola potesse contare sull’appoggio di una larga parte dell’associazionismo, un contesto che lo aveva visto protagonista come fondatore della LILA e dell’Arcigay, ed in virtù dei buoni rapporti con Pax Christi, del sostegno dell’ARCI e dell’Associazione Libera di Don Luigi Ciotti, il resto dei delegati si sarebbe quasi certamente attenuto alle direttive dei partiti di riferimento, che, in maggioranza, appoggiavano Boccia. Infatti, solo i Verdi avevano esplicitamente fornito il loro sostegno a Vendola. Come risultato, il segretario del PRC, Fausto Bertinotti, effettuò pressioni in occasione dei vertici nazionali del centro-sinistra, affinché si svolgessero primarie realmente aperte a tutto l’elettorato di riferimento della coalizione ⁽⁵⁾.

La proposta fu approvata. Il 27 dicembre si giunse all’individuazione di 55 Comuni sedi di seggio elettorale; 21 di essi corrispondevano alle città capofila dei collegi della Camera, e gli altri erano sedi staccate con oltre 25.000 abitanti. Contemporaneamente, fu stilato il regolamento delle primarie, il quale stabiliva che l’elettore avrebbe dovuto esibire un documento di riconoscimento per poter testimoniare di essere residente nel Comune sede del seggio e sottoscrivere la dichiarazione di condivisione del progetto politico della Grande Alleanza Democratica. Ogni elettore avrebbe dovuto versare un contributo di 1 euro per le spese organizzative (art. 8). In ciascun seggio, il ruolo del Presidente era svolto dal Segretario della Sezione di Partito nella quale si svolgevano le operazioni di voto. Inoltre, vi erano quattro scrutatori, individuati in numero di due per o-

(5) Ulivo, le tre “spine” di Prodi in *La Gazzetta del Mezzogiorno* del 18 dicembre 2004, p. 2.

gni candidato (art. 4). Al fine di garantire la regolarità delle operazioni di voto e di scrutinio, fu istituita una Commissione Regionale di Garanzia, composta dai Segretari Regionali dei partiti del centro-sinistra pugliese (art. 9), oltre a sei sottocommissioni provinciali e alla Commissione nazionale per le primarie, presieduta da Arturo Parisi.

In seguito alle pressioni di Rifondazione Comunista, favorevole ad ampliare la competizione anche ai Comuni con più di 15.000 abitanti, furono individuati ben 112 seggi in 107 Comuni (la città di Bari poteva contare su ben 6 seggi). La distribuzione dei seggi sul territorio vedeva 20 seggi collocati in provincia di Foggia, 10 nella neo-provincia Bat (corrispondenti a tutti i 10 Comuni di tale Provincia), 36 nella provincia di Bari, 21 nella provincia di Lecce, 12 a Taranto e provincia e 13 nella provincia di Brindisi. La data della competizione fu fissata a domenica 16 gennaio 2005 ⁽⁶⁾.

Anche con questa opzione, l'elezione di Vendola non sembrava probabile: tranne il PDCI e l'UDEUR, che avevano scelto di astenersi, tutte le altre forze del centrosinistra e i presidenti delle province pugliesi avevano appoggiato esplicitamente Boccia ⁽⁷⁾.

4. La campagna elettorale e il verdetto

Secondo i dati forniti dal segretario regionale del PRC, Nicola Fratoianni, e da alcuni membri dello *staff* che si è occupato della campagna elettorale di Vendola, l'organizzazione degli eventi è stata effettuata con un *budget* di circa 17.000 euro. Oltre al PRC, che ha fornito un notevole sostegno logistico e finanziario, una parte dei fondi è stata reperita attraverso sottoscrizioni private e, sebbene in quota minore, attraverso

(6) MICHELE COZZI, *Ulivo: primarie aperte* in *La Gazzetta del Mezzogiorno* del 27 dicembre 2004, p. 5; sul progressivo ampliamento del numero dei seggi elettorali si veda sempre COZZI, *L'Ulivo vota il 16 gennaio per scegliere l'anti-Fitto*, in *ibid.* del 28 dicembre 2004, p. 11.

(7) *Con Boccia i presidenti delle Province* in *ibid.* del 23 dicembre 2004, p. 7.

l'autofinanziamento derivante dalla vendita di *gadget*. La campagna è stata orchestrata in maniera capillare con un totale di 97 iniziative svolte nell'arco di dieci giorni, all'insegna dello *slogan* "La Puglia nel cuore". È importante sottolineare il fenomeno della nascita di comitati locali spontanei in favore di Vendola, che hanno costituito strutture fondamentali per la sponsorizzazione del candidato. Gli strumenti utilizzati sono stati principalmente i comizi elettorali, gli incontri e le conferenze stampa, aventi come interlocutori, principalmente, singoli cittadini impegnati nei comitati elettorali in favore di Vendola, comitati ambientalisti e membri dell'associazionismo giovanile. Le tematiche affrontate sono state prevalentemente quelle attinenti al territorio pugliese, quali la questione della riforma sanitaria e la creazione della discarica di Panni, nel foggiano, osteggiata dalla comunità locale. Molte delle iniziative hanno visto la partecipazione di esponenti politici di rilievo nazionale che, in dissonanza con le indicazioni dei partiti di riferimento, hanno fornito sostegno al candidato di Rifondazione, come nel caso di Pietro Folena (all'epoca nei DS, poi passato a Rifondazione) e del parlamentare dello SDI, Lello di Gioia. Oltre agli incontri pubblici, per la campagna elettorale sono stati stampati circa 15.000 manifesti, 200.000 cartoline, sono state attivate due linee telefoniche ed il sito Internet, che ha registrato 100.000 presenze. A chiusura della campagna, è stato organizzato un concerto a Bari ⁽⁸⁾.

La campagna elettorale di Boccia ha avuto per *slogan* "La Puglia per tutti". È stata condotta con un numero medio-alto di iniziative e con il supporto logistico dei partiti di riferimento, in particolare della Margherita, e di associazioni di categoria ed appartenenti al mondo cattolico. Esisteva un comitato centrale, con sede a Bari, composto da circa trenta membri cooptati fra collaboratori di fiducia e studenti facenti parte del CERST (Centro di Ricerca sullo Sviluppo Territoriale), un organismo diretto

(8) ERNESTO TARDIVO, "E io sto con Vendola" in *La Gazzetta di Capitanata* del 5 gennaio 2005, p. 3. Alcuni esponenti locali dei DS facevano parte dei comitati provinciali per Vendola; sul punto si veda *Nasce il Comitato per Vendola presidente* in *Gazzetta di Capitanata* del 2 gennaio 2005, p. 2.

da Boccia all'Università di Castellanza. Altri comitati erano presenti principalmente nei capoluoghi di provincia. Boccia ha scelto di privilegiare una campagna elettorale orientata al tessuto produttivo locale, attraverso incontri su tematiche economiche, quali l'utilizzo degli strumenti finanziari europei, che hanno visto l'intervento diretto di membri delle istituzioni, esponenti politici locali, e rappresentanti delle associazioni di categoria. Pochi sono stati i comizi e le assemblee pubbliche, mentre è stato fatto un notevole impiego di manifesti elettorali, specialmente nella città di Bari e nella relativa provincia, oltre alla distribuzione di volantini e di una pubblicazione scritta dal professore, contenente il suo programma. Inoltre, Boccia ha effettuato un buon numero di conferenze stampa e utilizzato la stampa locale attraverso interventi e lettere aperte. Il sito *Internet*, invece, è stato attivato solo nella fase finale della campagna elettorale. Si deve segnalare la partecipazione alla campagna di esponenti locali e nazionali dei partiti del centrosinistra ⁽⁹⁾.

I risultati delle primarie disaggregati per Provincia sono esposti nelle TABB. 1 e 2. Nella TAB. 1, i dati sono riportati in termini percentuali. La prima colonna indica gli elettori votanti centrosinistra che hanno partecipato alle consultazioni. In seguito sono riportati i suffragi ricevuti dai due candidati e, infine, nelle ultime due colonne, l'apporto fornito dagli elettori del PRC e della lista Uniti nell'Ulivo, rispettivamente a Vendola e Boccia. Come si può notare, i dati indicano che la percentuale di elettorato radicale che si è recata alle urne per votare Vendola è sempre superiore alla percentuale dell'elettorato di centrosinistra che ha votato per Boccia. Il dato ha diverse spiegazioni. Innanzitutto, con tutta probabilità si è manifestata una maggiore propensione al voto da parte degli elettori dei partiti collocati all'estremo. In alcuni casi, inoltre, il numero di elettori che hanno preferito Vendola è stato maggiore rispetto ai voti ottenuti alle elezioni europee dai partiti radicali. È il caso di alcuni cen-

(9) La campagna di Boccia ha visto la presenza diretta in Puglia di Enrico Letta. Molto attivi sono stati esponenti politici locali come l'attuale Vicepresidente della Giunta, Sandro Frisullo (DS) e il consigliere uscente Emanuele Sannicandro (Margherita) ed i segretari regionali di DS e Margherita, Michele Bordo e Gero Grassi.

tri delle Province di Foggia, di Barletta-Andria-Trani e di Lecce. In particolare, in quest'ultima Provincia, come si può vedere nella TAB. 1, Vendola avrebbe ricevuto un consenso dagli elettori di Rifondazione, notevolmente superiore a quello espresso dallo stesso elettorato nelle altre cinque Province. Ciò avvalorava l'ipotesi che una parte dei riformisti abbiano preferito l'esponente del PRC a Boccia. Infine, è possibile avanzare un'ultima considerazione. I Comuni nei quali si è registrato il maggiore sostegno a Vendola appartengono principalmente alle province di Foggia, di Bari, della neo-provincia di Barletta-Andria-Trani e di Brindisi. Questa conclusione è testimoniata, oltre che da un'analisi del voto a livello comunale, anche dalla TAB. 1, che mostra come Boccia abbia conseguito delle percentuali più alte nelle Province di Lecce e Taranto. Il dato è significativo nella misura in cui, come vedremo le Province in cui Fitto ha registrato più consensi rispetto a Vendola, sono proprio Lecce e Taranto. L'analisi è parzialmente confermata dalla TAB. 2, che mostra l'andamento del voto in termini numerici, Provincia per Provincia. Lecce e Taranto fanno parte delle Province che presentano una differenza negativa di voti fra Vendola e Boccia, sebbene dello stesso gruppo facciano parte anche Foggia e Brindisi.

TAB 1. *Tasso di partecipazione e risultati delle primarie per provincia, con indicatori di rendimento dei due candidati*

Prov.	% part. su elettori del CS	% Vendola	% Boccia	% Vendola su PRC (*)	% Boccia su Uniti nell'Ulivo (*)
Bari	9,2	57,2	42,8	39,3	6,7
B-A-T	7,4	56,2	43,8	29,2	6,7
Foggia	9,4	46,9	53,1	39,8	9,2
Brindisi	10,4	47,3	52,7	36,3	10,4
Taranto	5,7	46,5	53,5	21,4	5,2
Lecce	15,7	46,4	53,6	86,5	14,1
<i>Totale</i>	<i>9,5</i>	<i>51,1</i>	<i>48,9</i>	<i>39,5</i>	<i>8,3</i>

(*) La base di calcolo delle percentuali sono i voti ricevuti negli stessi comuni in cui erano presenti i seggi rispettivamente dal Prc e dalla lista Uniti nell'Ulivo alle precedenti elezioni europee. Sono stati usati come parametro di riferimento i risultati delle europee del 2004 e non quelli delle regionali del 2005 in quanto questi ultimi potrebbero essere stati influenzati dall'esito delle primarie stesse.

TAB. 2. Risultati elettorali delle elezioni primarie suddivisi per Provincia

Provincia	N. voti per Vendola	N. voti per Boccia	Differenza
BAT	3.879	3.025	854
Foggia	6.553	7.400	-847
Bari	14.737	10.923	3.814
Lecce	7.852	9.053	-1201
Taranto	2.924	3.364	-440
Brindisi	4.413	4.911	-498

5. Le elezioni del 3 e 4 aprile

L'appuntamento elettorale di aprile è stato preceduto da una campagna elettorale densa e capillare per entrambi i candidati alla presidenza della Regione. Come Nichi Vendola, Raffaele Fitto aveva alle spalle una lunga carriera politica. Laureato in Giurisprudenza, era stato eletto per la prima volta Consigliere Regionale nel 1990, diventando Assessore al Turismo. Riconfermato nella successiva legislatura con la maggior quota di voti di preferenza in Italia, aveva acquisito la carica di Vicepresidente della Regione con delega al Bilancio. Nel 1999 è stato eletto al Parlamento Europeo, quindi Presidente della Regione l'anno successivo. Il centro-destra non aveva avuto difficoltà nel ripresentare la sua candidatura per il 2005.

La campagna elettorale di Fitto ha privilegiato gli incontri con i rappresentanti delle piccole e medie imprese locali e le associazioni di categoria, come Assindustria e Confartigianato, pur effettuando iniziative meno ristrette, quali la distribuzione del programma di governo nelle piazze delle principali città pugliesi. Inoltre, Fitto ha utilizzato in misura maggiore rispetto a Vendola i *mass-media* locali e gli strumenti della comunicazione tradizionale. Infine, è importante sottolineare che i segretari nazionali dei partiti del centro-destra sono intervenuti in poche occasioni nelle iniziative di Fitto ⁽¹⁰⁾.

(10) ARCANGELO DE LUCA, *La ricerca: la comunicazione del centro-sinistra ha vinto su Internet* in *Corriere del Mezzogiorno* del 22 aprile 2005, p. 3; *Regione, sprint per le liste* in *La Gazzetta del Mezzogiorno* del 10 marzo 2005, p. 10; MICHELE COZZI, *Puglia, una corsa a quattro*, in *ibid.* dell'11 marzo 2005; *Fitto, arance in 35 piazze e*

Il candidato del centro-sinistra, al contrario, ha dato largo spazio a comizi ed incontri pubblici con la partecipazione dei rappresentanti del centro-sinistra nazionale e iniziative di piazza, fra le quali sono da annoverare concerti organizzati in tutti i capoluoghi di provincia. Vendola, inoltre, ha potuto contare sulla moltiplicazione dei comitati elettorali già sorti in occasione delle primarie, e diffusi anche all'estero, in città caratterizzate dalla presenza di comunità di emigrati pugliesi. Un ruolo importante è stato svolto dal sito *Internet*, capace di registrare ben 268.000 presenze nel periodo gennaio-aprile e da numerosi spot televisivi e manifesti con il volto del candidato. Complessivamente, secondo i dati riportati dal quotidiano "La Gazzetta del Mezzogiorno", tale campagna elettorale avrebbe avuto un costo di 180-200.000 euro ⁽¹¹⁾.

Il risultato del 4 aprile ha visto prevalere il candidato del centro-sinistra con uno scarto di 14.131 voti rispetto al suo avversario. È interessante il dato relativo alle preferenze: entrambi i candidati sono stati in grado di canalizzare preferenze aggiuntive rispetto ai voti in favore delle liste facenti parte della loro coalizione. Tale dato è riportato nella TAB. 3, che, oltre a mostrare l'andamento percentuale del voto ai candidati nelle sei Province, mette in risalto l'entità del contributo aggiuntivo fornito dagli elettori che hanno espresso solo la preferenza per uno dei candidati alla presidenza, non attribuendo alcun voto ai partiti. L'indice di personalizzazione, infatti, rappresenta la differenza percentuale tra il voto al candidato e il voto alle liste. Come si può notare, per entrambi i candidati tale indice risulta sempre positivo ed è leggermente superiore per Vendola. Pro-

obiettivo sull'agricoltura, in *Corriere del Mezzogiorno* del 27 marzo 2005, p. 2. Gli unici segretari di partito ad intervenire direttamente sono stati Marco Follini e Gianni De Michelis.

(11) MICHELE COZZI, *Viaggio con Vendola*, in *Gazzetta del Mezzogiorno* del 22 marzo 2005, p. 7; E Prodi "incita" Vendola: "Possiamo farcela anche qui" in *ibid.* del 19 marzo 2005, p. 9; *Fitto in 10 anni ha dimostrato di non saper guidare la Puglia* in *ibid.* del 22 marzo 2005, p. 6; MICHELE COZZI, *I disagi della Puglia nello spot di Vendola*, in *ibid.* del 7 marzo 2005, p. 7; ROSANNA LAMPUGNANI, *Da Siena a Basilea spuntano i comitati pro-Vendola*, in *Corriere del Mezzogiorno* del 17 febbraio 2005, p. 2.

tabilmente, il dato si può spiegare alla luce della maggiore presa sull'opinione pubblica delle tematiche affrontate dal candidato di centro-sinistra in campagna elettorale, ed in special modo del piano di riordino ospedaliero messo in atto dalla passata amministrazione. Inoltre, come si evince dalla TAB. 3, Vendola ha superato il suo rivale nelle circoscrizioni di Foggia, Bari, Barletta-Andria-Trani e Brindisi, mentre nelle circoscrizioni di Lecce e Taranto ha prevalso Fitto.

TAB. 3. *Voti ai candidati per la presidenza suddivisi per circoscrizione.*

Circoscrizione	Voti per Vendola (%)	Indice di personalizzazione per Vendola	Voti per Fitto (%)	Indice di personalizzazione per Fitto
Foggia	53,16	5,22	46,50	8,41
Bari	50,13	13,12	48,82	6,88
BAT	50,56	9,29	48,46	8,97
Lecce	47,50	5,65	51,54	11,02
Taranto	47,64	12,39	51,25	11,27
Brindisi	51,61	9,96	47,44	4,92
<i>Totale</i>	<i>49,84</i>	<i>9,5</i>	<i>49,24</i>	<i>8,64</i>

FONTE: Sito *Internet* della Prefettura di Bari: www.prefettura.bari.it

6. *La costituzione della giunta e l'allocazione degli incarichi consiliari*

La tornata elettorale del 3 e 4 aprile ha mutato gli equilibri politici vigenti in Puglia. Come rappresentato nella tabella 4, pur restando Forza Italia il primo partito in termini di voti, il numero dei consiglieri si è dimezzato rispetto alla legislatura precedente, quando il partito di Berlusconi, grazie al premio di maggioranza, poteva contare su 20 rappresentanti. Il centrosinistra, che questa volta ha beneficiato del premio, ha ottenuto 41 seggi su 70.

TAB. 4. Risultati elettorali delle elezioni regionali del 2000 e del 2005

Partito	Elezioni regionali 2005			Elezioni regionali 2000		
	N. voti	%	N. seggi	N. voti	%	N. seggi
DCU (*)	8.454	0,39	0	41.448	2,0	1
DS	355.842	16,63	14	319.631	15,6	8
DL Margherita	208.355	9,73	8			
I Democratici				124.160	6,1	3
PPI				126.903	6,2	3
Rinnovam. Ital.				29.418	1,4	1
IDV	38.121	1,78	1			
La Primavera Pugl.	55.357	2,59	3			
PDCI	48.287	2,26	2	34.567	1,7	1
Rif. Com.	109.267	5,11	4	72.689	3,6	1
PSDI-Soc.-Rep.	47.507	2,22	2			
UDEUR	70.211	3,28	3	56.724	2,8	1
SDI	85.755	4,01	3	92.194	4,5	2
Verdi	33.928	1,56	1	36.637	1,8	1
AN	259.110	12,11	7	315.762	15,5	8
Forza Italia	380.843	17,79	10	584.147	28,6	15
La P. prima di t.	195.355	9,13	5			
UDC	166.388	7,77	4	86.734	4,2	2
Nuovo PSI-PRi	48.056	2,25	1			
MIS	10.117	0,47	0	6.689	0,3	0
Alternat. Soc.	9.307	0,43	0			
Democrazia Crist.	6.741	0,31	0			
Dem. Crist.				23.461	1,1	0
Soc-Socialdem.				23.055	1,1	0
Lista Pannella				21.737	1,1	0
Lista Cito-Lam				18.839	0,9	0
Il Trifoglio				4.673	0,2	0
Pensionati	3.956	0,18	0			

(*) I dati inseriti per le elezioni del 2000 si riferiscono alla lista CDU.

FONTE: sito *Internet* della Prefettura di Bari www.prefettura.bari.it

Nei negoziati per la formazione della Giunta, durati all'incirca un mese, Vendola ha dovuto sanare alcuni contrasti sorti principalmente con i partiti della coalizione con una quota minore di rappresentanti in Consiglio. Sin dai primi giorni, infatti, il neopresidente aveva stabilito di riservare una quota di assessori a persone relativamente indipendenti dai partiti, scelte, dunque, in maniera autonoma, privilegiando le loro competenze tecniche. I piccoli partiti temevano di non avere alcun rappresentante in giunta, se si fosse preso come parametro di distribuzione degli incarichi il numero dei consiglieri eletti. I timori e-

rano presto confermati dalle indiscrezioni trapelate dagli organi di stampa, che rendevano note le richieste dei principali partiti. I DS, in virtù della posizione di primo partito del centrosinistra, avevano chiesto 4 assessorati; la Margherita si era candidata per tre deleghe in giunta, oppure 2 più la presidenza del Consiglio; Rifondazione aveva espresso la volontà di occupare un posto in Giunta, così come avevano fatto i Socialisti Autonomisti. Ai partiti con un solo consigliere, Vendola, probabilmente, aveva intenzione di affidare una presidenza di Commissione o altri posti di sottogoverno, come nomine nelle ASL. Tali ipotesi vedevano la netta contrarietà dell'Italia dei Valori, che lamentava, per bocca del coordinatore regionale, Felice Belisario, la "mancata partecipazione ai vertici del centrosinistra come manifestazione di un atteggiamento fortemente discriminatorio", e dei Verdi, unico partito a sostenere insieme a Rifondazione Comunista la candidatura di Vendola alle primarie. Il segretario nazionale, Pecoraro Scanio, aveva affermato che l'esclusione del suo partito dalla formazione della giunta "sarebbe stata grave ed incomprensibile" ⁽¹²⁾.

La Giunta è stata composta secondo quelle che erano le premesse e rispettando la priorità stabilita da Vendola in favore di una cospicua rappresentanza femminile. Due dei quattro assessorati in quota al presidente sono donne, rispettivamente Silvia Godelli, professore di Psicologia Clinica all'Università di Bari, che ha ricevuto la delega al Mediterraneo ed alla Cultura, ed Angela Barbanente, *ex* consulente dell'Assessorato all'Urbanistica della Regione Piemonte e ricercatrice del CNR di Bari, oltre che *Visiting Professor* presso le Università di Stoccolma, Umea e Orebro, che, in ragione delle sue competenze è stata nominata Assessore all'Urbanistica. Gli altri nomi scelti dal presidente sono stati Francesco Saponaro, docente di Progettazione Organizzativa e Sistemi Qualità all'Università di Bari, con delega al Bilancio e Programmazione Economica, e Marco

(12) *Gazzetta del Mezzogiorno* del 22 aprile 2005; *Gazzetta del Mezzogiorno* del 7 maggio 2005; MICHELE COZZI, *Vendola, giunta di spine*, in *Gazzetta del Mezzogiorno* del 29 aprile 2005, p. 6.

Barbieri, docente di Diritto del Lavoro nella Facoltà di Giurisprudenza di Foggia, con delega al Lavoro e Formazione Professionale.

Nell'assegnazione delle altre deleghe sono stati privilegiati i consiglieri eletti. Infatti, solo due assessori sono esterni, rispettivamente Massimo Ostilio (Turismo), parlamentare dell'UDEUR, nonostante fosse stato eletto nel gruppo CCD-CDU, e Paola Balducci (Pubblica Istruzione, Università, Beni Culturali, Ricerca Scientifica), rappresentante dei Verdi, docente all'Università di Lecce.

I Ds, oltre agli assessorati di Loizzo (Trasporti e Viabilità) e Gentile (Politiche sociali e flussi migratori) hanno ottenuto la vicepresidenza con delega alle attività produttive, conferita a Sandro Frisullo, il consigliere più suffragato del centrosinistra, con ben 16.087 preferenze, e la vicepresidenza del Consiglio Regionale, affidata a Luciano Mineo.

La Margherita ha ricevuto due assessorati insieme alla presidenza del Consiglio. Enzo Russo (Agricoltura, Alimentazione, Foreste, Caccia e Pesca) consigliere uscente ed *ex* segretario provinciale della CISL e Guglielmo Minervini (Affari Generali e Personale), fortemente voluto da Rutelli. Il presidente del Consiglio è Pietro Pepe, anch'egli consigliere uscente.

Rifondazione ha conseguito la nomina come assessore all'ambiente dell'*ex* segretario regionale, Michele Losappio, mentre Socialisti Autonomisti e SDI si sono aggiudicati un assessorato a testa, i primi con Alberto Tedesco alla Sanità, i secondi con il coordinatore regionale della coalizione, Onofrio Introna ai Lavori Pubblici.

Se l'Italia dei Valori ha potuto contare sull'assegnazione del segretariato alla presidenza del Consiglio, affidato all'unico rappresentante Vito Bonasora, il PDCI si è subito detto deluso della composizione della giunta. Vendola, infatti, aveva nominato Barbieri come espressione del partito di Diliberto, non rispettando la volontà del gruppo a livello regionale, che chiedeva una delega per l'*ex* consigliere Giovanni Valente. In breve tempo, i Comunisti Italiani hanno deciso di fornire appoggio esterno alla giunta Vendola.

Ma la composizione dell'organo di governo ha suscitato una polemica dovuta alla ripartizione provinciale delle cariche. La giunta è stata subito definita troppo "Baricentrica" per la presenza di otto assessori su 14 espressione della provincia di Bari. Fatta eccezione per la Provincia di Lecce (2 deleghe) e per la Bat (nessun rappresentante), le altre province possono vantare un rappresentante a testa. La questione è stata sollevata dai DS, ed in particolare dai consiglieri eletti nel foggiano, che hanno parlato di "Provincia praticamente annullata" (13).

Anche l'avversario di Vendola alle elezioni primarie, Francesco Boccia ha espresso il suo malumore per non essere stato incluso nella lista degli assessori. In fase di formazione della Giunta, infatti, Vendola aveva chiesto che Boccia fosse indicato dal suo partito di riferimento, la Margherita. I vertici regionali del partito di Rutelli avevano preteso che, al contrario, Boccia fosse incluso tra gli assessori scelti direttamente dal presidente, non intaccando la quota di deleghe spettanti al partito. La situazione di stallo non aveva consentito di procedere oltre, e la candidatura del professore si è praticamente arenata (14).

L'allocazione degli incarichi consiliari è avvenuta, se si eccettua gli incarichi di presidenza e vicepresidenza del Consiglio, con tempi meno stretti. La ripartizione delle cariche è avvenuta secondo uno schema consolidato, che prevede che la presidenza e una delle due vicepresidenze di ogni commissione vengano assegnate alla maggioranza, mentre la seconda vicepresidenza vada all'opposizione. Generalmente, maggioranza ed opposizione non interferiscono sulle rispettive scelte dei nominativi, e all'opposizione viene conferita la presidenza di una commissione di garanzia. Tuttavia, sono sorte polemiche fra i DS e i partiti più a sinistra nella coalizione (Rifondazione, Verdi e IDV) riguardo al numero delle commissioni consiliari, che i DS avrebbero voluto dilatare da 7 a 10, ed all'assegnazione all'opposizione della presidenza della Commissione

(13) FILIPPO SANTIGLIANO, *Regione, Foggia "emarginata"* in *Gazzetta di Capitanata* del 7 maggio 2005, p. 2.

(14) MICHELE COZZI, *Boccia sbatte la porta*, in *Gazzetta del Mezzogiorno* del 1 maggio 2005, p. 5.

Affari Istituzionali, che i DS e il presidente Vendola erano contrari a concedere. I DS hanno dovuto fare un passo indietro su entrambe le questioni, pur aggiudicandosi la presidenza della Commissione Sanità, che Rifondazione aveva reclamato per sé. Anche in questo caso, la ripartizione degli incarichi ha seguito, con tutta probabilità, una logica di compensazione. Dei sei incarichi di presidenza in palio, infatti, due sono andati ai DS, uno alla Margherita, uno a Rifondazione, e i restanti due sono stati assegnati alla Primavera Pugliese e al PDCI, gruppi che erano rimasti senza posti in Giunta. Nell'assegnazione della presidenza della commissione di garanzia, c'è stato uno scontro interno all'opposizione, con l'UDC che ha sponsorizzato assieme al Gruppo per le autonomie, formato dai consiglieri Loperfido e Brizio, fuoriusciti dal gruppo di Forza Italia, la candidatura del consigliere Caroppo (UDC), e i restanti gruppi del centro-destra che hanno votato e fatto eleggere, grazie all'astensione del centro-sinistra, il consigliere Chiarelli (La Puglia Prima di tutto) (15).

7. *La formazione delle liste circoscrizionali nella Provincia di Foggia*

Lo studio della composizione delle liste nelle Province di Foggia e Bari ha evidenziato l'esistenza di alcune dinamiche comuni a quasi tutti i principali partiti, nel processo di selezione dei candidati. Innanzitutto, le caratteristiche considerate basilari per ambire alla candidatura sono la notorietà e il radicamento territoriale. Quest'ultimo è inteso come capacità di raccogliere un numero medio-alto di consensi in competizioni elettorali locali. Per questo, si può dire che la candidatura al Consiglio Regionale sia intesa come sbocco di una carriera politica

(15) FRANCO GIULIANO, *Puglia, tensione a sinistra*, in *Gazzetta del Mezzogiorno* del 26 giugno 2005, p. 5; BEPI MARTELOTTO, *Commissioni, c'è l'intesa*, in *ibid.* del 28 giugno 2005, p. 6; FRANCO GIULIANO, *Sanità, scontro DS-PRC*, in *ibid.* del 28 giugno 2005, p. 6; BEPI MARTELOTTO, *Regione, lotta all'ultimo voto per la settima commissione*, in *ibid.*, del 20 luglio 2005, p. 7.

costruita a livello cittadino o provinciale. Alcuni partiti, principalmente identificabili in DS e AN, mettono in rilievo il valore della militanza, non necessariamente da intendere come un processo di lunga durata. Per i partiti “prossimi al centro” di entrambi gli schieramenti, la militanza ha un valore inferiore, e ciò è dimostrato da un’elevata presenza di passaggi di ceto politico da un gruppo all’altro. A tale riguardo, bisogna sottolineare la rottura con il centro-destra, avvenuta un mese prima delle primarie, del gruppo CDU dell’on. Gianni Mongiello, dovuta alla proposta di legge elettorale operata in quel periodo dalla maggioranza, che prevedeva uno sbarramento del 4 o 5%. Il gruppo, ricostitutosi come DCU, si è schierato con il centro-sinistra, portando più di ottomila voti, rivelatisi indispensabili per l’elezione di Vendola ⁽¹⁶⁾.

Uno dei requisiti fondamentali per l’elezione, in entrambe le circoscrizioni prese in esame, si è rivelato, come detto, la notorietà personale. In altre parole, sono stati potenzialmente competitivi quei candidati che riuscivano ad aggiudicarsi la maggioranza delle preferenze espresse per il loro partito nella loro città natale. Tuttavia, sono risultati eletti solo quei candidati che riuscivano a conseguire una percentuale medio-alta di consensi nel capoluogo o nei grandi centri della provincia. Nella circoscrizione di Foggia sono state penalizzate dall’esito elettorale proprio le liste all’interno delle quali non ci sono state candidature con bacini elettorali di riferimento geograficamente eterogenei. È il caso della lista di Alleanza Nazionale, all’interno della quale, tre dei quattro candidati competitivi (De Perna, Orlando e Agostinacchio) sono stati scelti tra le personalità del partito con maggiore visibilità all’interno del capoluogo. Il primo, avvocato, è presidente dell’Accademia delle Belle Arti di Foggia e presidente del Gruppo Consiliare di AN al Comune di Foggia. Vito Orlando, consigliere uscente, è *ex* capogruppo di AN alla Regione Puglia, mentre Paolo Agostinacchio è stato sindaco di Foggia. Tali candidati, dunque, pur avendo conse-

(16) ROSANNA LAMPUGNANI, *La svolta di Mongiello: se ne va con l’Unione*, in *Corriere del Mezzogiorno* del 8 marzo 2005, p. 2.

guito ottimi risultati a Foggia città, non sono riusciti ad ottenere un buon numero di preferenze in provincia, necessarie ad essere eletti. L'unico seggio conquistato da AN in Capitanata è andato all'ex assessore regionale al Demanio e agli enti locali, Roberto Ruocco, capace di coagulare più della metà delle sue 11.621 preferenze nelle città di Foggia e, soprattutto, Cerignola, sua città natale e paese nel quale aveva svolto per venticinque anni il ruolo di Consigliere comunale. Secondo quanto emerso dalle interviste con i candidati, si è rivelato fondamentale per l'elezione di Ruocco il supporto della Federazione provinciale del Partito, che gli ha consentito di ottenere il sostegno degli elettori di AN dei centri della provincia, distaccando di oltre 5.000 voti, il primo dei non eletti, Agostinacchio. Tale dato conferma un'indicazione che si è rivelata valida anche per gli altri partiti: oltre ai contatti diretti con elettorato e associazioni di categoria, un buon risultato è assicurato dai legami personali con alcuni esponenti locali di rilievo del proprio partito. Inoltre, sempre a detta di alcuni esponenti del partito di Fini, non vi è stata una gestione delle candidature basata sull'appartenenza alle correnti di AN. In campagna elettorale, però, gli esponenti nazionali delle correnti sono intervenuti in maniera diretta nella pubblicizzazione dei candidati di riferimento. Ad esempio, il Ministro delle politiche agricole, Gianni Alemanno è intervenuto nelle iniziative di Orlando, in nome della comune appartenenza alla Destra Sociale. Maurizio Gasparri ha partecipato ai comizi di Roberto Ruocco, facente parte della corrente Destra Protagonista.

Anche la lista provinciale di Forza Italia ha manifestato un difetto di competitività. I risultati numerici testimoniano in favore dell'ipotesi secondo cui c'è stata un'enfasi enorme sulle candidature dei due consiglieri uscenti, Lucio Tarquinio, ex capogruppo di Forza Italia e Enrico Santaniello, ex assessore regionale. Il primo, risultato eletto, ha ottenuto ben 14.658 preferenze, concentrate per la maggior parte nelle città di Foggia e Lucera; il secondo, pur avendo ottenuto 13.429 voti non è rientrato tra gli eletti. Il primo dei candidati non eletti è Rosario Cusmai, con 2.939 voti, un distacco di più di 10.000 voti da Santaniello. Il dato così negativo è dovuto, secondo i membri

del partito, ad una tardiva presentazione della lista all'elettorato e ad un affievolimento del supporto logistico della struttura di Forza Italia nei confronti dei candidati, rispetto alle elezioni regionali del 2000. Ciò ha comportato per ogni candidato la necessità di affrontare la campagna elettorale attraverso comitati locali, che, con tutta probabilità non hanno effettuato un'adeguata presentazione dei componenti della lista. Il fenomeno delle correnti è stato assente, nonostante ciascun esponente mantenga rapporti privilegiati con determinate personalità di livello nazionale del partito. La presentazione di tutti i candidati della Capitanata è stata svolta alla presenza del ministro della difesa, Antonio Martino e dello stesso candidato alla presidenza, Fitto⁽¹⁷⁾.

Nella lista UDC, le *performances* migliori sono state conseguite dai detentori di incarichi di rappresentanza nei Comuni del foggiano. È il caso dei primi due non eletti, rispettivamente Gianmario Zaccagnino, consigliere comunale di Sannicandro Garganico, e Domenico Verile, *ex* sindaco di Foggia. Tuttavia, la lista si è mostrata debole. Infatti, l'unico eletto, l'assessore regionale uscente alla formazione professionale, Angelo Cera, ha conseguito ben 11.034 voti contro i 2.903 di Zaccagnino. Inoltre, vi è stato un forte intervento della *leadership* del partito di Follini, con la partecipazione alle iniziative provinciali del sottosegretario al Ministero delle attività produttive, Pino Galati, dell'on. Mario Tassone, viceministro delle infrastrutture, e dell'on. Beniamino Brocca, quest'ultimo per la campagna elettorale di Cera⁽¹⁸⁾.

Nella lista provinciale dell'UDEUR vi è stata la presenza di due *ex* esponenti di Forza Italia, Michele Del Conte, capogruppo del partito al Consiglio Provinciale di Foggia e candidato come capolista, e Massimo Colia. Il loro passaggio di campo ha portato al partito di Mastella 4.582 preferenze, costituenti il

(17) Il ministro Martino per i candidati di FI in *Gazzetta di Capitanata* del 23 febbraio 2005, p. 2.

(18) FILIPPO SANTIGLIANO, *UDC, ecco gli 11 candidati* in *La Gazzetta di Capitanata* del 1 marzo 2005, p. 2; *La riforma della scuola convegno dell'UDC* in *Gazzetta di Capitanata* del 14 marzo 2005, p. 20.

37,68% dei consensi ricevuti dall'UDEUR in Provincia di Foggia. L'unico seggio conquistato è stato quello di Giovanni De Leonardis, foggiano, presidente della Confcooperative, che ha ricevuto 4.232 voti dei quali circa la metà nel capoluogo ⁽¹⁹⁾.

All'interno della Margherita ci sono state candidature di esponenti già titolari di ruoli di rappresentanza a livello provinciale e comunale. L'eletto Francesco Ognissanti era assessore provinciale. Rocco Laricchiuta, primo dei non eletti con 4.668 voti, è consigliere comunale a Foggia, eletto nella Lista civica dell'ex presidente della provincia di Foggia, Antonio Pellegrino, e poi passato qualche mese prima delle elezioni alla Margherita. Nelle ultime elezioni comunali, Pellegrino si era candidato alla carica di sindaco del capoluogo, con l'appoggio di UDEUR e Rifondazione Comunista, per poi passare, nel novembre scorso, al centro-destra e candidarsi alle regionali come capolista nella circoscrizione di Foggia all'interno della Lista "La Puglia prima di tutto". Inoltre, anche il capolista Antonio Paglia e Giuseppe Pica ricoprono incarichi di rappresentanza, il primo come consigliere comunale di Foggia, il secondo come assessore provinciale al turismo. Paglia è anche vicesegretario regionale e presidente provinciale della Margherita. Anche nel partito di Rutelli vi sono stati approdi di politici che avevano militato in Forza Italia. È il caso del quarto dei non eletti, Salvatore Mongiello, ex assessore comunale all'urbanistica. Infine, è importante sottolineare un aspetto riguardante le modalità di composizione della lista. Dai colloqui con gli esponenti della Margherita è emerso che la lista non è stata composta in base al criterio di appartenenza alle due correnti principali, ma privilegiando un piccolo numero di personalità potenzialmente competitive in quanto radicate sul territorio, in aggiunta alle quali sono stati candidate altre figure meno note. Tale gestione delle candidature ha suscitato, dopo le elezioni, le lamentele di alcuni esponenti del partito di Rutelli, e principalmente di Rocco Laricchiuta, che accusava il partito di non aver candidato persona-

(19) *Pertosa lascia l'UDC in La Gazzetta di Capitanata* del 9 marzo 2005, p. 2.

lità competitive, e, dunque, di aver favorito una perdita di consensi, specialmente nella città di Foggia ⁽²⁰⁾.

Nello SDI ci sono stati contrasti durante la campagna elettorale. Cinque esponenti del partito, infatti, avevano annunciato il loro sostegno in favore dell'elezione di Alfredo Grassi, classificatosi poi come il secondo dei non eletti, provocando il disappunto dell'Assessore provinciale all'agricoltura, Pino Lonigro, risultato l'unico eletto. Inoltre, anche lo SDI presentava tre candidature di ex appartenenti a Forza Italia. Nello specifico, si tratta di Anna Nuzziello, commercialista e in precedenza vicina all'ex assessore Santaniello, passata allo SDI nel febbraio 2004, Francesco Dipergola e Raffaele De Laurentis, che hanno conseguito 9.427 voti, pari al 36,71% dei 25.676 suffragi ricevuti dalla lista ⁽²¹⁾.

La lista provinciale dei Democratici di Sinistra è stata composta assegnando il ruolo di capolista al Consigliere uscente, Leonardo Marino. La formazione della lista non ha tenuto conto dell'appartenenza dei singoli candidati alle correnti interne al partito, fenomeno peraltro affievolitosi dopo l'ultimo Congresso nazionale. Si è privilegiato anche in questo caso, il criterio della notorietà personale e della diversificazione delle aree geografiche di appartenenza dei candidati. La campagna elettorale ha visto la partecipazione diretta di Massimo D'Alema per tutti i candidati della circoscrizione. Un aspetto interessante riguarda la provenienza geografica dei candidati risultati eletti. Angelo Riccardi, il candidato più votato, proviene da Manfredonia, ed è assessore ai Lavori Pubblici sia nella sua città natale che alla provincia di Foggia. Per la sua elezione ha potuto contare sulla notorietà derivante da tali incarichi, ma anche sul ruolo di pre-

(20) LORENA SARACINO, *Avvocati e medici, ex presidenti in corsa. Nanna e Bellomo cercano voti a Bari*, in *Corriere del Mezzogiorno* del 1 marzo 2005, p. 2; FILIPPO SANTIGLIANO, *Pellegrino se ne va da Fitto, sarà il capolista della civica*, in *ibid.* del 4 novembre 2004, p. 2; *Laricchiuta: "La Margherita sono io"*, in *ibid.* del 9 aprile 2005, p. 7.

(21) *I consiglieri socialisti si schierano con Grassi*, in *Gazzetta di Capitanata* del 23 marzo 2005, p. 2; *Anna Nuzziello, serata in discoteca*, in *ibid.* del 23 febbraio 2005, p. 2. Alfredo Grassi è anche assessore al legale ed al contenzioso del Comune di Foggia.

sidente della squadra di calcio della sua città. Il risultato conseguito avvalorava tale ipotesi: 7.093 voti su 11.135 sono stati ottenuti a Manfredonia. Il capolista Marino ha potuto contare sui voti provenienti dal nord-foggiano, principalmente San Severo ed Apricena che hanno pesato per il 50,7 % delle preferenze totali. La terza classificata, Elena Gentile, ha usufruito di una maggioranza di consensi provenienti dalla sua città, Cerignola (70,33% del totale). Contrariamente alle aspettative, almeno per i primi due candidati, non si può parlare di un patto di desistenza "naturale", cioè favorito dall'eterogeneità delle aree geografiche di riferimento delle clientele. Ad esempio, Riccardi ha istituito un comitato elettorale a San Severo, area di riferimento di Marino. Entrambi i candidati, in virtù dei ruoli politici ricoperti, hanno, probabilmente, potuto contare su un appoggio dell'*establishment* provinciale dei DS, mentre Gentile ha beneficiato della sua notorietà in ambito cittadino, per aver ricoperto in passato il ruolo di sindaco, elemento che le ha consentito di instaurare buoni rapporti anche con una parte dell'elettorato collocato più a sinistra. Anche una parte del sindacato (la SPI-CGIL) ha fornito appoggio alla sua candidatura.

La lista di Rifondazione Comunista ha risentito della divisione in correnti amplificatasi nell'ultimo congresso nazionale. In particolare, la spaccatura riguardava le candidature della sinistra interna, quali Gerardo Valentino, capogruppo del PRC al Consiglio provinciale, e Bruno Gorgoglione, di S. Giovanni Rotondo, assessore provinciale alle politiche educative. In particolare, su quest'ultima candidatura si scontravano le posizioni di chi, nel partito era contrario ad inserire nella competizione esponenti del partito già detentori di ruoli di rappresentanza, e i segretari delle sezioni comunali di Rignano Garganico e San Marco in Lamis, favorevoli ad una candidatura che rappresentasse il Gargano. Le urne hanno riconfermato il consigliere uscente Arcangelo Sannicandro, che aveva optato per la doppia candidatura nelle circoscrizioni di Foggia e Barletta-Andria-Trani ⁽²²⁾.

(22) *Regionali, Rifondazione divisa*, in *Gazzetta di Capitanata* del 24 febbraio 2005,

Infine, bisogna menzionare l'elezione, all'interno della lista "La Puglia Prima di tutto", dell'ex presidente della USL di San Severo, Francesco Damone. L'ex presidente di centrosinistra della provincia di Foggia, Antonio Pellegrino, è risultato il primo dei non eletti con 2.830 voti, nonostante avesse beneficiato dell'appoggio di un "Comitato tutela imprese della Capitanata", costituito a Foggia da un gruppo di commercianti e avente lo scopo di impedire l'apertura di grossi centri commerciali ⁽²³⁾.

8. *La formazione delle liste circoscrizionali nella Provincia di Bari*

Nella composizione della lista provinciale di Alleanza Nazionale in provincia di Bari, c'è stato un intervento diretto dei *leader* nazionali. Infatti, il ministro delle comunicazioni, Maurizio Gasparri, è riuscito a far ritirare la candidatura del Consigliere provinciale Michele Roca, che avrebbe potuto mettere a repentaglio una candidatura importante, quella del consigliere uscente, Sergio Silvestris. Il partito ha puntato molto sugli *ex* consiglieri ed assessori regionali, che rappresentano la totalità degli eletti di AN alla Regione Puglia, sebbene non tutti i consiglieri uscenti siano stati riconfermati. Tuttavia, ci sono state discussioni all'interno del partito, circa la doppia candidatura come capolista nelle circoscrizioni di Bari e Barletta-Andria-Trani, dell'Assessore uscente all'Agricoltura, Nicola Marmo, opzione scelta anche dallo stesso Silvestris. Il coordinatore barese, Rosario Polizzi, aveva fatto notare che tali mosse avrebbero scoraggiato aspiranti neocandidati dal presentarsi alla competizione. Le divergenze sono state sanate dal coordinatore regionale del partito, Mantovano, che, alla fine, ha avallato la scelta in favore delle doppie candidature. Il risultato finale, però, ha dimostrato che non c'è stato spazio per nuovi candidati. I

p. 2; FILIPPO SANTIGLIANO, *Regione, Rifondazione è divisa*, in *ibid.* del 27 febbraio 2005, p. 2; *PRC: "è lui il candidato alle regionali"*, in *ibid.* del 17 febbraio 2005, p. 8.

(23) *Il comitato tutela imprese contro i centri commerciali*, in *ibid.* del 3 marzo 2005, p. 2.

consiglieri uscenti Attanasio e Silvestris hanno conquistato i seggi nella provincia di Bari, mentre Marmo è stato eletto nella Bat. Ai fini dell'elezione si è rivelato relativamente poco importante il sostegno di alcune associazioni di categoria. Ad esempio, l'UGL ha sostenuto la candidatura di Michele D'Erasmo, solo terzo dei non eletti con 3.500 voti, ben 5.628 in meno rispetto a Silvestris ⁽²⁴⁾.

Forza Italia ha strutturato la sua lista ricandidando nelle prime cinque posizioni i cinque consiglieri uscenti eletti in provincia di Bari. Di essi, è stato riconfermato un solo consigliere, Luigi Loperfido, passato, come detto, al Gruppo per le Autonomie. Raffaele Belardi è risultato il primo dei non-eletti, per soli 53 voti, mentre sono stati eletti Massimo Cassano e Giacomo Olivieri. Non rieletto neanche il capolista Mattia Mincuzzi, solo sesto dei non eletti.

Nella lista UDC si è avuta la rielezione di Salvatore Greco, nipote di Antonio Matarrese, e la bocciatura dell'ex vicepresidente della Regione, Giovanni Copertino, primo dei non-eletti. Escluso dal seggio anche Enrico Balducci, consigliere uscente, la cui candidatura era stata voluta direttamente dal leader dell'UDC, Follini ⁽²⁵⁾.

L'UDEUR ha conquistato un rappresentante, Nicola Canonico, che ha scavalcato nelle preferenze il consigliere uscente di Rinnovamento Puglia, Alfonsino Pisicchio.

Nella Margherita sono stati eletti l'ex capogruppo del PPI al Consiglio Regionale, Pietro Pepe e l'ex sindaco di Molfetta, Guglielmo Minervini, fondatore con Rutelli e Cacciari del movimento "Centocittà", che riuniva i sindaci del centro-sinistra a livello nazionale. Rutelli è intervenuto in maniera diretta nella campagna elettorale di Minervini.

Nello SDI c'è stata l'affermazione di Onofrio Introna, coordinatore regionale del centro-sinistra.

(24) FRANCESCO STRIPPOLI, *Legge elettorale, Mantovano contro il "partito degli assessori"*, in *Corriere del Mezzogiorno* dell'8 febbraio 2005, p. 2.

(25) ROSANNA LAMPUGNANI, *Follini convince Balducci: "Mi candido nell'UDC, non lascio la coalizione"*, in *Corriere del Mezzogiorno* del 10 febbraio 2005, p. 3.

Come in AN, anche nei DS ci sono stati contrasti relativi alla scelta della rosa di nomi da proporre all'elettorato. In particolare, il ruolo di capolista è stato ambito da più esponenti della Quercia. L'intervento del segretario regionale Bordo ha risolto la situazione, permettendo al Consigliere uscente Mario Loizzo di essere capolista, e a Tea Dubois, moglie del vicepresidente della provincia di Bari ed esponente DS, Enzo Lavarra, di occupare la seconda posizione. Un'altra questione è stata sollevata dalla candidatura di Sergio Povia, *ex* sindaco di Gioia Del Colle con la percentuale di suffragi più alta in Italia (79,6%), eletto alla provincia di Bari nel 2004 ancora una volta con il *quorum* più alto (40,1%). Una tale popolarità avrebbe potuto mettere a repentaglio il successo delle candidature degli uscenti Loizzo e Michele Ventricelli. Tuttavia, il segretario regionale, alla fine ha dato spazio alla candidatura per cercare di creare una lista maggiormente competitiva. L'esito del voto ha premiato Povia, che ha ottenuto la maggior parte dei consensi a Gioia Del Colle, ma anche gli uscenti Loizzo e Ventricelli, quest'ultimo con una maggioranza di suffragi conquistati ad Altamura. Per quanto riguarda il sostegno organizzato ai singoli candidati, va rimarcato che la Confederazione Italiana Agricoltori ha appoggiato più candidati, mentre la CGIL ha quasi sicuramente sponsorizzato Loizzo, che ne è stato segretario provinciale. È esistito, infine, un tacito accordo di desistenza territoriale, non rispettato però dai primi due candidati nella lista.

Ci sono stati forti contrasti anche nella scelta dei candidati della lista provinciale "La Primavera Pugliese", di supporto a Vendola e che, nelle intenzioni, avrebbe dovuto raccogliere esponenti del mondo culturale ed accademico slegati dai singoli partiti. La questione verteva intorno alla candidatura di Cesare Veronico, consigliere comunale a Bari, passato dai Verdi alla Lista Emiliano, e fortemente sponsorizzato dal sindaco di Bari. Il segretario regionale dei Verdi, Domenico Lomelo, aveva protestato nei confronti di Vendola, che si era fatto garante della non candidatura di Veronico. Alla fine, ha prevalso l'intenzione

di candidarsi, e Veronico è risultato il primo dei non eletti con 3.128 preferenze ⁽²⁶⁾.

Infine, una delle prime candidature ad essere annunciate per la lista "La Puglia Prima di tutto", è stata quella di Franco Albore, ex segretario provinciale di Bari per l'UDEUR, come capolista. Pur non essendo stato eletto, Albore ha portato ben 3.745 voti al presidente uscente della Regione ⁽²⁷⁾.

9. Conclusioni

L'esito elettorale del 3 e 4 aprile ha manifestato, nelle opinioni della maggioranza dei consiglieri regionali, la rilevanza della capacità di coinvolgimento dell'elettorato da parte del candidato alla presidenza risultato vincente. Questo elemento è stato ritenuto decisivo per il risultato finale, in quanto ha portato alle urne anche settori che, tradizionalmente, mostravano diffidenza nei confronti del centro-sinistra. Contemporaneamente, lo studio sul personale politico dei singoli partiti ha mostrato che vengono privilegiate dagli elettori le figure che dispongono di una buona base di consenso con la società civile e hanno alle spalle una militanza attiva nelle organizzazioni partitiche. L'elevato costo della campagna elettorale e la quasi totale assenza di finanziamenti da parte delle strutture di partito fanno sì che vengano avvantaggiati i candidati che possono disporre di cospicue risorse personali o di una notorietà ampia acquisita attraverso la copertura di incarichi di rappresentanza. All'interno dei partiti, poi, assume importanza la figura del segretario provinciale o regionale, come carica in grado di risolvere i conflitti relativi alle candidature e di scegliere il personale in grado di riscuotere la maggior quota di consensi possibile.

L'osservazione del procedimento di formazione della Giunta ha indicato che esiste una divisione delle competenze fra presi-

(26) LORENA SARACINO, *Veronico nella Lista Primavera, strappo con i Verdi*, in *Corriere del Mezzogiorno* del 27 febbraio 2005, p. 2.

(27) Fitto, *ora il problema è il nome*, in *La Gazzetta del Mezzogiorno* del 14 gennaio 2005, p. 3.

dente e partiti della coalizione vincente. Nessuno degli attori in causa è intervenuto cercando di condizionare le nomine altrui in modo pesante. Il presidente ha riservato ad una scelta personale una quota di assessori, al di fuori della quale ha cercato di ripartire le restanti deleghe fra i partiti, tenendo conto dei consensi ricevuti da ognuno di essi. Una volta stabilite le quote, la scelta delle personalità è stata effettuata dai partiti di riferimento, con scarsa possibilità per il presidente di intervenire, a meno di provocare crisi della coalizione.

Per concludere, nella ripartizione degli incarichi consiliari è prevalsa una procedura consolidata, volta ad evitare drastici conflitti fra la maggioranza e l'opposizione. Anche qui, all'interno delle rispettive sfere di competenza, i gruppi di maggioranza e di opposizione scelgono separatamente le nomine, rendendo il passaggio in Consiglio una ratifica di decisioni prese altrove.

Approfondimenti

Monitorare l'evoluzione istituzionale: la banca dati sul decentramento amministrativo della Regione Emilia-Romagna

di Marta De Giorgi e Luigi Ramenghi ()*

Sommario

1. Introduzione. – 2. Breve ricostruzione del ruolo delle Regioni e delle autonomie locali nella Costituzione, prima e dopo la riforma del 2001. – 3. L'attuazione del decentramento amministrativo e la riforma del sistema regionale e locale in Emilia-Romagna. – 3.1. Le riforme amministrative negli anni '90 (le cd. Leggi Bassanini). – 3.2. Il decentramento a livello regionale. – 3.3. L'attuazione della riforma costituzionale. – 4. Riforme Bassanini e riforma del Titolo V: problemi e prospettive. – 5. La banca dati sul decentramento amministrativo. – 6. Alcune considerazioni conclusive.

1. Introduzione

La riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione, apportata dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, ha introdotto nell'ordinamento giuridico italiano elementi profondamente innovativi anche per quanto riguarda il sistema amministrativo, sebbene su questo piano il cambiamento fosse cominciato già negli anni '90, per mezzo di fonti legislative ordinarie, le note "Leggi Bassanini".

Grazie al ruolo determinante, acquisito nel 2001, circa la disciplina delle funzioni amministrative nelle materie di loro competenza, le regioni oggi sono diventate titolari di importanti scelte su come leggere e attuare il decentramento amministrati-

(*) I paragrafi 1, 3.2, 3.3, 4 e 6 sono stati redatti da LUIGI RAMENGHI; i paragrafi 2, 3, 3.1 e 5 sono di MARTA DE GIORGI.

vo e la sussidiarietà, scelte che invece negli anni '90 spettavano quasi esclusivamente al legislatore statale.

Il carattere transitorio e l'innegabile delicatezza dell'attuale fase istituzionale, d'altra parte, acuiscono in capo ai soggetti del governo territoriale il bisogno di monitorare il lento ma caotico cambiamento del sistema, anche al fine di calibrare gli strumenti operativi.

La "Bancadati sul Decentramento Amministrativo", varata dalla Regione Emilia-Romagna nel giugno del 2005, mira appunto a fotografare le relazioni intersoggettive tra la Regione e gli altri soggetti istituzionali del territorio, illustrando l'articolazione delle rispettive competenze, nonché lo spazio ancora riservato allo Stato in ordine alla disciplina e all'allocazione delle funzioni. Si tratta di uno strumento non soltanto conoscitivo ma anche collaborativo: l'unica strada percorribile all'interno del nuovo assetto costituzionale "equiordinato" è infatti quella di un decentramento non più calato dall'alto come quello degli anni '90, ma concertato tra gli enti interessati. Ciò è tanto più vero se si considera che il decentramento può trasformarsi in un processo "tendente all'infinito": dopo che la riforma del 2001 sarà stata attuata, la maggior parte delle nuove funzioni che nasceranno dovrà essere trasferita rapidamente agli enti locali, contestualmente alle risorse. Ma questa epoca, al momento, appare ancora lontana.

2. Breve ricostruzione del ruolo delle Regioni e delle autonomie locali nella Costituzione, prima e dopo la riforma del 2001

Esiste senza dubbio una continuità, seppure problematica, tra il nuovo dettato costituzionale e la legge n. 59 del 1997. Essa consiste innanzitutto nel fatto che in nessuno dei due casi è stato realizzato un ordinamento federalista in senso proprio.

Come noto, il sistema di governo previsto dalla Costituzione del 1948 è di tipo regionale, ossia caratterizzato dall'attribuzione alle Regioni, non soltanto di poteri amministrativi, ma

anche legislativi, i quali, per quanto limitati, le differenziano dagli altri enti territoriali. Questo modello è stato sostanzialmente attuato con le prime due “regionalizzazioni” (la prima, legge n. 281 del 1970, con cui furono istituite le Regioni a statuto ordinario e cui corrispose l’emanazione di undici decreti attuativi di trasferimento delle funzioni delegate dallo Stato alle Regioni; la seconda, legge n. 382 del 1975, cui seguì il noto il d.P.R. n. 616 del 1977).

Neanche le due riforme degli anni ‘90, cioè la legge n. 142 del 1990 e soprattutto la menzionata l. n. 59/97 e successivi decreti attuativi, hanno cambiato la natura regionale della nostra Repubblica, ma hanno profondamente modificato il sistema delle autonomie locali, come concepito, oltre che dal vecchio Titolo V, parte II, dall’art. 5 della Costituzione. È quest’ultima disposizione, peraltro, a segnare una continuità tra la Costituzione del 1948 e quella del 2001, fungendo da limite non solo al centralismo statale ma altresì ai tanti possibili e diversi centralismi regionali. Già nel vecchio contesto costituzionale infatti era legittimo parlare, a partire dall’art. 5, di un “sistema costituzionale delle autonomie locali” ⁽¹⁾, sebbene allora la distinzione tra le nozioni di autonomia e di autarchia apparisse sfumata. Oggi, questa interpretazione sembra confermata dal nuovo testo dell’art. 114 Cost., che ha introdotto nell’ordinamento il principio di equiordinazione, a cui si affiancano i principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza (art. 118, primo comma), i quali devono ispirare l’attività legislativa determinando l’allocazione delle funzioni amministrative al livello di governo che meglio è in grado di esercitarle, in un contesto che è stato definito di “pluralismo istituzionale paritario” ⁽²⁾.

La più rilevante conseguenza di questa trasformazione consiste nella caduta del cd. “parallelismo tra funzione legislativa e funzione amministrativa”. Come noto, la precedente versione dell’art. 118, comma primo, Cost., prevedeva una competenza

(1) F. PIZZETTI, *Il sistema costituzionale delle autonomie locali*, Milano, Giuffrè, 1979.

(2) M. CAMMELLI, *Amministrazioni (e interpreti) davanti al nuovo Titolo V della Costituzione*, in *Le Regioni*, n. 6/2001, p. 1274.

regionale in ordine all'esercizio delle funzioni amministrative nelle materie di cui al comma primo dell'art. 117, ad eccezione di quelle di interesse "esclusivamente locale" (quali potrebbero oggi essere le cd. "funzioni fondamentali degli enti locali", ovvero quelle "proprie"). Per il resto, il comma secondo contemplava la possibilità per lo Stato di delegare l'esercizio di funzioni "ulteriori" rispetto alle materie *ex art.* 117. La norma si chiudeva stabilendo che l'esercizio delle funzioni amministrative regionali avvenisse "normalmente" attraverso: 1) delega agli enti locali; 2) *avvalimento* dei loro uffici. In quel contesto, là dove si fosse riscontrato un interesse esclusivamente locale in funzioni collegate alle "etichette" di cui al precedente art. 117, il legislatore statale sarebbe stato in grado di attrarre a sé sostanziose fette di competenza legislativa regionale a vantaggio delle autonomie territoriali ⁽³⁾.

Si noti però che anche oggi il livello degli interessi seguita a operare come deroga: non più al parallelismo delle funzioni, come nel contesto precedente, ma alla generale attribuzione delle funzioni amministrative ai comuni. Attualmente, la dimensione degli interessi assurge a parametro per l'allocazione delle funzioni amministrative al livello di governo più adeguato alla cura degli stessi: meccanismo che, se da un lato si fonda sul principio di legalità, dall'altro è reso possibile dalla sussidiarietà.

Poiché l'individuazione delle funzioni amministrative di interesse esclusivamente locale era affidata (vecchio comma primo dell'art. 118 Cost.) alla "legge della Repubblica" (la stessa che, ai sensi dell'art. 128 Cost., oggi abrogato, era competente a "determinare" le funzioni degli enti locali), la prima regionalizzazione determinò una riduzione delle funzioni amministrative oggetto della competenza legislativa regionale quando esse rappresentavano funzioni "proprie" degli enti locali. In generale, la tendenza del legislatore statale a tutelare l'autonomia locale ri-

(3) Nelle materie di competenza regionale, infatti, era possibile che leggi statali intervenissero attribuendo direttamente agli enti locali specifiche funzioni ai sensi del comma primo, art. 118 Cost.

spetto all'autonomia regionale è proseguita anche nella seconda fase di trasferimento (*ex d.P.R. n. 616/1977*) quando "funzioni amministrative già dello Stato o delle Regioni sono state direttamente attribuite agli enti locali"⁽⁴⁾.

In particolare, il modello del previgente comma terzo dell'art. 118 Cost. (anche rispetto alla possibilità di *sub-delegare* agli enti locali con legge l'esercizio delegato di funzioni statali da parte delle Regioni; art. 7 d.P.R.) si è sempre scontrato, da un lato, con l'esercizio di forti poteri di "indirizzo e coordinamento" da parte delle Regioni, dall'altro, con l'oggettiva difficoltà, in termini di adeguatezza, in cui versava la maggioranza dei comuni italiani, resa ancor più grave dal ritardo con cui fu varata la riforma dell'ordinamento locale (l. n. 142/90).

Da quanto sinora esposto emerge allora come la prima fase di attuazione del regionalismo sia stata caratterizzata da: 1) un atteggiamento protettivo dello Stato rispetto agli enti locali e una corrispondente sottrazione di autonomia alle regioni, tanto sul versante delle competenze normative e legislative quanto amministrative; 2) il diffuso ricorso da parte delle Regioni (specie nel decennio 1980-1990) a politiche di accentramento nell'esercizio delle funzioni amministrative attraverso un uso indiscriminato dei poteri di indirizzo.

La riforma degli enti locali operata con la legge 142 introdusse vari elementi innovativi. Prima di tutto superò il criterio della cd. "uniformità" delle funzioni, in quanto il c. 2 dell'art. 3 prevedeva che nelle materie di legislazione "necessaria" *ex* comma primo, art. 117 Cost., il legislatore regionale identificasse gli interessi degli enti locali "in rapporto alle caratteristiche della popolazione e del territorio"; in secondo luogo, riconosceva alle Regioni la possibilità non solo di delegare ma anche di "attribuire" funzioni agli enti locali. Da qui il nuovo ruo-

(4) P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, Giappichelli, 1996, p. 453; il riferimento è alle materie dei servizi sociali, dell'assistenza sanitaria, dell'assistenza scolastica e della polizia amministrativa. L'art. 1 del d.P.R. n. 616/1977 contemplava il "trasferimento" di funzioni amministrative di cui al comma primo, art. 117 Cost., ancora esercitate dallo Stato e la "delega" alle Regioni per l'esercizio di altre funzioni amministrative, ai sensi del comma terzo dell'art. 118 Cost.

lo riconosciuto alla regione, definita dalla Corte costituzionale “centro propulsore e di coordinamento del sistema delle autonomie locali” ⁽⁵⁾. Secondo i giudici della Consulta la missione della legge 142 era duplice: dotare gli enti locali di più ampia autonomia e “assicurare un più organico raccordo funzionale tra essi e la Regione”. Del resto, l’esperienza dagli anni ’70 in poi era stata caratterizzata da una prassi regionale più propensa all’esercizio di funzioni gestionali “che non a ricercare forme di un armonico esercizio di funzioni di programmazione di governo” ⁽⁶⁾. Il pregio della legge 142 è stato quello di superare il tradizionale schema di rigida separatezza tra sistema regionale e sistema delle autonomie locali. Valorizzazione dell’autonomia locale e centralità regionale nel sistema delle autonomie: ecco i segni particolari della riforma, sulla scorta della quale si darà avvio ad una completa revisione degli assetti strutturali ed organizzativi del sistema amministrativo.

In questo contesto si inserirono le note “leggi Bassanini” (in particolare la l. n. 59/97 e la l. n. 127/97), da cui nacque il *terzo* trasferimento di funzioni amministrative dallo Stato alle Regioni e agli enti locali “a Costituzione invariata”. Da una sua breve analisi apparirà chiaro come ancora le Regioni non potessero svolgere, nell’ambito del diverso sistema che si andava formando, altro che un ruolo passivo (sebbene non irrilevante), dato lo scarso margine di autonomia loro concesso dalla Costituzione.

(5) Sent. cost. 343/1991. Si veda, in proposito, il commento di U. POTOTSCHNIG *Una nuova frontiera per l’autonomia regionale*, in *Le Regioni*, n. 4/1991, p. 957-959.

(6) L. VANDELLI, *La Regione come “centro propulsore e di coordinamento del sistema delle autonomie locali” e le funzioni della Province*, commento alla sent. cost. n. 343/1991, in *Giurisprudenza costituzionale*, n. 4/1991, pp. 2738-2743.

3. *L'attuazione del decentramento amministrativo e la riforma del sistema regionale e locale in Emilia-Romagna*

3.1. *Le riforme amministrative negli anni '90 (le cd. Leggi Bassanini)*

La legge-delega n. 59 del 1997 ha dato avvio a un ulteriore decentramento di funzioni dal centro alle periferie, ma non soltanto: si tratta di una legge di vera e propria riforma, che si discosta dai provvedimenti devolutivi degli anni '70 in quanto modifica – al limite della legittimità costituzionale – i principi stessi del sistema dei poteri pubblici.

Al di là della novità degli strumenti usati dal legislatore (si allude qui in particolare al *conferimento* di funzioni di cui all'art. 1, comma 1, corrispondente a “trasferimento, delega o attribuzione di funzioni e compiti” ⁽⁷⁾), la legge 59 si rivela innovativa innanzitutto nell'approccio “onnicomprensivo”, prendendo ad oggetto *tutte* le materie di intervento pubblico; dispone inoltre in via di principio che nella generalità di esse la titolarità delle funzioni amministrative spetti a regioni ed enti locali: il legislatore italiano adotta così il metodo tipico dei sistemi federali, in base al quale sono espressi tassativamente gli ambiti di competenza dello Stato e attribuite in via residuale e implicita le altre materie agli enti periferici o federati. Ciò ha determinato un capovolgimento del tradizionale criterio di riparto tra Stato ed enti territoriali (come noto, il legislatore ha predisposto due elenchi di materie e di compiti da cui erano esclusi i conferimenti a regioni ed enti locali). L'art. 2 detta i criteri per l'esercizio della potestà normativa regionale rispetto alle attività conferite: la relativa disciplina spetta alle regioni solo quando riconducibile alle materie di cui al (vecchio) art. 117, primo comma, Cost., mentre il potere di regolare l'organizzazione e lo

(7) Altra rilevante novità, almeno dal punto di vista del diritto positivo, è il riferimento, accanto alle tradizionali “funzioni amministrative”, dei “compiti amministrativi”. Si potrebbe dire, allora, che se le funzioni devono essere previste da norme di legge, i “compiti” non necessitano di una base legale per poter essere esercitati.

svolgimento di tali attività va esercitato secondo le rispettive competenze di Stato e regioni.

L'innovazione fondamentale apportata al nostro ordinamento dalla l. 59/97 è però contenuta nel suo art. 4, che ha introdotto nell'ordinamento italiano l'ormai famoso principio di sussidiarietà – già riconosciuto dal Trattato di Maastricht, poi anche in altri testi legislativi nazionali, quale ad esempio il Testo unico degli enti locali (d.lgs. n. 267 del 2000) – qui considerato soprattutto nella sua accezione verticale, in base alla quale il livello di governo superiore interviene a svolgere una funzione solamente qualora il livello inferiore non ne sia in grado. Insieme con il principio di adeguatezza (in forza del quale le regioni possono mantenere l'esercizio di funzioni qualora ciò sia richiesto da esigenze di unitarietà ed efficienza) quello di sussidiarietà è stato posto alla guida dei conferimenti, tanto dallo Stato quanto dalle regioni, al fine di privilegiare il livello di governo comunale, cioè quello più vicino ai cittadini. Ad essi si aggiunge il principio di differenziazione, in base al quale l'ordinamento ammette che enti dello stesso livello possano avere competenze diverse.

Già dalle brevi indicazioni rese sin qui appare evidente la simmetria tra riforma Bassanini e riforma del Titolo V, specialmente se si pensa al nuovo art. 118 Cost. Quest'impressione è confermata dall'ampia legislazione delegata, e in particolare dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112, il quale ha attuato in particolare gli artt. 4 e 7 della legge-delega.

Al di là della disputa dottrinale sul suo carattere di novità rispetto alla legge delega (in proposito si è parlato di metodo "additivo"⁽⁸⁾), rilevano in questa sede le previsioni sulla disciplina dell'esercizio associato di funzioni nei comuni di piccole dimensioni attraverso l'individuazione di "livelli ottimali di esercizio" (art. 3, c. 2) ad opera del legislatore regionale, che avrebbe dovuto prevedere altresì "appositi strumenti di incenti-

(8) F. TERZINI, *Un punto di arrivo e un punto di partenza*, in AA.VV., *Le nuove funzioni degli enti locali. Commento al d.lgs. n. 112/1998*, in questa Rivista (numero speciale), Rimini, Maggioli, 1998, p. 16.

vazione per favorire l'esercizio associato delle funzioni". Il Titolo I poi ha introdotto un nuovo modello di relazioni tra Stato, Regioni ed enti locali, ponendo particolare enfasi sul metodo della "concertazione interistituzionale" e sulla Conferenza Stato-Regioni, istituita, sempre in attuazione della l. 59/97, con il d.lgs. n. 281 del 1997.

Sotto il profilo diacronico, il d.lgs. 112/98 presenta vari elementi di continuità rispetto ai suoi omologhi degli anni '70, basti considerare l'art. 1, c. 4, che poneva il divieto della *reformatio in peius* delle funzioni conferite.

D'altra parte, però, alcuni aspetti del provvedimento resero difficile il recepimento per il legislatore regionale. Si pensi che proprio l'art. 3 affidava alle leggi regionali il compito di riorganizzare nel proprio territorio le funzioni conferite, anche al fine di ri-allocarle a livello locale, tra l'altro prevedendo per le regioni inadempienti (entro sei mesi dall'entrata in vigore del decreto stesso) l'intervento sostitutivo da parte del Governo. Il legislatore regionale poteva trasferire agli enti locali le risorse (umane, finanziarie, organizzative e strumentali) "in misura tale da garantire la congrua copertura degli oneri derivanti dall'esercizio delle funzioni e dei compiti trasferiti". In questo modo la legge regionale diventava *conditio sine qua non* per l'effettivo esercizio delle funzioni da parte delle autonomie locali, ma soltanto dopo un analogo trasferimento da parte dello Stato alle Regioni (per mezzo di d.P.C.M., ex art. 7, l. 59/97, ed entro il 31 dicembre 2000, ex art. 7, d.lgs. 112/98). E in caso di delega regionale agli enti locali, la legge regionale doveva attribuire ad essi risorse finanziarie congrue al fine di coprire gli oneri derivanti dalle funzioni delegate ma "nell'ambito delle risorse a tale scopo effettivamente trasferite dallo Stato alle regioni" (art. 7, c. 2, lett. b), secondo periodo, d.lgs. 112/98). In definitiva, la definizione regionale *ex post* delle risorse da trasferire risultava problematica, quasi al punto di rendere velleitario il progetto devolutivo che rappresentava lo spirito stesso della riforma.

3.2. *Il decentramento a livello regionale*

Sorvolando sull'attuazione del c.d. federalismo amministrativo nelle varie regioni, in questa sede occorre concentrare l'analisi sulla Regione Emilia-Romagna, e in particolare sul recepimento nel suo territorio delle riforme Bassanini. Attuativa dell'art. 3 del d.lgs. 112/98 è infatti la legge regionale 21 aprile 1999, n. 3 ("Riforma del sistema regionale e locale"), che si pone sulla scia delle leggi emiliano-romagnole con cui erano state recepite le prime tornate di decentramento, in particolare le leggi n. 9 del 1972 e n. 18 del 1978.

Figlia di una gestazione lunga quasi due anni, la l.r. 3/99 è corposa e complessa, e traduce su scala regionale il processo di decentramento avviato dal decreto 112, ricalcandone la struttura "onnicomprensiva", ossia non limitata ad alcuni settori ma estesa al più ampio ventaglio di materie. Esiste insomma una doppia simmetria tra decreto 112 e l.r. 3/99, ravvisabile tanto nella parte generale quanto in quella speciale di entrambi i provvedimenti (quanto a quest'ultima, si tratta dell'insieme di disposizioni che determinano l'allocazione delle funzioni e dei compiti: artt. 11-164 del d.lgs. 112/98; artt. 38-233 della l.r. 3/99).

Quanto alla parte generale, la simmetria emerge soprattutto, oltre che dall'uso del conferimento ⁽⁹⁾ e dalla previsione di "strumenti per realizzare l'integrazione tra i livelli istituzionali del governo locale" (ex art. 1, c. 2), dall'art. 2 della legge 3, ai sensi del quale la Regione Emilia-Romagna ripartisce le funzioni tra i livelli del governo territoriale perseguendo la sussidi-

(9) Strumento assai flessibile creato dalla l. 59/97 (art. 1, co. 1) e concepito come concetto generico e ampio che di volta in volta può corrispondere a indistintamente a trasferimento, delega o attribuzione di funzioni e compiti. Ciò, a riprova di una delle idee guida delle riforme Bassanini, ossia che più del titolo giuridico di assegnazione della funzione (trasferimento, delega o attribuzione, appunto) conta l'adeguatezza del livello territoriale di governo cui essa risulta decentrata. In proposito si può rinviare alle osservazioni di M. G. CAPPUGI, *Federalismo amministrativo e riforma costituzionale del Titolo V: la transizione*, in *Dal federalismo amministrativo all'attuazione del Titolo V della Costituzione*, C. CITTADINO (a cura di) Rimini, Maggioli, 2003; pp. 7-20.

diarietà e l'adeguatezza, adottando metodi di collaborazione e concertazione, razionalizzando l'assetto e l'organizzazione delle funzioni (tramite l'affidamento, ove possibile, delle nuove funzioni a strutture già esistenti). A questi, l'art. 10 aggiunge il principio di ricomposizione unitaria delle funzioni tra loro omogenee in capo ad un medesimo livello istituzionale, e quello di differenziazione (rispetto alle caratteristiche demografiche, territoriali e strutturali degli enti destinatari delle funzioni e dei compiti).

Negli articoli da 11 a 15, poi, sono contenuti criteri di articolazione del decentramento e della sussidiarietà a livello regionale, in base ai quali:

- i Comuni si vedono attribuire la generalità delle funzioni amministrative non riservate agli altri enti locali, alle autonomie funzionali o alla Regione;
- le Province esercitano in generale le funzioni amministrative di programmazione territoriale ed economico-sociale, e in più quelle di "area vasta" che non possono essere adeguatamente svolte dai Comuni singoli o associati;
- la Regione svolge varie funzioni tra cui quelle di programmazione e pianificazione regionale, di indirizzo e coordinamento delle funzioni conferite o delegate al sistema delle autonomie locali, di promozione della concertazione su tutto il territorio, nonché eventuali funzioni sostitutive.

Relativamente alle analogie di parte speciale, quest'ultima risulta in entrambi i casi la più voluminosa e segue una scansione interna basata sullo stesso criterio sistematico, in quanto comincia con un titolo dedicato a "Sviluppo economico e attività produttive" (artt. da 11 a 50 del d.lgs. 112/98; artt. da 38 a 92 della l.r. 3/99), a cui segue uno relativo a "Territorio, ambiente e infrastrutture" (artt. da 51 a 11, d.lgs. 112/98, artt. da 93 a 178, l.r. 3/99), un altro contenente norme su "Servizi alla persona e alla comunità" (artt. da 112 a 157, d.lgs. 112/98; artt. 179 a 216, l.r. 3/99), e infine un titolo dedicato a "Polizia amministrativa regionale e locale e regime autorizzatorio" (artt. da 158 a 164, d.lgs. 112/98; artt. 217 a 233, l.r. 3/99).

L'enfasi sin qui data alle analogie tra d.lgs. 112/98 e la l.r. 3/99 mira a evidenziare, da un lato, la ristrettezza dei margini di manovra lasciati al legislatore regionale nell'attuazione del decentramento dall'ordinamento di allora, da un lato, ma anche, dall'altro lato, le scelte di quelle Regioni, come appunto l'Emilia-Romagna, che tali angusti spazi hanno saputo sfruttare per dare una propria interpretazione della sussidiarietà.

Sempre sotto il profilo di parte speciale, per dare un rapido sguardo a come concretamente è stato attuato il decentramento in Emilia-Romagna prima della riforma costituzionale 2001, si consideri la materia "istruzione": in recepimento della delega contenuta nell'art. 21 della l. 59/97 (norma capostipite della grande riforma dell'amministrazione scolastica inaugurata negli anni '90) è stato il Capo III (artt. 135-139) del d.lgs. 112/98 a regionalizzare molte funzioni e compiti in quest'ambito; ma l'art. 201 della l.r. 3/99 ha recepito questa normativa decentrando a livello provinciale e comunale funzioni ulteriori rispetto a quelle già conferite agli enti locali dal provvedimento statale (ad esempio è previsto che le province programmino anche la messa in rete delle scuole, e che i Comuni siano anche titolari del potere di risoluzione dei conflitti di competenze fra istituzioni della scuola materna e primaria).

Come risulterà in seguito, la materia dell'istruzione bene si presta all'analisi dell'evoluzione dell'ordinamento nel senso del "pluralismo istituzionale paritario" al quale si è fatto cenno nelle pagine precedenti, in quanto profondamente modificata dalla novella costituzionale del 2001, non soltanto sul piano della potestà amministrativa ma anche normativa.

3.3. *L'attuazione della riforma costituzionale*

Attraverso la novella del Titolo V, Parte II, della Costituzione, avvenuta con legge costituzionale n. 3 del 2001, il legislatore ha dunque inteso "costituzionalizzare" le riforme amministrative degli anni '90.

L'attuazione della novella, tuttavia, vive al momento una fase di sospensione, o forse addirittura di interruzione, dovuta an-

che all'esistenza del cd. d.d.l. *Devolution* (AC 4862-b), cioè il progetto di ulteriore riforma della Costituzione nella sua parte II, approvato in prima deliberazione da entrambi i rami del parlamento e attualmente in seconda lettura presso la Camera dei deputati.

L'art. 7 della l. n. 131 del 2003 (cd. legge La Loggia), emanata allo scopo di rendere effettiva la riforma del Titolo V su tutto il territorio nazionale, prevede che leggi statali e regionali, secondo la competenza, possono distribuire nuove funzioni amministrative tra gli enti locali (senza però toccare quelle già decentrate a questi ultimi), trasferendo le risorse relative per mezzo di leggi collegate a quelle finanziarie in recepimento di appositi accordi Stato-Regioni-enti locali in sede di Conferenza unificata, eventualmente precedute da decreti del Presidente del Consiglio. I provvedimenti previsti, però, non sono sinora stati adottati.

L'inerzia del legislatore nazionale non ha comunque ostacolato completamente l'intervento legislativo regionale di adeguamento rispetto alle modifiche costituzionali sopravvenute. In Emilia-Romagna, il 24 marzo 2004 è entrata in vigore la legge regionale n. 6 (Riforma del sistema amministrativo regionale e locale. Unione europea e relazioni internazionali. Innovazione e semplificazione. Rapporti con l'università), che può essere considerata una evoluzione della l.r. 3/99 – analogamente al rapporto che si stabilisce, sul piano nazionale, tra legge La Loggia (in alcune sue norme) e legge Bassanini. Le affinità tra le citate normative di riforma amministrativa, sia nazionali sia regionali e locali, tuttavia, non vanno esagerate: la disciplina di settore, ad esempio, risulta pressoché assente sia nella l. 131/03 sia nella l.r. 6/04⁽¹⁰⁾. Indicazioni interessanti non provengono neanche dal nuovo Statuto della Regione, approvato con la legge regionale 31 marzo 2005, n. 13.

(10) Si aggiunge oggi la legge regionale 31 marzo 2005, n. 13, con la quale è stato definitivamente approvato il nuovo Statuto.

Va però precisato che riforme amministrative di settore sono state varate da entrambi i legislatori, ma con separati provvedimenti.

Si considerino le recenti leggi nella citata materia "istruzione", ossia la l. n. 53 del 2003 (cd. Legge Moratti, cui sono seguiti vari decreti attuativi) e la l.r. dell'Emilia-Romagna n. 12 dello stesso anno. Il nuovo Titolo V della Costituzione infatti, in materia di istruzione scolastica, pur riservando all'esclusiva statale l'emanazione di "norme generali", attribuisce alle Regioni la competenza legislativa concorrente, anche allo scopo di trasferire loro il potere di disciplinare l'organizzazione delle funzioni già conferite dal decreto 112. Al di là della peculiarità del riparto di competenze in questa materia (che sovrappone e quasi aggroviglia i titoli di competenza normativa statali) e del contenzioso costituzionale che ne è derivato, occorre rimarcare in questa sede la diversità di approccio a questa nuova stagione di decentramento da parte dei due legislatori: mentre il legislatore regionale, e in particolare emiliano-romagnolo, ha emanato norme rispettose dello spirito "federalista" del menzionato art. 21 della l. 59/97, sviluppando l'integrazione tra i soggetti istituzionali del sistema istruzione (in particolare le autonomie scolastiche), il legislatore statale sembra quasi avere imboccato la strada opposta, dettando disposizioni d'impronta "centralista". Benché sulla l. 53/03 non si sia ancora espressa, la Corte costituzionale ha però dichiarato l'illegittimità di altre recenti disposizioni statali in materia scolastica in quanto lesive di prerogative riconosciute alle regioni dal nuovo assetto costituzionale: a proposito dell'art. 22, comma 3, della legge n. 448 del 2001 (Finanziaria 2002), la Corte ha infatti escluso che la materia-funzione dell'organizzazione scolastica, regionalizzata nel '98, possa essere tornata nella competenza statale con la riforma del 2001, e ciò in ossequio a un principio generale dell'ordinamento quale quello di continuità normativa.

La l.r. 12/03 dell'Emilia-Romagna ha invece passato indenne il vaglio costituzionale: con essa il legislatore non ha sprecato l'occasione di completare la nuova fase di decentramento "a Costituzione variata". La legge 12 innanzitutto abroga i men-

zionati artt. 201 e seguenti della l.r. 3/99, sostituendoli con nuove disposizioni che come detto ne seguono il solco “federalista” e insieme lo approfondiscono, da un lato ampliando le competenze degli enti locali, dall’altro intensificando il ruolo delle autonomie scolastiche (cui sono trasferite, ad esempio, le funzioni regionali in materia di curricoli scolastici). Ciononostante, la legge 12, pur non rimanendo un caso isolato, purtroppo non rappresenta un esempio di quanto sta avvenendo a livello nazionale.

In considerazione di quanto detto, al momento sembra legittimo sospettare che, almeno a livello statale, il processo di decentramento non solo resti sospeso o interrotto, ma rischi l’involuzione.

4. Riforme Bassanini e riforma Titolo V: problemi e prospettive

Quanto esposto fino a qui costituisce la base su cui inciderà la nuova fase di decentramento amministrativo – se e quando essa avrà luogo. Ora non resta che affrontare brevemente i problemi che si aprono alle istituzioni, al fine di completare la ricostruzione del difficile contesto “di transizione” in cui esse devono farsi strada.

Innanzitutto, per quanto una continuità tra la riforma Bassanini e quella costituzionale del 2001 resti innegabile, potrebbe rivelarsi non del tutto fondata la diffusa opinione che la riforma del Titolo V abbia fornito una “copertura” o legittimazione costituzionale alla disciplina introdotta con fonti normative di rango ordinario attraverso le “riforme Bassanini”. Sul punto la dottrina manca (ovviamente) di uniformità, ma la maggior parte degli autori non esita a manifestare perplessità ⁽¹¹⁾. Si pensi alla

(11) Si vedano in proposito le osservazioni di R. BIN, secondo il quale il principio del parallelismo e il principio di sussidiarietà non sono davvero incompatibili, perché stanno su piani diversi: si differenziano per origine, funzione, ambito e “valore” protetto. Sul punto si rimanda alla relazione *La funzione amministrativa* inclusa nel volume *Il nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione – Primi problemi della sua attuazione*, Milano, Giuffrè, 2002, pp. 111-132, relativo al Convegno dallo stesso titolo tenutosi a Bologna il 14 gennaio 2002.

scelta del livello di governo più vicino al territorio – e cioè quello comunale – quale dimensione “naturale” o “ideale” per l’esercizio delle funzioni amministrative: da un lato essa rappresenta senza dubbio un’applicazione dei principi di sussidiarietà, differenziazione e adeguatezza; dall’altro però, essa tende il principio di sussidiarietà quasi all’estremo, al punto da poter “mettere, per più versi, in discussione anche parte di quanto è stato stabilito dal d.lgs. 112/98 in ordine al riparto delle funzioni amministrative tra i vari livelli e alla ratio con cui identificare, a vario titolo, i livelli unitari sovracomunali” ⁽¹²⁾.

A ciò si aggiunge che l’art. 118, primo comma, Cost., come modificato dall’art. 4 della legge costituzionale 3/01, si limita a prevedere la “ripartizione” delle funzioni amministrative fra Stato, Regioni ed enti locali, e non anche la corrispondente “attribuzione” delle funzioni ⁽¹³⁾ – si tenga inoltre conto che la stessa l. c. 3/01 non contiene una disciplina transitoria. Su questo aspetto purtroppo l’art. 7 della citata l. 131/03 non ha fatto chiarezza, rinviando semplicemente a future leggi per la puntuale individuazione delle funzioni e delle corrispondenti risorse – ammettendo, come anticipato, solo in via provvisoria l’uso di d.P.C.M.: scelta certo più democratica ma meno pratica, che rischia di porsi quale ulteriore freno all’avvio della nuova fase di decentramento.

Ancora. La rottura del principio del parallelismo rende oggi impossibile replicare il percorso seguito per l’attuazione della l. 59/97, che peraltro ancora si basava sul ruolo preponderante dello Stato; simmetricamente, il principio di equiordinazione introdotto dal nuovo art. 114 Cost. tende a intensificare le spinte centrifughe di regioni ed enti locali, che, al contrario di quanto accadde negli anni ‘90, potrebbero minare anche il funzionamento delle sedi istituzionali di concertazione.

(12) G.C. DE MARTIN, *Primi elementi di lettura della riforma del Titolo V della Costituzione*, in www.federalismi.it.

(13) T. MIELE, *La riforma costituzionale del Titolo V della seconda parte della Costituzione: gli effetti sull’ordinamento*, reperibile sul sito web del Consiglio regionale della Toscana (<http://www.consiglio.regione.toscana.it/Servizi-al-pubblico/Documentazione-ed-elaborati/titolo-quinto/miele.htm>).

Altro nodo da sciogliere è quello relativo alla *vexata quaestio* della differenza tra funzioni fondamentali, proprie, conferite ecc. – questione ulteriormente ingarbugliata dalla nascita delle materie “trasversali”: esistono quindi anche le funzioni amministrative trasversali?

Insomma, sembra innegabile che il nuovo testo della Costituzione conferisca una diversa ampiezza e legittimazione alla riallocazione di funzioni anticipata dalla l. 59/97.

Va prestata attenzione a un dato ulteriore, ovvio ma non trascurabile: sebbene quello che potremmo definire lo “stato di inattuazione” dell’art. 7 renda le disposizioni contenute nei vari provvedimenti della Riforma Bassanini tuttora valide ed efficaci, non è escluso che alcune di esse possano risultare incompatibili con le norme emanate dal 2002 a oggi.

D’altra parte, bisogna ammettere che situazioni di *impasse* di questo tipo non sono una novità nella storia istituzionale italiana (si pensi soltanto che la nascita delle regioni è stata preceduta da una gestazione ventennale), la quale conosce lunghi periodi di transizione, durante i quali tuttavia “le cose” non restano ferme, di modo che per le pubbliche amministrazioni uno dei principali problemi si pone, banalmente, sul piano conoscitivo: come mantenere un quadro aggiornato dell’erratico e silenzioso cambiamento istituzionale?

5. La banca dati sul decentramento amministrativo

Poiché dunque, da un lato, le fasi di caotica transizione rappresentano una costante del nostro ordinamento e, dall’altro, i poteri delle regioni sono stati ampliati dall’ultima riforma costituzionale, un problema cruciale per le istituzioni regionali oggi consiste nel monitoraggio dell’evoluzione del sistema amministrativo. Soprattutto alla luce di un fatto: il “decentramento Bassanini” può dirsi compiuto sotto il profilo del formale con-

ferimento di funzioni, ma non sul piano del sostanziale trasferimento risorse ⁽¹⁴⁾.

La complessità (ma forse sarebbe meglio parlare, più direttamente, di complicazione) del contesto sin qui ricostruito, d'altra parte, può rivelarsi propizia, al fine di ripristinare il clima collaborativo che caratterizzò le riforme degli anni '90: sembra infatti molto difficile superare la crisi attuale senza passare per il dialogo e la leale collaborazione tra istituzioni.

Come anticipato nell'introduzione al presente scritto, la Banca dati sul decentramento amministrativo in Emilia-Romagna si offre quale strumento non solo di monitoraggio ma anche di concertazione: da una parte, "fotografa" il reale grado di decentralizzazione delle funzioni e dei compiti ai vari livelli territoriali, identificando i relativi procedimenti; dall'altra, incentiva lo scambio di informazioni e il dialogo tra le istituzioni interessate ⁽¹⁵⁾.

Con un paradosso, si potrebbe dire che l'origine del progetto è statale. Nel corso della XIII legislatura infatti, per dare attuazione a quanto previsto dall'art. 5 della legge 59, fu istituita la Commissione parlamentare per la riforma amministrativa (*Commissione Cirami*), composta da venti senatori e venti deputati, con il compito di esprimere pareri sui provvedimenti attuativi della legge, verificare periodicamente lo stato di attuazione delle riforme previste e riferirne ogni sei mesi alle Camere. Nell'estate 2002 la Commissione predispose, anche in collaborazione con la Conferenza dei Presidenti, un questionario indirizzato a tutte le Regioni concernente il monitoraggio delle

(14) Si vedano in proposito le considerazioni di C. CITTADINO, *Il percorso della riforma e l'evoluzione del sistema*, in *Dal federalismo amministrativo all'attuazione del Titolo V della Costituzione*, C. CITTADINO (a cura di), Rimini, Maggioli 2003, p. 50-51.

(15) Il costante impegno rivolto dalla Regione Emilia-Romagna al metodo della concertazione interistituzionale emerge, del resto, anche dai documenti predisposti dal CALER già prima dell'approvazione del d.lgs n. 112/98, ma altresì dagli accordi siglati con Legautonomie, UNCEM, ANCI e UPI nel novembre 2002 e nel giugno 2003 con i quali Regione e enti locali si impegnano nell'obiettivo comune di difesa e sviluppo di un sistema territoriale "cooperativo e solidale", a dimostrazione della centralità del sistema delle autonomie locali in Emilia-Romagna.

funzioni e delle risorse trasferite, al fine di costituire una base conoscitiva per la verifica periodica dello stato di attuazione delle riforme Bassanini, e in modo da indicare, ove possibile, gli atti e gli adempimenti seguiti alla legge 59 e relativi decreti, nonché le eventuali modificazioni e innovazioni introdotte dalla riforma del Titolo V, Parte II, della Costituzione.

A partire dal lavoro prodotto in seguito alla compilazione del questionario, di notevole qualità e quantità, e in considerazione del nuovo e fondamentale ruolo costituzionale attribuito alle regioni dalla riforma del Titolo V, la Giunta regionale dell'Emilia-Romagna decise di sviluppare un'attività di monitoraggio "permanente" e capillare attraverso l'istituzione di un gruppo di lavoro a ciò finalizzato. Del resto, la stessa l.r. 3/99, all'art. 9, disponeva l'esercizio da parte delle strutture regionali della funzione di osservatorio sulla riforma amministrativa, previsto, del resto, anche da altre Regioni ⁽¹⁶⁾ ugualmente impegnate a fare del decentramento uno strumento di *governance* inteso a valorizzare le autonomie locali e il metodo della leale collaborazione tra le istituzioni del territorio.

Il progetto "Banca dati sul decentramento amministrativo in Emilia-Romagna" nasce e si sviluppa in questo contesto. In esso sono contenuti i conferimenti operati, in attuazione della l. 59/97 e decreti attuativi, con la l.r. 3/99 e gli altri provvedimenti. Ma l'oggetto della banca dati è ben più ampio di quello del "questionario Cirami", dal momento che si estende alla totalità delle funzioni e dei compiti decentrati sul territorio regionale, soprattutto alla luce delle leggi regionali attuative della novella costituzionale 2001: oggi infatti, il repertorio della Banca dati

(16) Il riferimento è, in particolare, alla Regione Piemonte e alla Regione Lombardia. Per quanto concerne la prima, si rinvia al sito *web* della Regione dove sono pubblicate le risultanze del monitoraggio effettuato attraverso la predisposizione dell'"Osservatorio sulla riforma amministrativa", previsto dall'art. 11, l.r. n. 44/2000; in ordine all'attività posta in essere dalla Regione Lombardia, oltre alla previsione legislativa operata dalla l.r. n. 1/2000 di un "Osservatorio sulla riforma amministrativa e sul federalismo", di particolare interesse risulta lo studio sulla gestione del decentramento in termini di *governance* edito all'inizio del 2005 dal titolo *La gestione del decentramento. Governance e innovazione organizzativa nell'esperienza di Regione ed Enti Locali in Lombardia*, E. ONGARO, G. VALOTTI (a cura di).

concerne prevalentemente l'attività legislativa regionale post-riforma, con *records* di nove leggi per il 2002 e per il 2003, tredici leggi per il 2004 e una per il 2005.

Conformemente al proprio modo di intendere la *governance* territoriale, la Regione Emilia-Romagna ha scelto di effettuare una ricognizione, oltre che dei provvedimenti legislativi, degli atti *sub*-legislativi che regolano nel dettaglio funzioni e procedimenti del cui esercizio sono responsabili, prevalentemente, le autonomie locali. In ragione delle molteplici esigenze di adeguatezza e differenziazione, inoltre, la banca dati è sviluppata prestando particolare attenzione non solo alle forme associate di esercizio delle funzioni ma anche alle problematiche connesse alla natura demografica e organizzativa di ciascuna tipologia di ente (es.: Comuni con popolazione inferiore o superiore a 10.000 abitanti).

Più precisamente, la banca dati contiene una ricognizione normativa delle funzioni amministrative e "di governo", attualmente esercitate dalla Regione Emilia-Romagna, dagli enti locali territoriali, dagli enti strumentali e funzionali operanti nel territorio regionale e dagli altri soggetti individuati dalla legge, nonché una ricognizione delle risorse umane, finanziarie e strumentali destinate all'esercizio di tali funzioni: si tratta evidentemente dei due principali aspetti concernenti il processo di decentramento amministrativo. La ricognizione normativa è disponibile nella *parte dinamica* della Banca dati, mentre la ricognizione delle risorse è contenuta in una parte statica: la prima si differenzia dalla seconda in quanto è in grado di fornire informazioni "personalizzate" in base alle specifiche esigenze dell'utente, tramite interrogazioni che possono essere formulate seguendo il criterio della *materia/soggetto/funzione* o della *normativa*.

Ad esempio, è possibile formulare la ricerca per "gruppi di materia" (Agricoltura, Sviluppo economico e attività produttive, Territorio Ambiente e Infrastrutture, Viabilità e Trasporti, Servizi alla persona e alla comunità, Sicurezza) incrociando la materia selezionata col soggetto (Regione, Province, Comuni,

Forme associative, Autonomie funzionali, Altri soggetti) e il tipo di funzione da esso esercitata.

Le materie, infatti, sono accorpate in “gruppi di materie”; questi sono attualmente sei e abbracciano così tutto lo spettro dei “settori di intervento” regionale interessati dal decentramento, quale delineatosi all’indomani delle riforme Bassanini e formalmente conclusosi con la riforma costituzionale del Titolo V della Costituzione. Tuttavia, il processo di implementazione delle nuove competenze regionali e di riorganizzazione delle “vecchie” è *in itinere* e, pertanto, il quadro presentato non deve essere ritenuto definitivo ed esaustivo, bensì suscettibile di integrazioni e anzi sostanzialmente aperto.

È risultato utile, infine, organizzare la gamma di funzioni esercitate dai diversi livelli di governo, raggruppandole in tre macro-categorie: *a) funzioni di programmazione-pianificazione-regolazione; b) funzioni amministrative di gestione-attuazione-esecuzione; c) altre funzioni e attività.*

I criteri della classificazione suddetta sono il risultato di un compromesso tra esigenze teoriche e pratiche. La categoria “funzioni di programmazione-pianificazione-regolazione” comprende le funzioni “di governo” o “di indirizzo”, che condizionano *ex ante* le attività del destinatario finale (pubblico o privato) ma non si rivolgono direttamente a quest’ultimo. In tale contesto rientrano, a titolo esemplificativo: gli atti normativi (es.: leggi e regolamenti); gli atti paranormativi (es.: delibere di consiglio o giunta regionale con contenuto generale); le norme tecniche; le direttive; i piani; i programmi; gli atti di coordinamento tra Pubbliche Amministrazioni.

La categoria “funzioni amministrative gestione-attuazione-esecuzione” comprende le funzioni amministrative in senso stretto o “puntuali”, e altresì le funzioni cd. “di verifica”. Si tratta, infatti, di funzioni che condizionano “a monte” le attività del destinatario finale e si rivolgono direttamente ad esso. A titolo esemplificativo: i provvedimenti ampliativi (es.: concessioni; autorizzazioni; e le fattispecie assimilate), i provvedimenti ablatori (es.: espropriazione; ordini; divieti), gli atti di gestione di beni del demanio e del patrimonio indisponibile; i

contratti della P.A.); le conferenze di servizi decisorie; i provvedimenti con pluralità di destinatari specifici (es.: graduatorie).

Per funzioni “di verifica” si intendono poi quelle che operano *ex post* rispetto all’oggetto considerato, cioè ad esempio i controlli sugli atti o sugli organi della P.A., i poteri sostitutivi, la vigilanza e le sanzioni rispetto al privato; il monitoraggio e/o la valutazione rispetto tanto alle P.A. quanto ai privati.

La terza e ultima categoria “altre funzioni e attività” è definita “residuale” in quanto al suo interno sono state ricomprese tutte le funzioni escluse dalle due precedenti. È necessario specificare che ad essa non appartengono solo funzioni o compiti amministrativi (diversi dalle tipologie sopra elencate per le rispettive categorie) ma anche attività relative ai procedimenti finalizzati all’esercizio di funzioni di programmazione o di gestione.

6. Alcune considerazioni conclusive

Mentre scriviamo queste righe, è al vaglio del Senato della Repubblica (e della Conferenza dei Presidenti delle Regioni) il menzionato disegno di legge costituzionale AC4862-b, col quale il legislatore intende mettere mano a numerose norme della Costituzione, tra cui anche l’art. 117, il quale, se la riforma venisse approvata, subirebbe la seconda modifica nel giro di cinque anni.

Naturalmente l’opportunità politica del “d.d.l. *Devolution*” non è oggetto del presente scritto, il quale però non deve sottrarsi a considerazioni in merito ai suoi effetti diretti e indiretti sul funzionamento della macchina istituzionale, nonché in merito al suo impatto sull’ordinamento. E come anticipato, si tratta di effetti paralizzanti sotto il primo profilo, e destabilizzanti sotto il secondo, che dunque complicano un processo già di per sé difficile.

Problemi, questi, che gli strumenti di monitoraggio possono soltanto mostrare, non certo risolvere.