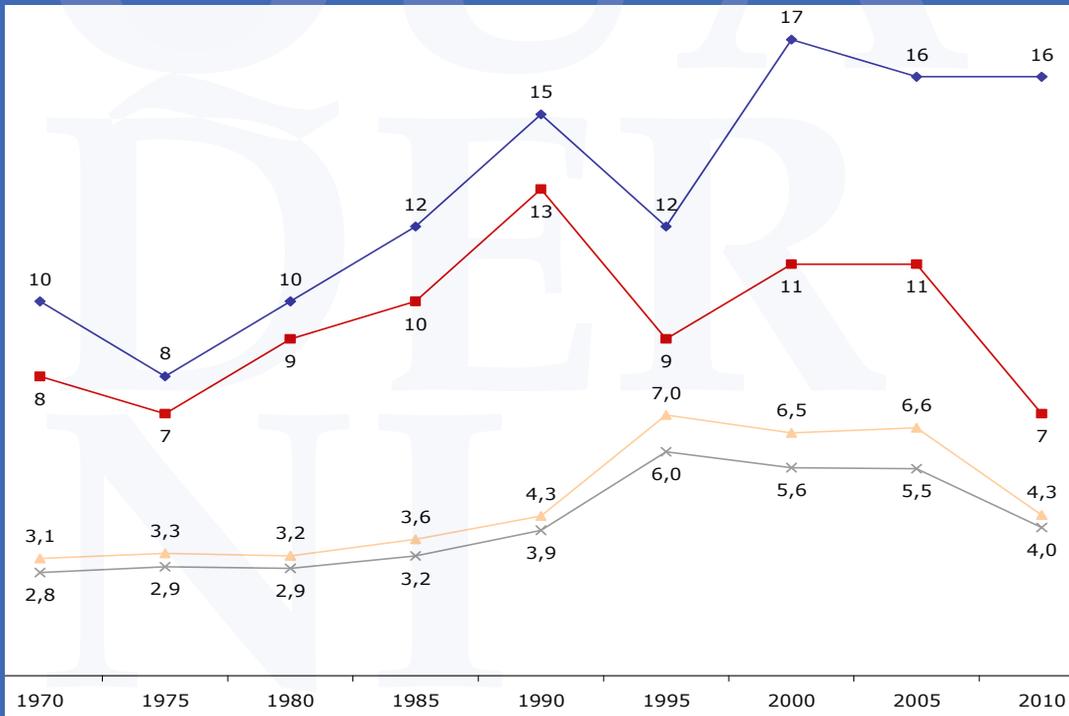




CONSIGLIO
REGIONALE
DEL VENETO

ELEZIONI E SISTEMI ELETTORALI REGIONALI

Bilancio di un quarantennio (1970-2010)



Collana Atti/Quaderni
Quaderno n. 20

CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO
Elezioni e sistemi elettorali regionali.
Bilancio di un quarantennio (1970-2010)
Atti del seminario "Veneto: 1970-2010. 40 anni di elezioni"

Comitato tecnico scientifico Osservatorio elettorale:
Paolo Feltrin, Roberto Zanon, Dario Toniolo, Giuliano Battistel

Direzione regionale rapporti e attività istituzionali:
Roberto Valente

Servizio studi, documentazione e biblioteca:
Claudio Giulio Rizzato, Daniela Marzinotto

Servizio relazioni esterne:
Antonella Lazzarini, Manuela Ardit, Paolo Basili

Tolomeo Studi e Ricerche:
Davide Fabrizio, Elena Menegaldo, Serena Menoncello

Segreteria del seminario:
Paolo Pozzo, Serenella Poggi, Gianna Busetto



CONSIGLIO
REGIONALE
DEL VENETO

ELEZIONI E SISTEMI ELETTORALI REGIONALI

Bilancio di un quarantennio (1970-2010)

Atti del Seminario
Veneto: 1970-2010. 40 anni di elezioni
Venezia 13 dicembre 2010



Indice

Introduzione

Clodovaldo Ruffato

Presidente del Consiglio regionale del Veneto

7

Parte prima:

I rendimenti elettorali ed istituzionali

Apertura dei lavori

11

Le leggi elettorali regionali e i loro rendimenti

Roberto D'Alimonte, Università Luiss di Roma

13

Elezioni e forma di governo nell'esperienza
delle regioni italiane

Giandomenico Falcon, Università degli Studi di Trento

29

Quarant'anni di elezioni regionali: un bilancio
a partire dal Veneto

Paolo Feltrin, Università degli Studi di Trieste

43

Parte seconda:

La forma di governo regionale alla prova del federalismo

Eros Brega

Presidente del Consiglio regionale dell'Umbria

67

Paolo Pietrangelo

*Direttore generale della Conferenza delle Assemblee
legislative delle Regioni e delle Province autonome*

71

Carlo Alberto Tesserin

*Presidente della Commissione Statuto
della Regione del Veneto*

77

Parte terza:
Interventi e repliche

Interventi

Marino Cortese	85
Dario Bond	88
Valter Vanni	89
Giuseppe Berlato Sella	91

Repliche

Paolo Feltrin	93
Roberto D'Alimonte	96

Conclusioni

Clodovaldo Ruffato	
<i>Presidente del Consiglio regionale del Veneto</i>	99

Introduzione

Clodovaldo Ruffato*

Questo volume edito dal Consiglio regionale del Veneto rappresenta il frutto di un importante convegno svoltosi a Venezia il 13 dicembre scorso in occasione della presentazione dell'*Atlante elettorale del Veneto (1970-2010)*. A tale evento hanno partecipato illustri esperti che ci hanno descritto la storia degli ultimi 40 anni di voto in Veneto e, con essa, l'evoluzione della nostra società e delle sue abitudini.

Ma il convegno ha visto anche la partecipazione di politici, dirigenti regionali e cittadini comuni, che hanno potuto approfondire questi temi e condividere con gli altri partecipanti curiosità, preoccupazioni e perplessità su molti aspetti relativi al nostro passato e futuro politico.

Negli ultimi decenni la Regione ha costantemente aumentato il suo ruolo e la sua importanza, fino a diventare oggi punto di riferimento e parte integrante dell'identità del cittadino e della società. Il comportamento elettorale rappresenta, quindi, l'espressione della volontà di questa società preparata e consapevole che, attraverso una costante massiccia partecipazione al voto, garantisce piena legittimazione al nostro operato.

Abbiamo scelto di dare alle stampe gli atti di questo convegno anche perché siamo convinti dell'importanza di ripercorrere le tappe della storia politica e del comportamento di voto dei cittadini veneti. Come pure dell'utilità di comprendere i cambiamenti che hanno interessato la nostra Regione in questi quarant'anni e le possibili trasformazioni future.

Inoltre, il seminario ha rappresentato un'importante occasione di confronto ed un punto di partenza per una più ampia riflessione che coinvolge la nostra Regione, specie in questo momento nel quale si sta avviando a conclusione il percorso per l'approvazione del nuovo Statuto e della nuova legge elettorale

* Presidente del Consiglio regionale del Veneto.

regionale, entrambi appuntamenti di grande rilievo per la nostra vita politica e per il futuro delle istituzioni regionali.

Mi auguro, quindi, che questa pubblicazione possa contribuire ad informare e diffondere la conoscenza sul nostro territorio e, soprattutto, a far sì che le delicate decisioni che ci attendono nei prossimi mesi siano prese con il massimo della consapevolezza e della condivisione.

Parte prima

**I rendimenti elettorali
ed istituzionali**

Apertura dei lavori

Clodovaldo Ruffato*

Buongiorno e grazie della vostra partecipazione a questo seminario di studio che s'inscrive a pieno titolo nelle celebrazioni del quarantesimo anniversario dell'insediamento del primo Consiglio regionale del Veneto, e che punta in particolare ad approfondire ed analizzare l'evoluzione del nostro sistema politico-elettorale.

Saluto e ringrazio per la loro partecipazione gli illustri relatori delle due sessioni in cui si articolano i nostri lavori: la prima parte, più "tecnica", con i professori Roberto D'Alimonte, Giandomenico Falcon e Paolo Feltrin, delle Università Luiss di Roma, Trento e Trieste; la seconda, sull'introduzione del federalismo, vedrà la partecipazione del collega presidente del Consiglio regionale dell'Umbria, Eros Brega, del Direttore generale della Conferenza delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, Paolo Pietrangelo, ed il presidente della nostra Commissione Statuto, Carlo Alberto Tesserin.

L'atlante che accompagna questo incontro è frutto di un'intensa attività di ricerca e di analisi, ispirata dalla volontà di far conoscere e comprendere a tutti le dinamiche del voto e, attraverso esse, la natura dei cambiamenti che hanno interessato la nostra società veneta negli ultimi quarant'anni.

Si tratta di un lavoro originale non solo dal punto di vista dell'illustrazione cartografica, ma anche per il suo materiale statistico di base.

Sono stati infatti raccolti i risultati elettorali dei Comuni veneti in diciotto diverse consultazioni elettorali tra regionali, politiche ed europee: una documentazione completa, per la prima volta riunita in un unico contributo, finalizzata ad una forte razionalizzazione dei materiali disponibili e ad una agevole consultazione dei dati da parte dei lettori.

Una pubblicazione, va sottolineato, che non si rivolge soltan-

* Presidente del Consiglio regionale del Veneto.

to agli “addetti ai lavori” ma anche agli interessati alla tematica elettorale – forze politiche e sociali, enti istituzionali, organi di informazione, ricercatori, semplici cittadini.

Il nostro “viaggio” nei quarant’anni di elezioni non può non partire dalla constatazione che dalla sua creazione, nel 1970, la Regione del Veneto ha registrato un costante e significativo rafforzamento del suo ruolo e della sua importanza sia a livello istituzionale sia nella percezione popolare.

La Regione del Veneto, in altri termini, rappresenta oggi un soggetto fondamentale della vita politica del nostro territorio, interagisce autorevolmente con gli Enti locali, lo Stato, gli organismi comunitari, e costituisce parte dell’identità dei cittadini e dell’intera società.

Lo studio dei comportamenti elettorali nel tempo evidenzia con la forza dei numeri proprio questa evoluzione e questo radicamento, cadenzandone i cambiamenti intervenuti e le differenze che una Regione ricca e variegata come il Veneto inevitabilmente presenta.

Rafforzare questa centralità politica ed identitaria credo sia il compito che dobbiamo affrontare e risolvere in questa legislatura, e l’approvazione del nuovo Statuto rappresenta un’occasione unica per definirne i contenuti e gli obiettivi che ci proponiamo.

Abbiamo di fronte sfide politiche, economiche e sociali destinate a segnare il nostro futuro. Per affrontarle abbiamo bisogno di conoscerne le dinamiche e gli sviluppi, contestualizzando le due operazioni nella memoria del passato e nelle scelte ed opportunità che incrociamo.

Ed è quello che ci apprestiamo a fare.

Ripercorrere quarant’anni di storia e di dinamiche elettorali rappresenta dunque un’operazione indispensabile per immaginare il futuro.

Per questo un atlante elettorale può rappresentare una bussola per navigare nel futuro.

Sono certo che questa mattinata di studio ci offrirà le coordinate per guidare il nostro Veneto oltre la crisi economica, per diventare un punto di riferimento sempre più autorevole per una nuova stagione di crescita e di sviluppo.

Grazie e buon lavoro.

Le leggi elettorali regionali e i loro rendimenti

Roberto D'Alimonte*

Negli anni della Seconda Repubblica si è sviluppato in Italia un modello originale di governo che combina elementi del presidenzialismo e del parlamentarismo. A seconda dei punti di vista lo si può definire come modello neo-parlamentare o neo-presidenziale. Le sue componenti principali sono tre: (1) elezione diretta del capo dell'esecutivo; (2) sistemi elettorali a premio di maggioranza; (3) rapporto fiduciario con clausola *simul stabunt, simul cadent*. A questo modello appartiene il sistema di governo delle Regioni italiane impiantato nel 1995 con la legge Tatarella e poi perfezionato con la legge di riforma costituzionale del 1999. La prima ha introdotto il sistema elettorale proporzionale con premio di maggioranza, la seconda l'elezione diretta del Presidente.

Perché nell'Italia della Seconda Repubblica si è sviluppato questo particolare modello di governo? La ragione principale è legata alla destrutturazione del sistema partitico della Prima Repubblica e alla conseguente crescita della frammentazione. Il numero dei partiti è cresciuto sensibilmente rispetto al periodo pre-1992. Allo stesso tempo è diminuita la loro forza relativa. Sono spariti i due grandi partiti che avevano caratterizzato il primo sistema partitico del dopo-guerra e al loro posto sono subentrate formazioni con un peso relativo molto più modesto. Il fenomeno ha interessato nella stessa misura tutti i livelli di governo: Comuni, Province, Regioni e Stato. Sistemi politici così frammentati sarebbero stati difficilmente governabili senza meccanismi istituzionali in grado di riequilibrare il rapporto tra rappresentanza e decisione. A livello di Comuni, Province e Regioni questi meccanismi sono stati l'elezione diretta del capo dell'esecutivo e regole di voto maggioritarie di vario tipo. In questo modo da una parte si è rafforzato il potere esecutivo a spese delle arene rappresentative, dall'altra si è regolata la competi-

* Università Luiss di Roma.

zione elettorale “imbrigliando” la frammentazione all’interno di due coalizioni pre-elettorali. Il risultato è stato lo sviluppo di un sistema partitico basato su un bipolarismo frammentato. Questo è avvenuto a tutti i livelli. Solo a livello statale il modello non è stato applicato fino in fondo. Con la riforma elettorale del 2005 è stato introdotto un sistema elettorale a premio di maggioranza ma manca l’elezione diretta del capo del governo, anche se nei fatti questa si è realizzata grazie al consolidamento di un assetto bipolare della competizione e alla indicazione preventiva del candidato alla Presidenza del Consiglio.

Il bipolarismo regionale

Il nuovo sistema elettorale regionale è stato utilizzato per la prima volta nel 1995. Il suo *imprinting* è stato così rapido che, come si vede nella tabella 1, la competizione elettorale si è fin da subito strutturata sulla base di due coalizioni in quasi tutte le regioni¹. In questa tabella abbiamo calcolato un indice di bipolarismo basato sulla concentrazione dei voti (Cbv) e dei seggi (Cbs) sulle due coalizioni maggiori. In breve abbiamo sommato i voti e i seggi dei poli di centrodestra e di centrosinistra e abbiamo diviso la somma per il totale dei voti e dei seggi in ciascuna Regione.

Come si vede, nel giro di poco più di un anno il bipolarismo coalizionale inaugurato a livello di sistema partitico nazionale con le elezioni del 1994 è stato trasferito a livello regionale. La sola eccezione è rappresentata dalle Regioni del Nord. Alla fine del 1994 la Lega era uscita dal Polo della Libertà e nelle regionali del 1995 correva da sola dimostrando di essere un terzo polo competitivo. Per questo la concentrazione bipolare del voto (Cbv) e quella dei seggi (Cbs) nelle regioni del Nord è stata significativamente più bassa che nel resto del Paese. Nelle altre regioni, con la sola eccezione del Molise, il numero dei candidati presidente (Ncp) era superiore a due e in diverse regioni arrivava addirittura a 7 ma i due candidati più forti erano dovunque quelli espressi dal blocco di centrosinistra e da quello di centrodestra. Sono questi i candidati che sistematicamente hanno raccolto la stragrande maggioranza dei voti e dei seggi.

¹ Per facilitare il confronto, in questo intervento si tiene conto solo delle 15 Regioni a statuto ordinario per cui abbiamo a disposizione dati omogenei.

Tab. 1 – Concentrazione bipolare in voti maggioritari (Cbv) e in seggi totali (Cbs), 1995-2010

Regioni	1995		2000		2005		2010	
	Cbv	Cbs	Cbv	Cbs	Cbv	Cbs	Cbv	Cbs
Piemonte	75	85	91	97	98	100	94	97
Lombardia	69	81	94	96	97	100	89	96
Veneto	71	83	93	100	93	97	89	93
Liguria	80	91	97	100	99	100	100	100
Emilia-Romagna	86	92	97	100	98	100	89	94
Toscana	86	92	89	96	90	92	94	96
Umbria	99	100	96	100	97	100	95	100
Marche	90	95	94	100	96	100	93	95
Lazio	96	100	97	100	98	100	100	100
Abruzzo	96	100	98	100	99	100	-	-
Molise	100	100	98	100	-	-	-	-
Campania	87	93	98	100	96	100	97	100
Puglia	96	100	97	100	99	100	91	94
Basilicata	91	93	98	100	96	100	89	97
Calabria	82	91	99	100	99	100	90	94
Media	87	93	96	99	97	99	93	98

Cbv = concentrazione bipolare dei voti

Cbs = concentrazione bipolare dei seggi

Le elezioni del 2000 segnano un ulteriore progresso nel consolidamento di un assetto bipolare. Diminuisce il numero medio dei candidati presidenti, da 5,1 nel 1995 a 4,4, ma ciò che più conta è la concentrazione dei voti e dei seggi sulle due coalizioni principali. Infatti esse ricevono in media il 96% dei voti maggioritari (rispetto all'87% del 1995) e la quasi totalità (il 99% invece del 93%) dei seggi consiliari. In 12 Regioni su 15 si arriva addirittura al 100% dei seggi. I terzi poli riescono ad ottenere una minima rappresentanza solo in Piemonte, in Lombardia e in Toscana. La Lista Pannella-Bonino conquista due seggi in Piemonte e tre in Lombardia. Rifondazione Comunista ne conquista due in Toscana. Il rafforzamento del bipolarismo coalizionale è in gran parte do-

vuto al “rientro” della Lega nell’ambito del polo di centrodestra, ma gioca un ruolo importante anche il progressivo allargamento delle coalizioni che diventano sempre più “acchiappatutti”. Da una parte ai “piccoli” non conviene star fuori a causa delle soglie di sbarramento più alte previste per chi corre da solo; dall’altra ai “grandi” conviene allargare il perimetro dei consensi della coalizione per massimizzare le possibilità di vincere il premio.

Nel 2005 si ha una conferma ulteriore di questa tendenza. Le candidature alla Presidenza della Giunta registrano un’ulteriore diminuzione (sono, in media, meno di quattro per regione). La concentrazione bipolare in voti aumenta ancora, mentre quella in seggi si attesta sugli stessi valori di cinque anni prima. Nel 2000 erano state tre le regioni in cui le due coalizioni principali non avevano ottenuto il 100% dei seggi. Nel 2005 sono due: il Veneto, dove la lista Progetto Nordest ottiene due seggi, e la Toscana, in cui Rifondazione Comunista ne conquista 4.

Nel 2010 il quadro è sostanzialmente lo stesso, anche se risente delle convulsioni della politica nazionale. In sei regioni l’Udc si presenta da sola e la stessa cosa fa in tre regioni la Federazione della Sinistra. Questo riduce la concentrazione dei voti e dei seggi sulle due coalizioni di centrodestra e di centrosinistra. A livello di voti la media per le quattordici regioni passa dal 97% del 2005 al 93% del 2010. A livello di seggi la riduzione è solo di un punto. D’altro canto però è anche vero che in due regioni, Liguria e Lazio, le due coalizioni maggiori raccolgono più voti rispetto alla consultazione precedente arrivando a sfiorare il 100%. In ogni caso la modesta inversione del 2010 legata alle trasformazioni della politica a livello nazionale non cambia il quadro di fondo a livello regionale. Tra l’altro è possibile che questa inversione si riveli di breve durata.

L’analisi dei dati porta ad una conclusione univoca: la competizione politica nelle regioni italiane è assolutamente bipolare. Con la sola parziale eccezione delle elezioni del 1995, l’indice di bipolarismo è sempre stato nella media delle regioni italiane a statuto ordinario sopra la soglia altissima del 90%. Il bipolarismo coalizionale che si è stabilmente affermato è senza dubbio una conseguenza delle nuove regole introdotte a partire dal 1995².

² Ciò non significa escludere del tutto l’influenza di altri fattori esplicativi. Tra quest’ultimi, è bene ricordare l’effetto-traino dell’assetto politico nazionale, perché la maggior parte delle elezioni regionali (soprattutto delle regioni a statuto ordinario) continuano a tenersi contestualmente e pertanto a possedere una forte connotazione politico-nazionale.

Queste regole hanno efficacemente “imbrigliato” la frammentazione in due coalizioni pre-elettorali. Sono tre gli incentivi istituzionali che hanno favorito questo esito: l’elezione diretta del capo dell’esecutivo regionale, l’assegnazione di un premio di maggioranza “decisivo” alla lista o alla coalizione con più voti e le soglie di sbarramento differenziate.

L’indicazione (nel 1995) e l’elezione diretta (dal 2000) del Presidente della Giunta configurano un’arena competitiva maggioritaria di tipo *plurality*. Vince il candidato che ottiene più voti, a prescindere da quanti siano in totale e anche se sono solo uno in più di quelli del candidato arrivato secondo. Questo tipo di elezione rappresenta un incentivo molto forte alla riduzione ad un massimo di due del numero di candidati competitivi, intorno ai quali si organizza il supporto dei partiti e si concentra il voto degli elettori.

A questo elemento di forte bipolarizzazione si aggiunge poi il meccanismo del premio di maggioranza. Alla lista o alla coalizione che ottiene un voto più delle altre viene garantita la maggioranza dei seggi in Consiglio. In realtà, elezione diretta e premio di maggioranza fanno parte di un unico schema grazie al quale la componente maggioritaria del sistema prevale - a livello di struttura della competizione - su quella proporzionale. In teoria i partiti maggiori potrebbero competere da soli per assicurarsi il premio; nei fatti questo non si è mai verificato. È prevalsa invece la logica delle grandi coalizioni. A destra come a sinistra i partiti maggiori hanno preferito massimizzare le probabilità di vincere il premio cercando il più ampio numero di alleati. In questo modo la componente maggioritaria del sistema ha sì favorito l’emergere di una competizione bipolare riducendo a due gli attori principali della contesa, ma non ha compresso la frammentazione. I due attori principali non sono mai stati due grandi partiti ma due grandi coalizioni fatte di partiti, partitini e liste personali di ogni genere. Questo è avvenuto in tutti i livelli di governo e non solo nelle regioni. Bipolarismo e frammentazione sono andati di pari passo. Anzi, più il sistema si è bipolarizzato più si è frammentato.

La frammentazione regionale

La tabella 2 indica per ogni regione il livello di frammentazione nelle elezioni dal 1995 al 2010, misurato attraverso il conteggio delle liste presenti e di quelle che hanno ottenuto seggi. Nel

complesso delle regioni le liste in competizione sono state in media 12,7 nel 1995, 17,7 nel 2000 per scendere a 16,6 nel 2005 e a 15,1 nel 2010. La stessa dinamica si nota per quanto concerne le liste che hanno ottenuto seggi. Si va da 8,6 nel 1995 a 11,7 nel 2000, a 10,5 nel 2005 e a 8,9 nel 2010. Per entrambe queste serie di dati si tratta di valori elevati. Contrariamente a quanto si verifica per altri indicatori politici, in questo caso le regioni del Nord e quelle del Sud presentano caratteristiche molto simili tra loro e in parte diverse dalle regioni del Centro. Anzi, quanto a numero di liste in competizione il dato del Nord nel 2010 è addirittura più elevato di quello del Sud, con una punta anomala in Piemonte dove si sono presentate addirittura 31 liste. Resta invece anche nel 2010 il primato delle regioni meridionali in termini di liste che hanno ottenuto seggi.

La media di 10,2 è più bassa di quella del 2005 ma comunque molto elevata, a conferma del fatto che è difficile comprimere veramente la frammentazione in questa parte del paese. Più sensibile è stata la riduzione al Nord dove di nuovo spicca il caso del Piemonte, unica regione settentrionale con un numero di liste in Consiglio superiore a 10.

Per comprendere gli effetti della frammentazione sul sistema politico regionale non basta però contare i partiti ma occorre anche "pesarli". Occorre cioè tener conto non solo del numero ma anche della distribuzione dei voti e dei seggi tra loro. Un conto è che ci siano tanti partiti piccoli e medi e un altro conto è che il sistema si basi su due o più grandi partiti pur in presenza di un numero elevato di comprimari. L'indicatore che serve a questo scopo è il numero effettivo di partiti (Neff) che si calcola in termini di voti (Neff voti) e di seggi (Neff seggi).

Sia a livello di voti (tabella 3) sia a livello di seggi (tabella 4) la frammentazione media nell'insieme delle regioni prese in considerazione si riduce sensibilmente tra 2005 e 2010. Nel primo caso passa da 6,5 a 5,4, nel secondo da 5,7 a 4,2.

La diminuzione si verifica in tutte le zone del paese ma è particolarmente accentuata nel Mezzogiorno. In questa area il numero effettivo di partiti in Consiglio era 7,5 nel 2005 e scende a 5,1 nel 2010. Si riduce così il divario con il Nord mentre il Centro si conferma come la zona meno frammentata.

La ragione principale della riduzione della frammentazione nel 2010 è la presenza di due nuove formazioni, il Partito Democratico e il Popolo della Libertà. Data la loro consistenza sia in

Tab. 2 - La frammentazione regionale, numero di liste e numero di liste con seggi, 1995-2010

Regioni	N. liste				N. liste con seggi			
	1995	2000	2005	2010	1995	2000	2005	2010
Piemonte	15	19	20	31	10	13	14	12
Lombardia	15	14	16	13	9	10	10	7
Veneto	12	17	16	15	9	11	11	7
Liguria	15	18	20	15	9	11	11	9
Nord	14,3	17,0	18,0	18,5	9,3	11,3	11,5	8,7
Emilia-Romagna	11	18	13	10	9	10	9	8
Toscana	11	17	11	9	8	11	7	6
Umbria	11	13	10	8	6	9	7	6
Marche	13	16	15	12	9	11	8	10
Centro	11,5	16,0	12,3	9,7	8,0	10,3	7,8	7,5
Lazio	14	20	23	18	7	12	11	12
Abruzzo	10	18	17	-	8	12	12	-
Molise	9	17	-	-	8	11	-	-
Campania	15	20	21	17	10	15	13	12
Puglia	14	20	20	15	9	13	15	8
Basilicata	12	17	14	17	10	12	9	11
Calabria	13	21	17	16	8	14	10	8
Sud	12,4	19,0	18,7	16,6	8,6	12,7	11,7	10,2
Media	12,7	17,7	16,6	15,1	8,6	11,7	10,5	8,9

termini di voti sia in termini di seggi l'impatto di questo fattore sul Neff è significativo. La presenza di queste due formazioni fa la differenza. E la farebbe ancora di più se riuscissero a consolidarsi e a diventare veramente i due poli di riferimento del sistema. In questo caso il bipolarismo italiano anche a livello regionale potrebbe diventare più funzionale proprio perché meno frammentato.

Tab. 3 - La frammentazione regionale, numero effettivo di partiti (Neff voti), 1995-2010

Regioni	Neff voti			
	1995	2000	2005	2010
Piemonte	6,4	6,4	7,8	6,4
Lombardia	6,0	5,1	5,5	4,4
Veneto	7,0	6,4	6,6	4,3
Liguria	5,5	6,0	5,5	5,2
Nord	6,2	6,0	6,4	5,1
Emilia-Romagna	4,1	5,0	3,6	3,9
Toscana	4,2	4,9	3,4	3,7
Umbria	4,5	5,6	3,8	3,9
Marche	5,2	6,6	4,5	4,7
Centro	4,5	5,5	3,8	4,1
Lazio	5,4	6,6	6,8	5,9
Abruzzo	6,4	8,4	8,4	-
Molise	6,8	9,5	-	-
Campania	7,3	9,5	10,1	5,9
Puglia	6,5	6,9	9,4	5,9
Basilicata	7,4	9,3	5,0	7,1
Calabria	6,9	10,8	10,3	7,7
Sud	6,8	8,7	8,3	6,5
Media	6,0	7,1	6,5	5,4

Le tendenze recenti però sembrano indicare che Pd e Pdl stiano perdendo consensi e che siano ancora forti anche a livello elettorale le spinte centrifughe che favoriscono non l'aggregazione ma la dispersione della rappresentanza. Da questo punto di vista il numero dei gruppi consiliari nelle varie regioni è una spia che registra in maniera inequivocabile l'esistenza di una irriducibile propensione a dividersi quando le regole lo rendano conveniente. Nel 2009 la media nelle 15 regioni a statuto ordinario era di 13,7 gruppi con punte di 20 in Puglia e di 18 in Piemonte.

Tab. 4 - La frammentazione regionale, numero effettivo di partiti in Consiglio (Neff seggi), 1995-2010

Regioni	Neff seggi			
	1995	2000	2005	2010
Piemonte	5,6	5,1	7,2	5,3
Lombardia	5,2	4,4	4,7	3,8
Veneto	5,9	5,2	5,5	4,0
Liguria	4,8	4,8	4,7	4,3
Nord	5,4	4,9	5,5	4,4
Emilia-Romagna	3,3	4,0	3,2	3,4
Toscana	3,5	3,9	3,0	1,3
Umbria	3,8	5,0	3,5	3,2
Marche	4,6	5,7	3,8	4,2
Centro	3,8	4,7	3,4	3,0
Lazio	4,6	5,7	6,0	4,5
Abruzzo	5,5	7,0	7,7	-
Molise	6,6	7,9	-	-
Campania	6,6	9,1	8,7	4,8
Puglia	5,6	5,7	8,9	5,0
Basilicata	6,7	9,3	4,8	5,7
Calabria	6,0	9,5	8,6	5,3
Sud	5,9	7,7	7,5	5,1
Media	5,2	6,1	5,7	4,2

Le ragioni della frammentazione e le sue conseguenze

Perché i sistemi partitici regionali sono caratterizzati da elevati livelli di frammentazione? Una analisi esaustiva della cause del fenomeno esula dallo scopo di questo intervento. Qui ci limitiamo a esaminare il ruolo dei fattori istituzionali e in particolare di quelli legati alle regole elettorali. La prima causa è il sistema delle soglie di sbarramento previsto dalla legge Tatarella che è ancora in vigore nella maggioranza delle regioni. Per ottenere

seggi le liste devono soddisfare l'una o l'altra di queste due condizioni:

1. l'aver ottenuto singolarmente, nell'intera regione, il 3% dei voti validi;
2. l'essere collegate a una lista regionale che abbia superato il 5% dei voti validi.

Questo sistema di soglie non ha frenato la proliferazione di partitini, liste personali e formazioni fittizie. In pratica se una lista decide di correre da sola deve superare il 3% dei voti validi ma se riesce a entrare in una coalizione capace di prendere almeno il 5% questa soglia non conta più e vale invece la soglia "implicita" rappresentata dal quoziente elettorale che nella maggior parte dei casi è inferiore al 3%. Ne discende che la soglia del 3% si applica solo a quelle liste che decidono di correre da sole. Ma queste, come dicono i dati sulla bipolarizzazione, praticamente non esistono. E così in molte regioni ci sono liste in Consiglio che hanno preso meno del 2% dei voti. In Campania La Destra ha ottenuto un seggio con l'1%.

Ma la sostanziale permissività delle soglie di sbarramento non è l'unico elemento del sistema elettorale responsabile della proliferazione delle liste. Esiste un secondo fattore rilevante. Gli elettori hanno due voti a disposizione, uno per la lista di partito (voto proporzionale) e un secondo voto per la lista della coalizione che esprime il candidato Presidente (voto maggioritario). Il premio di maggioranza, e quindi la vittoria, va al candidato Presidente con più voti maggioritari. In questo conteggio non entrano però solo i voti maggioritari ma anche quei voti proporzionali dati solo a una lista. Questi voti infatti vengono automaticamente trasferiti anche alla coalizione cui la lista è collegata, indipendentemente dal fatto che la lista superi o meno la soglia di sbarramento prevista.

Questo meccanismo è stato fino ad oggi un incentivo potente ad allargare le coalizioni elettorali a sostegno dei candidati Presidenti sulla base della logica che più liste collegate vuole dire più voti da conteggiare per il premio. Il risultato è stato il proliferare di liste di tutti i tipi create al solo scopo di catturare elettori che altrimenti si sarebbero astenuti o avrebbero votato per altri. In Lazio nel 2005 si è arrivati al punto di creare liste quali «Forza Roma» e «Avanti Lazio», entrambe collegate a Marrazzo. Il voto dato a queste liste non serve a prendere seggi perché sono li-

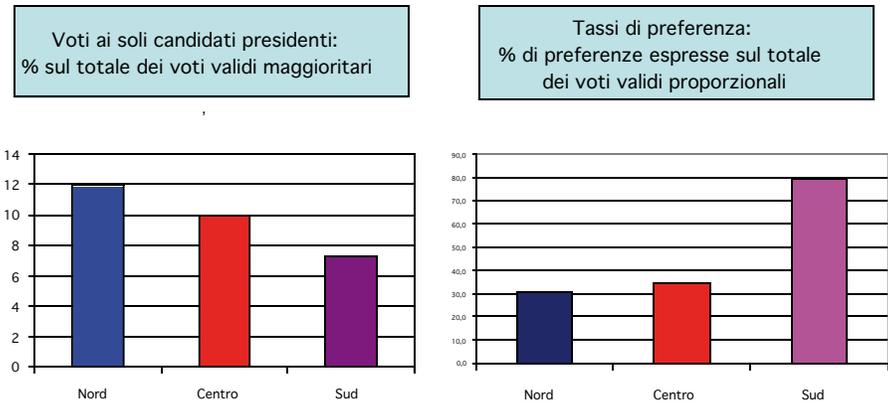
ste che in genere non riescono ad avere abbastanza voti per raggiungere un quoziente elettorale, ma serve ad aumentare le chance di vittoria della coalizione, soprattutto se la competizione è serrata e pochi voti in più possono fare la differenza tra vittoria e sconfitta. Inoltre un più alto numero di liste facenti parte della coalizione significa anche un più alto numero di candidati in lizza e quindi una maggiore mobilitazione per il voto di preferenza che in definitiva potrebbe tradursi in un numero di voti maggiore per la coalizione.

Una cosa però si deve dire. La frammentazione non ha avuto gli stessi effetti in tutto il Paese. La divisione Nord-Sud pesa molto di più di quanto non appaia dai dati sul numero dei partiti e sul loro peso. Lo stesso modello di governo introdotto in contesti politici diversi ha dato risultati differenti pur in presenza di livelli non molto dissimili di frammentazione. Nelle regioni meridionali il rafforzamento dell'esecutivo e la sua stabilità hanno contribuito meno alla buona performance del governo regionale. In queste regioni il peso della frammentazione ha condizionato in maniera molto più forte l'azione dei Presidenti e delle Giunte. Questo perché in quelle regioni il fenomeno si presenta con caratteristiche molto diverse rispetto al Nord e al Centro. Nelle regioni centro-settentrionali – per quanto indeboliti – i partiti contano ancora. Nelle regioni del Sud i partiti praticamente non esistono più. Esistono solo i candidati di lista. Gli stessi candidati Presidenti contano molto meno. In questo contesto i concetti di frammentazione e di personalizzazione hanno connotazioni diverse.

Nella figura 1 abbiamo riportato per le varie zone del paese i dati sulla percentuale di voti dati solo ai candidati Presidenti e quelli sulle percentuali di preferenze espresse sul totale dei voti validi di lista. Come si vede i due fenomeni hanno un profilo opposto nel Centro-Nord e nel Sud. Gli elettori meridionali sono molto meno interessati a esprimere un voto personale dato solo al candidato Presidente e sono invece molto più interessati a usare il voto di preferenza a favore dei candidati di lista. Questo comportamento ha effetti rilevanti sul ruolo dei Presidenti. La diffusione capillare di reti clientelari alimentate dalla raccolta sistematica dei voti di preferenza limita l'azione dei Presidenti. Al Nord il Presidente riesce ad avere un rapporto diretto con gli elettori. È *accountable* a loro. Il suo futuro politico dipende da questo rapporto diretto. Al Sud i Presidenti non riescono a “di-

sintermediare” i collettori di preferenze. Il rapporto con gli elettori non è quindi diretto ma mediato e questo poi costringe il Presidente a mediare continuamente anche nella propria azione di governo che ne esce indebolita. Esattamente il contrario di quanto avviene nelle regioni del Centro e del Nord.

Fig. 1 – Elezioni regionali 2010, voti ai soli candidati Presidenti e tassi di preferenza, 13 regioni



Le riforme elettorali e il futuro del bipolarismo regionale

La legge costituzionale 1/1999 ha concesso alle Regioni una ampia autonomia statutaria che avrebbe potuto essere utilizzata per apportare profonde modifiche alla legislazione ereditata dallo Stato in materia elettorale. Poche Regioni si sono avvalse di questa possibilità. Evidentemente nella maggior parte dei casi o si è ritenuto lo *status quo* una soluzione soddisfacente oppure non si è trovato il consenso minimo per introdurre delle innovazioni radicali. In particolare nessuna Regione ha abbandonato il modello di governo misto parlamentare-presidenziale. I tre elementi costitutivi del modello sono stati tutti mantenuti. I cambiamenti hanno toccato soprattutto alcuni aspetti del sistema elettorale ma non il meccanismo del premio di maggioranza. Prima delle elezioni del 2005 solo cinque Regioni avevano modificato la legge elettorale: Toscana, Lazio, Puglia, Calabria, Marche. Tra il

2005 e il 2010 si sono aggiunte Umbria e Campania. Tra le modifiche che ci interessano di più in questa sede spiccano quelle relative alle soglie di accesso alla ripartizione dei seggi.

In Calabria, in Puglia e in Toscana è stata introdotta una soglia di sbarramento del 4% calcolata a livello regionale e valida per tutte le liste comprese quelle collegate ad una lista regionale che abbia ottenuto il 5% del totale dei voti validi. In Toscana è stato introdotto un ulteriore freno alla frammentazione in quanto, per ottenere seggi, non basta che una lista abbia ottenuto il 4% dei voti validi espressi per tutte le liste circoscrizionali ma deve anche essere collegata ad un candidato Presidente che abbia ottenuto almeno il 4% del totale dei voti validi espressi per i candidati alla carica di Presidente della Giunta regionale. In questa regione quindi una lista potrebbe anche raccogliere il 10% dei voti proporzionali ma se il candidato Presidente cui è collegata non arriva al 4% non ottiene alcun seggio.

Gli effetti di queste modifiche sono visibili in tutte e tre queste regioni e soprattutto nelle prime due che sono sempre state tra le regioni più frammentate. In Puglia il numero di liste che hanno ottenuto seggi nelle elezioni del 2010 è stato di 8 contro le 15 del 2005. In Calabria la diminuzione è stata minore ma in entrambe le regioni il numero effettivo di partiti in Consiglio (Neff seggi) si è ridotto significativamente passando da oltre 8 a 5 o poco più (tabella 4). La Toscana era già una regione con un relativamente basso livello di frammentazione che si è ulteriormente ridotto.

Tra le Regioni che hanno modificato la legge elettorale il Lazio è tra quelle che non hanno fatto nulla per contrastare la proliferazione delle liste. Anzi, aumentando i seggi del Consiglio regionale da 60 a 71 ha abbassato la soglia implicita rappresentata dal quoziente elettorale, rendendo ancora più facile che piccole e piccolissime formazioni possano ottenere seggi. I verdi ne hanno preso uno nel 2010 con l'1,2% dei voti. Tra l'altro questa è una delle tre regioni in cui il numero di liste con seggi è aumentato nel 2010 passando da 11 a 12 (tabella 2).

Il caso delle Marche è interessante perché conferma *in toto* la tendenza verso il bipolarismo frammentato. Infatti la nuova legge elettorale da una parte valorizza le coalizioni riconoscendone esplicitamente il ruolo e abolendo la possibilità di voto disgiunto, dall'altra il suo art. 18 stabilisce che «non sono ammesse all'assegnazione dei seggi le coalizioni regionali che abbiano ottenuto meno del 5% dei voti a meno che non siano composte

da almeno un gruppo che ha ottenuto più del 3% dei voti». In pratica con questa norma basta che una coalizione contenga un gruppo con almeno il 3% dei voti per permettere a tutti i suoi componenti (quindi anche ai gruppi sotto il 3%) di partecipare alla assegnazione dei seggi indipendentemente dal fatto che la coalizione arrivi alla soglia del 5%.

In conclusione, tra il 1995 e il 2010 il problema della frammentazione dei sistemi partitici regionali non è stato risolto. Poche Regioni hanno affrontato il problema. Nella maggior parte dei casi si è preferito non modificare la legislazione esistente che favorisce le piccole liste purché apparentate. In nessun caso si è scelto di escludere dal conteggio dei voti validi per l'assegnazione del premio quelli delle liste che non raggiungono la soglia. Inoltre molto poco è stato fatto per riformare in maniera sistematica e coerente tutti quei meccanismi – dai regolamenti consiliari al finanziamento pubblico – che insieme a regole elettorali permissive contribuiscono ad alimentare una frammentazione elevata. Anzi in molti casi si sono fatti passi indietro eliminando o riducendo drasticamente le barriere all'entrata, come nel caso dell'obbligo di raccogliere un certo numero di firme per la presentazione delle liste; oppure riducendo i requisiti per la costituzione di gruppi consiliari, con il risultato che si è assistito alla proliferazione di piccolissimi gruppi o addirittura di gruppi con un solo consigliere.

L'impressione che si ricava dai dati e dall'esperienza di questi anni è che ancora oggi – a distanza di tempo dalla introduzione della legge Tatarella – prevalga la logica che aveva ispirato quella riforma, e cioè l'accettazione di un modello di governo in cui la governabilità del sistema prescinde dalla frammentazione delle arene rappresentative e viene affidata da una parte alla elezione diretta del capo dell'esecutivo e dall'altra al tentativo di imbrigliare la frammentazione in coalizioni pre-elettorali. Non è la migliore soluzione del problema della governabilità ma è meglio del sistema in vigore durante la Prima Repubblica. Quantomeno i governi regionali sono diventati di gran lunga più stabili nonostante la crisi dei partiti. Per fare passi ulteriori non basta modificare le regole: ci vogliono novità sul piano politico.

Le elezioni parlamentari del 2008 avevano gettato le basi per un cambiamento tale da poter influenzare in prospettiva il quadro anche a livello regionale. La formazione del Pd e del Pdl e la loro decisione di rinunciare a livello nazionale alle grandi coalizioni

del passato avevano infatti prodotto effetti anche nelle regioni in fatto di semplificazione della rappresentanza. Questo avrebbe potuto essere un punto di svolta per la ridefinizione del modello di governo regionale. Infatti la riduzione della frammentazione è una condizione necessaria non solo per una migliore governabilità ma anche per il rafforzamento del ruolo delle assemblee regionali. Il riequilibrio di poteri tra esecutivo e legislativo sarebbe molto più semplice e meno rischioso se i Consigli regionali fossero imperniati su grandi partiti capaci di svolgere una funzione di aggregazione degli interessi prima del voto. Invece le vicende più recenti relative a Pd e Pdl denotano il persistere di una fragilità di fondo del quadro politico nazionale che non lascia presagire il consolidarsi della tendenza verso un bipolarismo meno frammentato nemmeno a livello regionale. In queste condizioni è difficile immaginare un effettivo rafforzamento dei Consigli regionali mentre elezioni dirette del Presidente e premio di maggioranza continuano a rappresentare i puntelli di una difficile governabilità.

Elezioni e forma di governo nell'esperienza delle regioni italiane

Giandomenico Falcon*

La funzione delle elezioni: scelta dei rappresentanti o scelta del governo?

Il collegamento tra sistema elettorale e forma di governo non è un dato elementare ed ineludibile, ma – almeno in Italia – il portato di una evoluzione (Caretto). A lungo si è considerato naturale votare per l'organo rappresentativo, nel cui ambito sarebbe poi nato l'esecutivo. Se vogliamo, vi era un legame *implicito* con la forma di governo parlamentare. Non vi era tuttavia – almeno nella evidenza attuale – l'idea che il corpo elettorale dovesse scegliere, attraverso le elezioni legislative, anche l'esecutivo, pur essendo ovvio che i responsabili dei partiti che avessero ottenuto maggior successo nelle elezioni avrebbero avuto maggiore probabilità di far parte del governo, e magari di dirigerlo: ma a seguito di trattative tra i partiti, che avrebbero tra l'altro individuato anche il capo dell'esecutivo.

È nella prima metà degli anni '90 – con evidente connessione con la crisi dei partiti – che diviene dominante l'idea che spetti direttamente al corpo elettorale il compito di indicare non solo i propri rappresentanti negli organi legislativi o comunque assembleari, ma anche da chi saranno governati: cosa che appare sia più direttamente "democratica" sia più "efficiente", dovendosi supporre che i governanti investiti direttamente dal popolo potranno esercitare le loro funzioni per il periodo istituzionalmente previsto.

Ma identificare i governanti vuole anche dire, necessariamente, identificare la maggioranza che nelle assemblee li sorregge e li appoggia, ed è il sistema elettorale che deve fornire questa prestazione: non più fornire i soggetti e i partiti che con il loro libero aggregarsi determinino le coalizioni di governo (ovviamente, ove non vi sia già la maggioranza "naturale" di un singolo

* Università degli Studi di Trento.

partito), ma direttamente fornire come esito elettorale una chiara maggioranza di governo.

I meccanismi maggioritari

È risultato così spontaneo il passaggio dai sistemi elettorali *proporzionali*, cioè sistemi che tendenzialmente restituiscono nella composizione dell'organo assembleare i rapporti di forza presenti nel corpo elettorale, a sistemi di tipo *maggioritario*, chiamati appunto a fornire tale maggioranza di governo.

Ora, come è noto, i sistemi di tipo maggioritario si distinguono in vari sottotipi. Ci sono quelli – attualmente vigenti in Italia – che mantengono il voto di lista su collegi plurinominali, ma artificialmente trasformano minoranze in maggioranze mediante meccanismi che *volutamente distorcono* gli effettivi esiti del voto, assegnando la maggioranza dei seggi in palio, persino oltre la maggioranza assoluta, alla maggiore delle minoranze¹.

Conviene osservare che al livello nazionale questi meccanismi distorsivi alterano profondamente un quadro costituzionale – come quello italiano – nel quale le maggioranze assolute erano chiaramente concepite a garanzia di una più ampia condivisione della decisione: garanzia che risulta ovviamente del tutto frustrata se tale maggioranza viene “regalata” dal sistema elettorale a partiti o coalizioni che rimangono nel corpo elettorale minoritari. La Costituzione richiede la maggioranza assoluta all'art. 64, primo comma (regolamenti delle camere), all'art. 73, secondo comma (dichiarazione di urgenza di una legge approvata ai fini della promulgazione), all'art. 83, terzo comma (elezione del Presidente della Repubblica dopo il terzo scrutinio), all'art. 90, secondo comma (messa in stato di accusa del Presidente della Repubblica), all'art. 116, terzo comma (legge di approvazione di forme speciali di autonomia per singole Regioni), all'art. 138, primo comma (maggioranza richiesta nella seconda votazione per la legge di revisione costituzionale). Per le Regioni un problema analogo si incontra all'art. 123, secondo comma (legge di approvazione dello Statuto) ed all'art. 126, secondo comma (maggioranza per la sfiducia al Presidente).

¹ Avverto che considero qui meccanismi maggioritari quelli che altri potrebbe chiamare proporzionali con premio di maggioranza, perché – pur proporzionali “in partenza” – sono in effetti maggioritari come meccanismo di arrivo.

Ci sono poi i sistemi, quali il sistema uninominale a turno unico, che producono effetti distorsivi a livello “micro” attribuendo il seggio in palio alla più forte minoranza, o quello a doppio turno, in cui questo effetto distorsivo scompare, attribuendosi il seggio ad una effettiva maggioranza: rimanendo però la potenziale distorsione connessa alla caratteristica ineliminabile di tutti i sistemi uninominali, nei quali resterebbe senza alcuna rappresentanza chi si trovasse in minoranza, per quanto forte, in ciascun singolo collegio.

Naturalmente questo in pratica non accade, sicché i sistemi uninominali assicurano anch’essi una rappresentanza variegata, anche se non corrispondente ad una proporzione rispetto ai voti complessivamente conseguiti da ciascuna forza politica. Che poi in realtà il sistema a collegi uninominali non garantisca in termini assoluti un esito maggioritario – in termini di univoca indicazione di una prospettiva di governo – è mostrato dalle più recenti elezioni nel Regno Unito, ad esito delle quali i Conservatori “vittoriosi” non avevano tuttavia la maggioranza in Parlamento, e che hanno infine portato ad un governo di coalizione tra Conservatori e Liberaldemocratici (ma avrebbero altrettanto bene potuto portare ad una coalizione tra questi e i Laburisti).

Meccanismi elettorali duali

Al livello locale² la sentita esigenza che il processo elettorale individuasse non solo e non tanto una assemblea rappresentativa quanto un futuro esecutivo si è incrociata con una diversa ma convergente esigenza di “individualizzazione” della responsabilità di governo, attraverso una diretta scelta non soltanto di una *maggioranza*, ma del *titolare* dell’organo di vertice. Così da una parte la legge n. 81 del 1993 ha previsto l’elezione diretta del Sindaco e del Presidente della Provincia, dall’altra la legge n. 43

² Solo molto timidamente, e senza esatta valutazione delle implicazioni costituzionali, al livello nazionale la stessa tendenza si è manifestata nella regola (prevista ora dal comma 3 dell’art. 14 bis del DPR n. 361 del 1957, introdotto dalla legge n. 270 del 2005) secondo la quale «contestualmente al deposito del contrassegno di cui all’articolo 14, i partiti o i gruppi politici organizzati che si candidano a governare depositano il programma elettorale nel quale dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come capo della forza politica» ed inoltre «dichiarano il nome e cognome della persona da loro indicata come unico capo della coalizione», ferme tuttavia restando «le prerogative spettanti al Presidente della Repubblica previste dall’articolo 92, secondo comma, della Costituzione».

del 1995 ha esteso la riforma alle Regioni, anche se sulla base di un diverso meccanismo, privo di ballottaggi.

Ne risulta così un sistema non solo *maggioritario* ma anche *duale*, risultando scelti direttamente dal corpo elettorale sia l'organo assembleare, sia il capo dell'esecutivo. Ed è chiaro che un sistema duale comporta il problema di assicurare la coerenza tra gli esiti delle due votazioni: il quale in pratica – non potendosi evidentemente contraddire la scelta del capo dell'esecutivo fatta dal corpo elettorale – si traduce nel problema di garantire che il capo dell'esecutivo eletto abbia la propria maggioranza in consiglio.

Le vigenti leggi affrontano questo problema in modo diverso per i Comuni fino a 15.000 abitanti, per i Comuni maggiori, per le Province e per le Regioni. Nei Comuni minori l'elettore vota direttamente il candidato Sindaco (art. 71, comma 5, d. lgs. n. 257 del 2000), e la ripartizione dei seggi in consiglio avviene come pura conseguenza, venendo attribuiti alla lista collegata al Sindaco eletto (nel turno unico, e quindi potenzialmente da una maggioranza solo relativa) i due terzi dei seggi disponibili (art. 71, comma 8). In pratica il potenziale dualismo del sistema viene risolto concentrando il voto verso la scelta del capo dell'esecutivo, che diventa il vero e quasi esclusivo perno dell'elezione: il Sindaco quasi "trasporta con sé" i suoi consiglieri.

Il carattere duale è invece chiaramente visibile nel sistema elettorale relativo ai Comuni maggiori, nei quali i voti per il candidato Sindaco e per il Consiglio comunale possono essere distinti, e possono portare (ove una diversa lista o gruppo di liste abbia in proprio superato il 50% dei voti) ad una maggioranza in consiglio opposta al Sindaco eletto (v. art. 73, comma 10) nel primo o nel secondo turno (e dunque sulla base di una effettiva maggioranza dei voti espressi). Ma questo esito è ovviamente raro, e di regola è l'elezione del Sindaco che provoca una "correzione maggioritaria" delle elezioni del Consiglio, portando alla attribuzione alle liste collegate del 60% dei seggi³. E la stessa cosa avviene, in sostanza, per le Province, ove pure – non consentito il voto disgiunto – il voto per il Presidente (anche in questo caso eletto al primo o al secondo turno) "comanda" il 60% dei seggi in consiglio.

Risulta dunque che con diverse tecniche nelle elezioni comunali e provinciali è di regola assicurata la coerenza maggioritaria

³ Nel caso di elezione al primo turno, a condizione che le liste collegate abbiano ottenuto almeno il 40% dei voti (v. art. 73, comma 10).

tra il voto per il capo dell'esecutivo ed il voto per il consiglio, e che è in definitiva il primo ad essere determinante anche per l'equilibrio politico del consiglio. Nei Comuni maggiori – ove è permesso il voto disgiunto – ciò avviene anche a prezzo di “sovertire” l'ordine dei voti riportati dalle liste, cioè facendo diventare minoranza una maggioranza di voti: a condizione però che si trattasse di maggioranza relativa, e non assoluta (nel qual caso, invece, sarebbe il Sindaco a rimanere minoritario, anche se fosse stato eletto con il 100% dei voti). Del resto, anche nelle Province, data la possibilità di votare il Presidente senza votare un candidato consigliere, l'assegnazione dei seggi potrebbe in teoria non corrispondere affatto alla proporzione dei voti ricevuti dai gruppi di candidati collegati.

Nelle elezioni regionali – come disciplinate dalla legislazione statale⁴ - il voto per il Presidente (e la lista regionale collegata) e per le liste provinciali sono completamente disgiunti, nel senso che l'elettore è libero di votare un Presidente ed una lista collegata ad altro candidato Presidente. E poiché «è proclamato eletto Presidente della Giunta regionale il candidato che ha conseguito il maggior numero di voti validi in ambito regionale» (art. 5, comma 1, l. cost. n. 1 del 1999), esiste la possibilità che le liste provinciali collegate al presidente siano minoritarie, in ipotesi anche fortemente. Tuttavia, anche in questo caso il meccanismo di attribuzione dei seggi “corregge” (se si vuole, *stravolge*) il risultato elettorale, assegnando alle liste collegate al presidente eletto, a seconda dei casi, il 55 o il 60% dei seggi⁵.

Un sistema non presidenziale ma “superpresidenziale”

I meccanismi finora descritti già mostrano come in generale, ma specialmente nelle elezioni regionali (versione “statale”), il carattere “duale” dell'elezione diretta sia del consiglio che del capo dell'esecutivo si trasformi in realtà nel primato della elezione del capo dell'esecutivo, nel senso che è questa ad esercitare

⁴ E dunque per le Regioni che non abbiano ancora approvato il nuovo Statuto e la legge elettorale. La legislazione statale è costituita dalla legge n. 108 del 1968, come modificata dalla l. n. 43 del 1995, dalla stessa l. n. 43 del 1995 e dalla l. cost. n. 1 del 1999.

⁵ Poiché i seggi del numero previsto sono a quel punto già stati assegnati, la correzione avviene “aggiungendo” seggi, con ulteriore effetto perverso sul numero complessivo dei consiglieri.

un influsso determinante sugli equilibri politici dell'organo collegiale. Ciò determina evidentemente una posizione di forza del presidente eletto, che dispone di una "tranquilla" maggioranza, al minimo il 55% dei seggi. Ma tale posizione di forza è ulteriormente accentuata da altre regole.

La prima di queste – insuperabile, si noti, da parte della legislazione regionale (se non rinunciando alla stessa elezione diretta del presidente) – è la regola posta dall'art. 126, terzo comma, della Costituzione⁶, secondo la quale «l'approvazione della mozione di sfiducia nei confronti del Presidente della Giunta eletto a suffragio universale e diretto, nonché la rimozione, l'impedimento permanente, la morte o le dimissioni volontarie dello stesso comportano le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio». È la ben nota regola del *simul stabunt, simul cadent*.

Va notato che l'inclusione della stessa *morte* del presidente eletto tra le ragioni di generale scioglimento degli organi regionali sembra mostrare che la norma non protegge soltanto la continuità della linea politica scelta dagli elettori, ma la scelta diretta della *persona* del presidente: come è del resto confermato dalla circostanza che il medesimo effetto automatico di scioglimento non si produce affatto nel caso in cui, invariata la persona, a cambiare sia la maggioranza politica che lo sostiene⁷.

Un ulteriore elemento di forza della posizione del presidente sta nel mutamento che la riforma costituzionale del 1999 ha introdotto nella posizione della Giunta regionale. Mentre prima essa era eletta dal Consiglio regionale, il nuovo art. 122 Cost. stabilisce ora che «Il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta»⁸.

Dunque, per regola legislativa il presidente della Regione eletto a suffragio diretto dispone di una maggioranza consiliare non solo sicura, ma anche tendenzialmente stabile, dal momento che ogni crisi metterebbe a repentaglio la stessa vita del consiglio; ed è anche in grado di distribuire "premi" politici rilevanti come gli assessorati.

⁶ Come modificato dall'art. 4 della l. cost. n. 1 del 1999.

⁷ Caso improbabile ma non impossibile, come mostrano le vicende della Regione Sicilia nella presente legislatura.

⁸ E la disciplina transitoria di cui all'art. 5, comma 2, ribadisce che «entro dieci giorni dalla proclamazione, il Presidente della Giunta regionale nomina i componenti della Giunta, fra i quali un Vicepresidente, e può successivamente revocarli».

Lo stesso limite dei due mandati previsto dalla legge statale⁹ – dove sia attuato – e la connessa impossibilità di ricandidarsi può rafforzare il presidente al secondo mandato, sottraendolo al “bisogno” di essere ricandidato.

Il sistema elettorale previsto dalla legislazione statale e le norme costituzionali sugli organi regionali (per il caso di elezione diretta del presidente) ci consegnano dunque un sistema non solo maggioritario che, seppure non presidenziale “puro”¹⁰, appare sotto diversi profili, si potrebbe dire, *superpresidenziale*, di tale dimensione è la preminenza della figura del presidente.

Questo per quanto riguarda le norme giuridiche. È evidente, infatti, che l’effettiva forza del presidente dipende da molte circostanze concrete, dal carattere, carisma e doti personali a situazioni politiche esterne, quali la omogeneità e compattezza della maggioranza che lo sostiene, la probabilità di essere rieletto in caso di nuove elezioni.

Dipende anche dalla sua “forza personale” nel partito di appartenenza, che può deciderne o bocciarne la ricandidatura, se questa è possibile, o può candidarlo ad un diverso incarico, se la ricandidatura specifica fosse preclusa. In definitiva, il modo in cui il presidente utilizza la sua posizione ed i suoi poteri dipende dal suo carattere, dalle sue ambizioni e dal modo in cui egli valuta i fattori politici in gioco. Se ritiene di poter essere facilmente rieletto, ad esempio, potrà utilizzare la regola del *simul stabunt, simul cadent* per forzare il consenso della sua maggioranza, azzardando anche il rischio dello scioglimento¹¹.

⁹ Art. 2, comma 1, lett. f) della legge n. 165 del 2004. La disposizione ha dato luogo a dubbi interpretativi, che hanno assunto un valore pratico nel 2010, quando il Tribunale di Milano ed il Tribunale di Bologna sono stati chiamati, su azione popolare, a giudicare della “candidabilità” di Roberto Formigoni e Vasco Errani, eletti per la terza volta rispettivamente a presidente della Regione Lombardia e della Regione Emilia-Romagna (entrambi i giudici hanno peraltro ritenuto la non diretta operatività del divieto del terzo mandato: sentenze del Tribunale di Milano n. 9052 e 9053 del 2010, nonché sentenze del Tribunale di Bologna n. 2509 e 2746 del 2010).

¹⁰ Dato che caratteristica classica della forma presidenziale è l’assenza di un collegamento fiduciario tra legislativo ed esecutivo, mentre nel modello regionale rimangono tracce del sistema parlamentare nella possibile mozione di sfiducia che, approvata a maggioranza assoluta, comporterebbe la caduta del presidente e dell’esecutivo: al prezzo, però, dell’estinzione dello stesso consiglio (art. 126, secondo e terzo comma, Cost., dopo la l. cost. n. 1 del 1999). Tuttavia, il fatto che la composizione del legislativo sia in realtà crucialmente determinata dall’esito della votazione per il presidente, ed il carattere “suicida” del voto di sfiducia consentono, mi sembra, di attribuire un rilievo secondario a questo aspetto.

¹¹ Naturalmente, esistono anche casi in cui – realizzato l’azzardo – esso è stato perduto,

Rendimento e conseguenze del sistema

In generale, tuttavia, sembra evidente che il sistema complessivo ha dato alle Regioni una notevole stabilità politica¹². Se prendiamo il caso Veneto, è agevole constatare che mentre nelle cinque legislature dal 1970 al 1995 si sono avute tredici diverse giunte (anche se solo sette diversi presidenti), nelle tre legislature seguenti, fino al 2010, si sono avute solo tre giunte – dunque una per legislatura – tutte guidate dallo stesso presidente¹³.

Altrettanto innegabile è che le riforme del 1995 e del 1999 hanno dato forza e visibilità politica ai Presidenti delle Regioni, che non a caso hanno cominciato da allora ad essere chiamati – al di fuori di ogni denominazione legale o istituzionale – “governatori”.

Corrispondentemente, tuttavia, è diventato più problematico il ruolo del Consiglio. Se prima era il Consiglio che determinava “il governo” della Regione, ora – come si è visto – è piuttosto “il governo” che determina la formazione del Consiglio. I consiglieri, si può dire, sono eletti “per sostenere il governo”: questo vale in primo luogo per i consiglieri di maggioranza, il cui numero è artificiosamente determinato – a prescindere dall’esito elettorale della coalizione – per essere, appunto, “maggioranza”; ma vale anche, in un certo senso, per i consiglieri di opposizione, chiamati anch’essi ad essere opposizione di una maggioranza che non possono sovvertire – se non per decisione dello stesso presidente¹⁴ - e che possono aspirare al massimo a vedere approvato un voto di sfiducia che segnerebbe la fine dello stesso consiglio: obiettivo che non è prevedibile venga perseguito con molta determinazione neppure dagli oppositori.

La legislatura si svolge dunque, in sostanza, a ruoli fissi, ciascuna parte legata per cinque anni al personaggio che il copione

come mostra la vicenda che ha portato nella Regione Sardegna all’avvicendamento del Presidente Soru con il Presidente Cappellacci nelle elezioni del 15 e 16 febbraio 2009.

¹² In questo senso, può dirsi che il sistema elettorale raggiunga il risultato voluto. Altra questione, naturalmente, è quella del “rendimento” in termini di risultati raggiunti dalle istituzioni regionali nel complesso della loro attività.

¹³ Il dato si ricava dal sito della Regione Veneto, <http://www.regione.veneto.it/La+Regione/Giunta/Giunta1970/>.

¹⁴ Si tratta di un’ipotesi possibile, ma evidentemente destinata a rimanere rara: ne offrono un esempio le recenti vicende del mutamento della coalizione di maggioranza in Sicilia, fermo rimanendo il presidente nella persona di Raffaele Lombardo, dopo le elezioni del 2008.

elettorale le ha assegnato. La maggioranza svolgerà il compito di tradurre l'indirizzo del Presidente (e della sua Giunta) nella legislazione e negli altri atti di competenza del consiglio; l'opposizione avrà il compito di criticare, segnalare le incongruità o "ingiustizie", di proporre emendamenti migliorativi, di svolgere attività di verifica e di controllo, in forme che i regolamenti consiliari dovrebbero prevedere e disciplinare in funzione – per così dire – "contromaggioritaria".

Vincoli statali e possibili scelte regionali

Il modello di forma di governo e sistema elettorale che la normativa statale offre non è "obbligatorio" per le Regioni, che possono discostarsene in una misura che in teoria è molto ampia, e che in pratica lo è assai di meno. Possono infatti le Regioni discostarsi sia dal criterio dell'elezione diretta del presidente, sia dallo specifico sistema elettorale della legge n. 43 del 1995.

Sotto il primo profilo, l'art. 122 della Costituzione, ultimo comma, stabilisce sì (dopo la riforma del 1999) che il Presidente della Giunta regionale «è eletto a suffragio universale e diretto», aggiungendo però «salvo che lo statuto regionale disponga diversamente». In questi termini, il principale fattore in senso "presidenziale" non è dunque vincolante per la scelta affidata allo statuto regionale.

Quanto al sistema elettorale, è ancora l'art. 122 che al primo comma, Cost., assegna alle Regioni la relativa potestà legislativa, pur vincolandola ai «principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi». Ma il fatto è che la legge statale di "cornice", n. 165 del 2004, che ha dato attuazione all'art. 122, contiene soltanto tre principi di larga massima e per quanto ci interessa qui si limita a stabilire che la legge regionale deve provvedere alla «individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze»¹⁵.

¹⁵ Comma 1, lett. a). Si prescrive poi alla lett. b) la «contestualità dell'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale, se il Presidente è eletto a suffragio universale e diretto» e la «previsione, nel caso in cui la regione adotti l'ipotesi di elezione del Presidente della Giunta regionale secondo modalità diverse dal suffragio

In definitiva, quello che pare escluso è un sistema “proporzionale puro”, privo di qualunque elemento di razionalizzazione. Al di là di questo, tuttavia, la Regione sembra rimanere completamente libera di scegliere tra collegi uninominali e collegi plurinominali (o miscele tra i due), con tutte le loro varianti, come i turni singoli o doppi, le soglie di sbarramento e i premi di maggioranza di ogni possibile misura¹⁶.

In concreto, tuttavia, i gradi di libertà sono assai minori, dal momento che sin qui nessuna Regione ha voluto rinunciare all'elezione diretta del Presidente¹⁷. Così stando le cose, vale ovunque il vincolo posto dall'art. 126, terzo comma, Cost. con la già ricordata regola del *simul stabunt, simul cadent*. Vale inoltre la regola posta dall'ultimo comma dell'art. 122 secondo la quale «il Presidente eletto nomina e revoca i componenti della Giunta». Infine, vale anche per il caso di elezione diretta l'ulteriore regola, posta dal secondo comma, della possibile sfiducia (e con ciò della necessità di un rapporto di fiducia, eventualmente implicita).

Così il mantenimento dell'elezione diretta del Presidente della Regione comporta l'applicazione dell'intero pacchetto costituzionale, che definisce in larga misura la forma di governo imprimendole una linea presidenzialista più forte di quella già inevitabilmente implicata dall'elezione diretta in se stessa.

Come sopra detto, anche in questo quadro le Regioni rimangono libere di articolare la legge elettorale in termini anche molto diversi dal modello della l. n. 43 del 1995. Fatto sta, tuttavia, che – a quel che sembra – nessuna delle non moltissime Regioni che hanno legiferato in materia si è sin qui allontanata in modo radi-

universale e diretto, di termini temporali tassativi, comunque non superiori a novanta giorni, per l'elezione del Presidente e per l'elezione o la nomina degli altri componenti della Giunta», nonché, alla lett. c), il «divieto di mandato imperativo».

¹⁶ Ovviamente nei limiti in cui non confliggano con altri principi costituzionali.

¹⁷ Per vero, nel 2002 la Regione Friuli-Venezia Giulia aveva approvato una legge elettorale che, pur ispirata al principio maggioritario, non prevedeva l'elezione diretta del presidente. Tuttavia tale legge non entrò in vigore essendo stata bocciata dal referendum popolare del 29 settembre dello stesso anno. Curioso il caso della Regione Calabria, che prevedeva bensì la votazione per il presidente, che però non entrava in carica se non confermato da una corrispondente votazione del consiglio, che vi era peraltro tenuto a pena di scioglimento. Il complicato meccanismo era finalizzato ad evitare (poiché il presidente non sarebbe stato direttamente eletto) la rigida regola di scioglimento del consiglio posta dall'art. 126 Cost. per il caso di dimissioni, impedimento permanente e morte del presidente. Tuttavia la Corte costituzionale con la sentenza n. 2 del 2004 ha ritenuto che si trattasse pur sempre di elezione diretta, sia pure mascherata, ed ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle regole difformi dall'art. 126.

cale da quello schema. Le modifiche hanno riguardato piuttosto – oltre che aspetti meno rilevanti nel quadro di questo studio – la sostituzione del “listino” del presidente con diversi meccanismi che garantiscano in altro modo un simile risultato, valorizzando di più l’elezione in sede provinciale. Sostanzialmente inalterato è tuttavia rimasto il criterio di assicurare alla coalizione che appoggia il presidente una sostanziosa maggioranza, oltre la soglia della maggioranza assoluta¹⁸.

Conclusioni

La Regione Veneto non ha ancora approvato il nuovo Statuto, né ha deliberato la propria legge elettorale. Si trova dunque nella condizione di poter esercitare tutti i gradi di libertà che la normativa costituzionale e legislativa statale consente alle Regioni.

Le corrispondenti scelte spettano ovviamente alle forze politiche, e più precisamente a quella “maggioranza assoluta” che secondo l’art. 123 Cost. deve approvare lo Statuto, della quale in realtà già largamente dispone, nei termini sopra illustrati, la “maggioranza del presidente”.

Se, come tutto lascia pensare, neppure la Regione Veneto vorrà rinunciare alla forma presidenziale, che anche ad essa ha dato una stabilità politica prima sconosciuta, la vera sfida sarà trovare regole statutarie ed elettorali che possano far sì che le decisioni della Regione e i procedimenti relativi agli atti maggiori siano qualcosa di più che la semplice riproduzione in consiglio, in forza di una maggioranza assicurata a priori, di quanto già deliberato dall’esecutivo.

Come? Non è certo compito di questa relazione quello di formulare proposte specifiche per lo statuto o per la legge elettorale regionale. Ciò che si può fare qui è mostrare che, volendoli cercare, strumenti adatti possono essere trovati.

¹⁸ In Toscana, ad esempio, si mantiene l’assegnazione “maggioritaria” del 55 o 60 per cento dei seggi (v. l. n. 20 del 2004, come modificata dalla l.r. n. 50 del 2009), nelle Marche (l.r. n. 27 del 2004) non è ammesso il voto disgiunto, e vanno alla maggioranza presidenziale 25 seggi su 42. Non inficia quanto detto il fatto che la legge toscana preveda anche una regola “contromaggioritaria”, garantendo alle minoranze il 35% dei seggi (e dunque limitando i seggi di maggioranza nel caso ad essi ne spettassero di più secondo il computo proporzionale).

Limitandosi qui alle regole degli organi una volta costituiti¹⁹, si potrà trattare, in primo luogo, di strumenti interni alle regole del Consiglio, nel quale può essere opportuna una organizzazione specifica sia della maggioranza (il ruolo del consigliere di maggioranza può essere anche più “difficile” di quello di opposizione²⁰) sia delle minoranze. In particolare lo “statuto della minoranza” può prevedere poteri di controllo, di indagine, di codeterminazione dei lavori: a certi fini, potrebbe anche pensarsi di “sterilizzare” la distorsione dei rapporti di forza determinati dal premio di maggioranza.

Si tratterà poi di strumenti di dialogo con l’“esterno” del Consiglio, con la società civile e le altre istituzioni. Strumenti come le procedure di *notice and comment* per gli atti normativi e gli atti generali e le inchieste pubbliche possono dare alla comunità politica regionale voce ulteriore rispetto a quella espressa nelle sole occasioni elettorali, ed a valle accrescere il ruolo e l’autorevolezza del consiglio e dei singoli consiglieri. A ciò potrà contribuire anche il coinvolgimento delle istituzioni locali, non solo attraverso il Consiglio delle autonomie.

Infine, possono servire gli strumenti della democrazia diretta, ad esempio referendum abrogativi con quorum per la richiesta sufficientemente elevati da garantirne la serietà e quorum di approvazione legati ai consensi espressi e non alla partecipazione degli oppositori²¹.

Così, però, siamo arrivati oltre i confini assegnati a questa relazione.

¹⁹ Ma anche nella legislazione elettorale possono essere individuati meccanismi che favoriscano l’autorevolezza e anche l’individuazione dei consiglieri da parte degli elettori, anche al di là del problematico sistema delle preferenze.

²⁰ In effetti, il consigliere di maggioranza che non abbia responsabilità nell’esecutivo può avere maggiori difficoltà del consigliere di opposizione nel trovare il proprio ruolo, rischiando di ritrovarsi ad essere nulla di più che un necessario sostegno di politiche decise altrove.

²¹ Ad esempio, un quorum di approvazione del 35% più 1 equivale ad una maggioranza effettiva sul 70% di possibili votanti.

Bibliografia minima

- Bartole, S., Bin, R., Falcon, G. e Tosi, R. (2005), *Diritto regionale*, Bologna, Il Mulino.
- Caretti, P., *Legislazione elettorale e forma di governo* (<http://www.astrid-online.it/FORUM--Le-/Commenti-a/Studi--ric/CARETTI-Legisl-elett-e-forma-di-gov.pdf>).
- Caretti, P. e Tarli Barbieri, G. (2007), *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli, in particolare pp. 152 ss.
- Cavalieri, P. (2009), *Diritto regionale*, 4 ed., Padova, Cedam, in particolare pp. 64 ss.
- D'Alimonte, R. e Fusaro, C. (a cura di) (2008), *La legislazione elettorale in Italia*, Bologna, Il Mulino.
- D'Atena, A. (2010), *Diritto regionale*, Torino, Giappichelli.
- Martines, T., Ruggeri, A. e Salazar, C. (2008), *Lineamenti di diritto regionale*, 8 ed., Milano, Giuffrè.
- Pizzetti, F. e Di Giovine, A. (1996), *Osservazioni sulla nuova legge elettorale per i Consigli regionali*, in «Le Regioni», 1, pp. 11-49.

Quarant'anni di elezioni regionali: un bilancio a partire dal Veneto

Paolo Feltrin*

La relazione che presento in questa sede riassume in gran parte il lavoro svolto per la realizzazione dell'Atlante elettorale. Per questo voglio estendere il ringraziamento a tutti i dirigenti del Consiglio regionale, ai membri dell'Osservatorio elettorale ed ai miei collaboratori che hanno contribuito alla preparazione di questo volume.

L'idea di fondo in questo intervento finale è quella di mettere in evidenza l'esperienza e la specificità del panorama elettorale veneto rispetto al quadro nazionale. Un contributo per un Consiglio regionale che si appresta a lavorare allo Statuto e, presumibilmente, alla nuova legge elettorale. I punti che affronterò sono essenzialmente tre.

Il primo: le elezioni regionali in Veneto presentano elementi che potremmo definire di "continuità in movimento". Qui la questione essenziale è la seguente. Noi tutti diamo per scontato un punto che, nella seconda metà degli anni Settanta, fu oggetto di molti studi: se fosse inevitabile che le Regioni avessero successo. Com'è noto, i processi di istituzionalizzazione a volte funzionano, mentre altre volte falliscono: in effetti, oggi nessuno mette in discussione le Regioni. Questo non avviene, invece, per altri livelli di governo, come ad esempio le Province, che pure hanno una storia più antica delle Regioni. Le Province, infatti, rimangono sempre appese ad un filo, in equilibrio sul dubbio amletico del *to be or not to be*, della loro sostanziale utilità o inutilità. Ma analoghe considerazioni vanno fatte su un altro livello di governo antico, il mandamento, e con esso i comprensori o ancora le Comunità montane. In sostanza, nell'ordinamento dei diversi livelli di governo, almeno in Italia, nessuno mette mai in discussione lo Stato nazionale. Come, allo stesso tempo, quasi mai vengono messi in discussione i Comuni: al massimo ci si sofferma sul tema delle loro dimensioni. Possiamo quindi affermare che gli estremi non si discutono e questo vale anche per

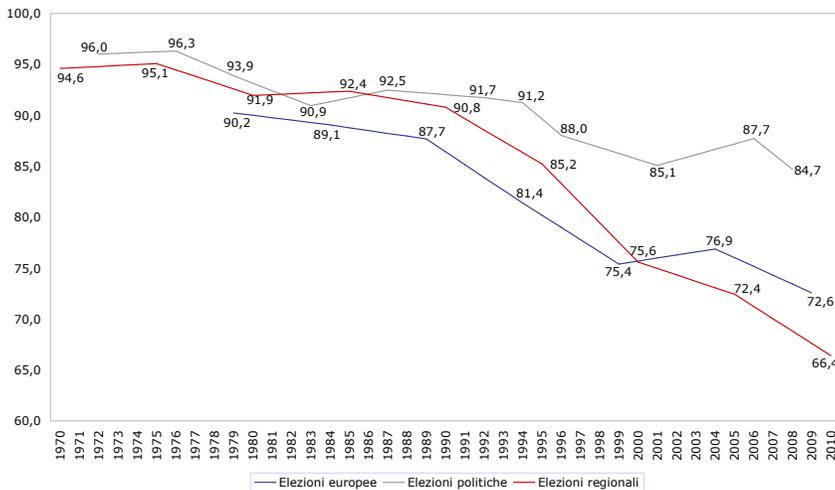
* Università degli Studi di Trieste.

le Regioni. Infatti il dibattito rilevante sulle Regioni non riguarda mai la loro possibile cancellazione: al massimo si discute se il loro numero e le loro dimensioni siano adeguate. La Regione è quindi diventata un'istituzione in grado di radicarsi, sconfessando così le previsioni degli scettici: può dirsi definitivamente conclusa la transizione da mero livello burocratico-organizzativo a tratto distintivo e qualificante dei territori e delle loro identità. E queste valutazioni, si badi bene, non sono unicamente presenti nel dibattito delle classi dirigenti o del mondo accademico: la Regione è un ente con forte legittimazione dei cittadini (anche nella figura del suo Presidente), una istituzione che è diventata nel tempo un punto di riferimento per tutta l'opinione pubblica e per i livelli di governo locali, nazionali ed europei.

Nonostante questo, se iniziamo ad analizzare i dati potrebbe sorgere qualche perplessità. Soprattutto in passato si usava come indicatore di legittimazione la partecipazione al voto: se una istituzione gode di legittimazione popolare ed è percepita come vicina, di conseguenza gli elettori andranno a votare e l'affluenza alle urne sarà elevata. Come vediamo dal grafico sul trend della partecipazione elettorale in Veneto, che assomiglia molto anche a quello relativo all'Italia, fino al 1990 l'affluenza al voto rimane abbastanza stabile, con dati piuttosto in linea per i tre diversi tipi di elezione: regionali, politiche ed europee (figura 1). Stiamo parlando di livelli di affluenza davvero elevati, intorno al 90-95% degli aventi diritto. Il vero punto di rottura, che segna l'inizio di un trend partecipativo decrescente, sembra essere il 1992. La conclusione della prima Repubblica mette fine a questo equilibrio: da quel momento l'affluenza inizia una fase di calo generalizzato e continuo, evidente soprattutto per le elezioni europee e regionali. È come se queste ultime due consultazioni perdessero in maniera più incisiva il proprio livello di rilevanza, allontanandosi sempre di più dalla linea di trend delle elezioni politiche. Il passaggio è evidente nel corso degli anni Novanta: mentre alle politiche la partecipazione cala, di elezione in elezione, di circa 3 punti percentuali, per regionali ed europee il decremento è molto più consistente, dell'ordine dei 5-6 punti percentuali. Oltretutto sono proprio le regionali a sembrare le elezioni più "penalizzate" in questo senso: fino ai primi anni Novanta erano ritenute importanti quanto le elezioni politiche, mentre oggi l'affluenza è inferiore a quella delle europee (anche se va sottolineato che il dato di queste ultime è "gonfiato" dal contemporaneo svolgimento di molte elezioni comunali e provinciali). Alle

ultime elezioni regionali la partecipazione ha toccato un minimo storico in Veneto: “solamente” il 66,4% degli aventi diritto si è recato alle urne. Un elettore su tre, dunque, è rimasto a casa.

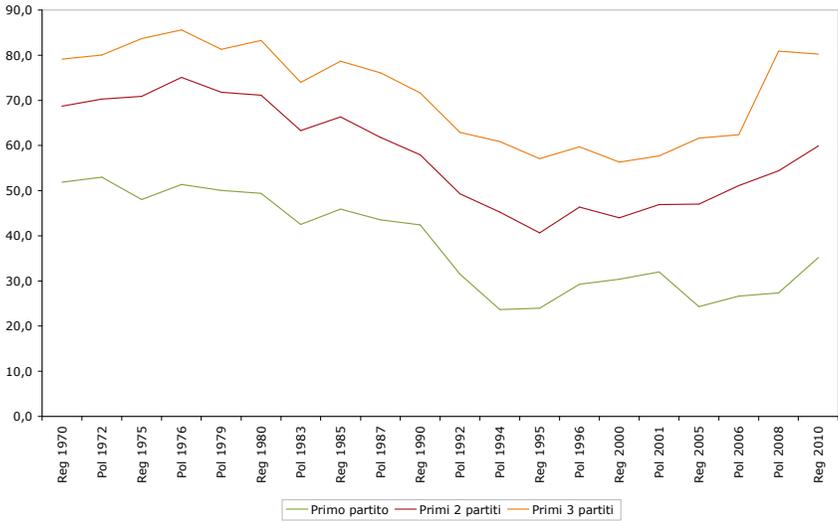
Fig. 1 – La partecipazione elettorale in Veneto nelle elezioni 1970-2010 (%)



È quindi necessario porsi un interrogativo: la distanza tra la partecipazione elettorale alle elezioni politiche e la partecipazione elettorale alle elezioni regionali si è ampliata a dismisura negli anni Novanta ed oggi è di quasi 20 punti percentuali. La cosa è ancora più paradossale per il dibattito sul federalismo: se il federalismo fosse davvero una riforma così sentita e così vissuta da parte degli elettori, ci si dovrebbe attendere una partecipazione più elevata. Io non voglio dare interpretazioni e risposte su questo punto; segnalo solo quelli che a prima vista appaiono come elementi discordanti, in grado di suscitare perplessità: da una parte, il successo ed il rafforzamento delle istituzioni regionali, dall'altra, il calo della partecipazione alle elezioni di questo livello.

La considerazione finale su questo punto è la seguente: le elezioni regionali rimangono ancora oggi, a tutti gli effetti, elezioni di second'ordine, cioè non hanno una loro autonomia e sono viste da elettori, partiti e media come consultazioni con

Fig. 2 – Misure di concentrazione del voto in Veneto nelle elezioni 1970-2010 (%): i risultati del primo partito e la somma dei primi 2 e dei primi 3 partiti



un minor grado di importanza. Rimangono tali dal momento che non si sono trasformate in qualcosa di diverso e riflettono semplicemente gli equilibri politici nazionali. Sono un test, una sorta di elezioni di medio termine tra due consultazioni politiche. In sostanza, i sistemi politici regionali non si sono eccessivamente autonomizzati, cosa che secondo me rappresenta tutto sommato un aspetto positivo, anche se, specie in passato, in molti auspicavano una autonomia del sistema politico regionale. Comunque, lasciando aperto questo interrogativo, passiamo al secondo punto.

Ecco la domanda che pongo: in Veneto sistemi elettorali differenti rispetto a quelli effettivamente utilizzati avrebbero prodotto scenari e risultati diversi? Tenendo presente cosa è avvenuto tra il 1992 ed il 1994 possiamo affermare che, sotto molti punti di vista, il Veneto rappresenta una esperienza virtuosa. Analizziamo alcune misure di concentrazione del voto in Veneto nelle elezioni 1970-2010 (figura 2), prendendo in considerazione i risultati dei primi tre partiti: nel 2010 i primi tre partiti in ordine di voti ricevuti raggiungono una quota praticamente simile a quella degli anni Settanta. Guardando al Veneto e ad una parte consistente delle

regioni del Centro Nord, si può dire che il tempo aiuta a ridurre la frammentazione. Come si può vedere, la somma dei primi tre partiti era scesa evidentemente molto in basso nel quinquennio 1995-2000; la risalita successiva, però, è stata lenta ma abbastanza decisa e continua.

Proviamo ad osservare ora le dimensioni delle coalizioni di governo in Veneto, al momento dell'insediamento, nelle elezioni regionali dal 1970 al 1990, sia in termini di voti sia in termini di seggi. Nel 1970 la Dc da sola ottenne la maggioranza assoluta nel primo Consiglio regionale, ma ebbe a disposizione il 56% dei seggi. Si può osservare che, nella cosiddetta prima Repubblica, il Veneto ebbe una maggioranza assoluta tanto in entrata (voti) quanto in uscita (seggi), superando addirittura il 60% su entrambi i versanti nel 1985 e nel 1990 (tabella 1).

Tab. 1 – Le dimensioni delle coalizioni di governo in Veneto nelle elezioni regionali dal 1970 al 1990 (% voti e % seggi)

Componenti coalizione di governo	Elezioni regionali				
	1970	1975	1980	1985	1990
	<i>% voti</i>				
Psi	-	-	-	12,3	13,7
Psdi	-	-	-	3,2	2,1
Pri	-	2,5	-	-	2,6
Dc	51,9	48,0	49,4	45,9	42,4
Pli	-	-	-	1,9	-
Totale voti (%)	51,9	50,5	49,4	63,4	60,8
	<i>% seggi</i>				
Psi	-	-	-	13,3	13,3
Psdi	-	-	-	1,7	1,7
Pri	-	1,7	-	-	1,7
Dc	56,0	51,7	53,3	50,0	45,0
Pli	-	-	-	1,7	-
Totale seggi (%)	56,0	53,3	53,3	66,7	61,7

NOTA: I dati fanno riferimento ai partiti che fanno parte della prima Giunta a seguito della consultazione elettorale.

Si osservi invece cosa succede con la nuova legge elettorale, la legge Tatarella introdotta con le elezioni regionali del 1995 (tabella 2). La nuova normativa produce maggioranze in termini di seggi analoghe a quelle della prima Repubblica, in tre casi su quattro superiori al 60%. Però, come si può vedere, le maggioranze in termini di voti erano almeno in due casi esigue (nel 2005 e soprattutto nel 1995). Qui si pone un importante interrogativo: con il 38% dei voti (la prima Giunta Galan per intenderci) è sensato o no assegnare un premio così ampio da permettere il raggiungimento della maggioranza assoluta del 55% dei seggi? La mia risposta è affermativa, per sgomberare il campo da qualsiasi equivoco, per evidenti ragioni che si possono facilmente immaginare, però questa è la domanda che riguarda il sistema elettorale dei Comuni sotto i 15 mila abitanti, delle Regioni ed anche quello

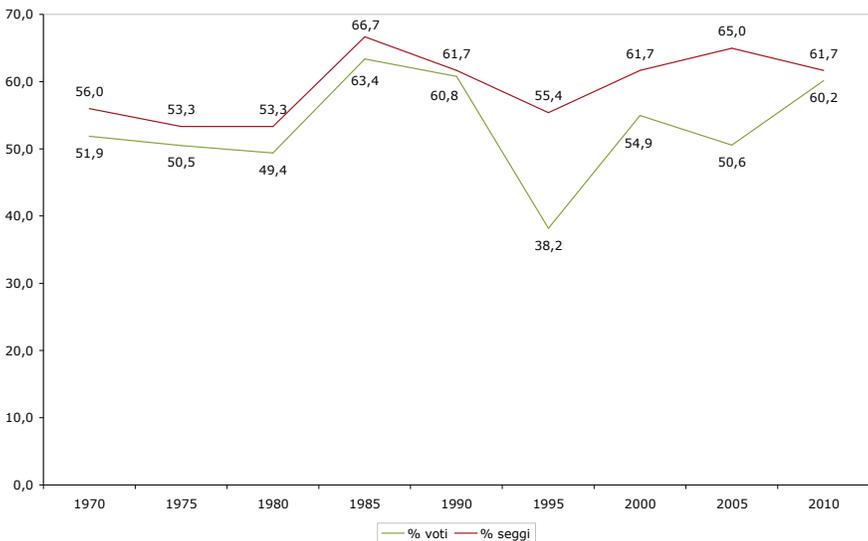
Tab. 2 – Le dimensioni delle coalizioni di governo in Veneto nelle elezioni regionali dal 1995 al 2010 (% voti e % seggi)

Componenti coalizione di governo	Elezioni regionali			
	1995	2000	2005	2010
	<i>% voti</i>			
Forza Italia	24,0	30,4	22,7	
An	10,7	9,8	8,1	24,7
Lega Nord	-	12,0	14,6	35,2
Ccd/Cdu- Udc	3,6	6,8	6,4	-
Altri	-	1,3	1,4	0,8
Voti proporzionale (%)	38,3	60,3	53,3	60,7
Voti maggioritario (%)	38,2	54,9	50,6	60,2
	<i>% seggi</i>			
Forza Italia	31,3	35,4	25,0	
An	12,5	10,4	8,3	27,1
Lega Nord	-	12,5	14,6	37,5
Ccd/Cdu- Udc	6,3	6,3	6,3	-
Altri	-	-	2,1	-
Seggi proporzionale (%)	50,0	64,6	56,3	64,6
Seggi totale (%)	55,4	61,7	65,0	61,7

nazionale. Non interessa invece Province e Comuni sopra i 15 mila abitanti, perché in questo caso è previsto il doppio turno. L'interrogativo è quindi se sia giusto che una maggioranza relativa di voti si trasformi in una maggioranza assoluta di seggi.

Ad oggi va segnalato come nessuna delle Regioni, tra quelle che hanno cambiato la legge elettorale, abbia mai discusso la possibilità di un doppio turno regionale. Il doppio turno offrirebbe il vantaggio di avere anche in entrata una maggioranza assoluta di voti (anche se si tratterebbe in molti casi, dato il costante forte abbassamento della partecipazione nei secondi turni elettorali, di una maggioranza assoluta "virtuale", assoluta solo perché calcolata sui voti validi espressi). Questa può essere un'alternativa, se si ritiene inaccettabile che con il 38% dei voti si possa ottenere il 55% dei seggi. Altrimenti rimane il turno unico sul quale, a mio avviso, la valutazione complessiva non può che essere positiva. Comunque l'esperienza veneta mostra, dal 1970 al 2010, larghe maggioranze tanto elettorali quanto consiliari, con l'unica eccezione già segnalata del 1995 (figura 3).

Fig. 3. Le dimensioni delle coalizioni di governo in Veneto nelle elezioni regionali dal 1970 al 2010 (% voti e % seggi)



NOTA: I dati per il periodo 1970-1990 fanno riferimento ai partiti che fanno parte della prima Giunta a seguito della consultazione elettorale.

In figura 4 si può notare l'altro effetto della legge Tatarella che ha ricordato il professor Falcon: il *simul stabunt simul cadent*, cioè il meccanismo previsto dall'articolo 126, terzo comma, della Costituzione italiana che prevede che le dimissioni del presidente della Giunta regionale comportino, senza la necessità di ulteriori atti, le dimissioni della Giunta e lo scioglimento del Consiglio regionale. In precedenza, con il sistema elettorale proporzionale e con l'elezione del Presidente della Regione in seno al Consiglio, ci furono in Veneto ben 13 Giunte in 5 legislature, nonostante le ampie maggioranze in termini di voti e seggi messe in evidenza anteriormente: quattro Giunte nella prima legislatura, due nella seconda, una nella terza, due nella quarta, quattro nella quinta. Dal 1995 in poi (per l'ultima legislatura, appena iniziata, non sappiamo come andrà a finire) il cambiamento è evidente: una sola Giunta per ogni legislatura. La domanda da porsi è: la stabilità è un valore o no? Se si risponde in maniera affermativa questa legge elettorale ed i suoi meccanismi sono da valutare positivamente, altrimenti la questione è aperta. Osservo solamente, e questa è una mia considerazione personale, che c'è un eccesso di "protezione" nel *simul stabunt simul cadent*, soprattutto nei

Fig. 4 – Il numero di Giunte in Veneto nelle nove legislature dal 1970 ad oggi

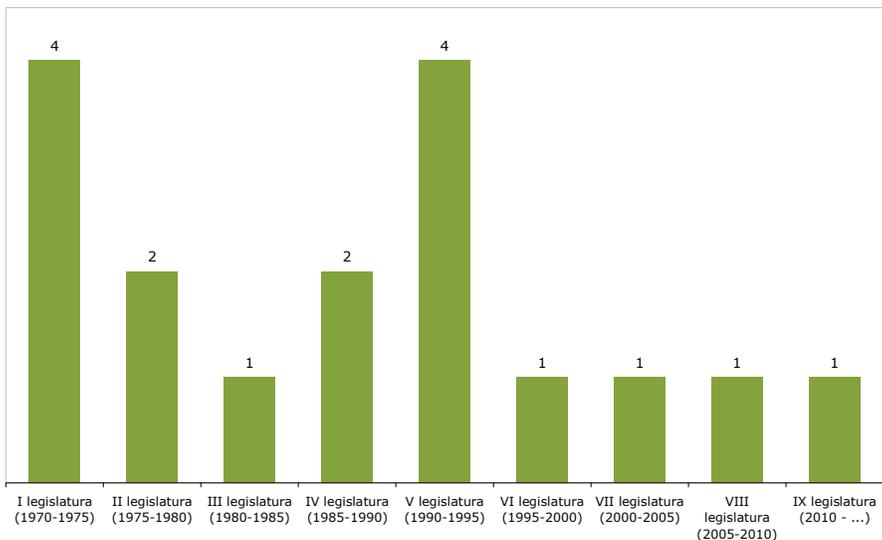
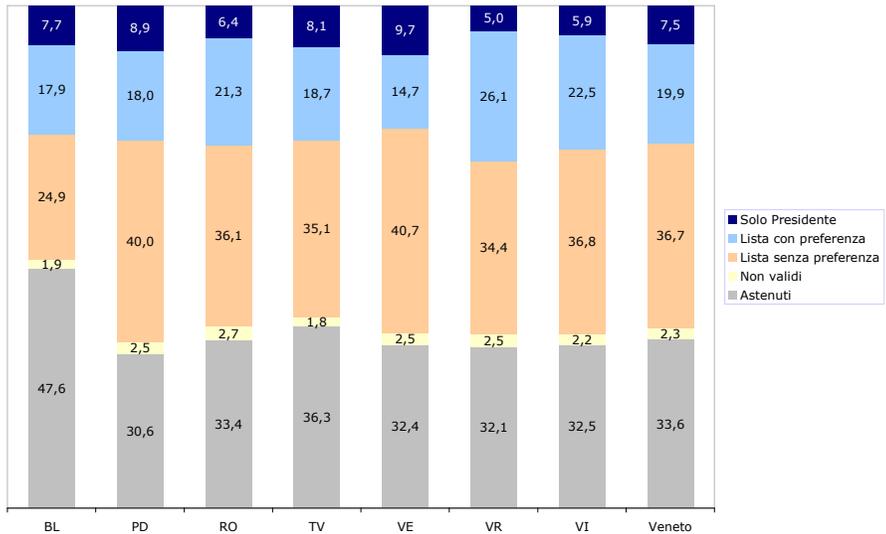


Fig. 5 – I tipi di comportamento elettorale in Veneto e a livello provinciale alle elezioni regionali 2010 (%)



casi di impedimento permanente e morte. Obiettivamente, per questi due ultimi casi citati non c'è alcuna ragione tecnica per la quale si debba immediatamente tornare a votare.

Osserviamo ora i tipi di comportamento elettorale in Veneto e a livello provinciale alle elezioni regionali 2010 (figura 5). L'abbiamo analizzato e studiato in diverse occasioni: le preferenze espresse sono poche. Il tasso di preferenza raggiunge nel 2010 il 35% sui voti validi, e corrisponde al 20% se il calcolo viene fatto sull'intero corpo elettorale. Lo stesso discorso vale per il voto al solo Presidente (cioè quando l'elettore vota solo per il candidato a Presidente nella quota maggioritaria rinunciando all'espressione di un voto di lista), che spesso è stato troppo enfatizzato. Il voto al solo Presidente riguarda poco più del 10% dei voti validi espressi ed è in calo negli ultimi anni. Qual è il punto fondamentale? Il seguente: il voto di preferenza nelle regioni come il Veneto, la Lombardia ed il Piemonte è usato poco: si parla di 30-35%, in alcuni casi si scende al 20%. Si tratta di percentuali ridotte e c'è da chiedersi se i Consiglieri regionali scelti dal 30% dei votanti siano scelti bene. Perché, dall'altro punto di vista, il 70% rinuncia ad esprimere una preferenza per un Consigliere regionale. Ci

si deve dunque interrogare se la preferenza, utilizzata in questo modo, sia la miglior maniera di far emergere e rendere evidente l'intenzione dell'elettore, o se esistano soluzioni alternative.

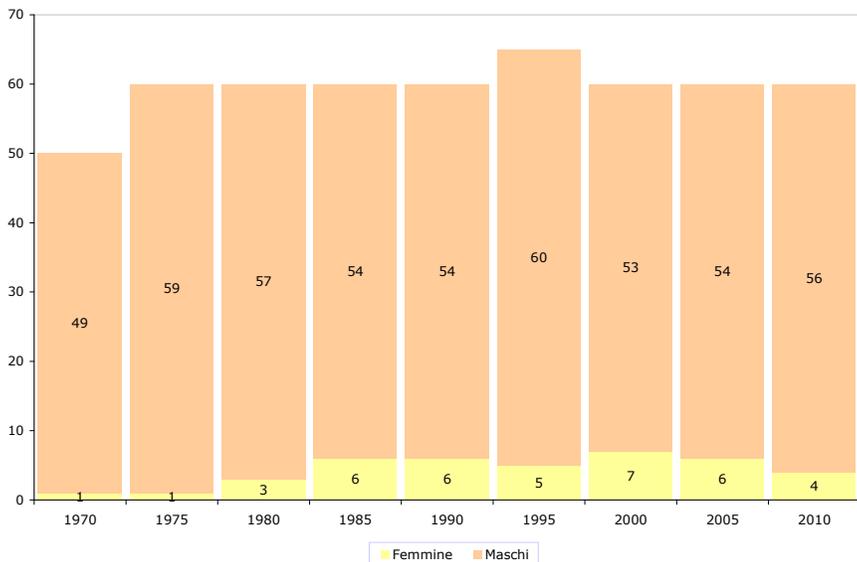
Ad onor del vero va detto che, ad oggi, l'unica vera soluzione alternativa che noi conosciamo è quella proposta dalla Regione Toscana. Quest'ultima ha adottato il modello nazionale delle liste bloccate, con primarie opzionali. Neppure questa soluzione convince molto, perché se noi andiamo ad analizzare quanti elettori vanno a votare alle primarie vediamo come sono una piccola minoranza dell'elettorato del relativo partito. Una percentuale molto inferiore a quella che, ad esempio, esprime una preferenza nella competizione elettorale. Ovviamente in Toscana alle elezioni regionali la partecipazione elettorale è la più bassa tra quelle del Centro e Nord Italia, proprio per la presenza di liste bloccate. Quindi rimane aperta la questione sulle modalità di scelta dei Consiglieri, perché i sistemi attualmente a disposizione lasciano quanto meno perplessi. C'è un altro meccanismo di cui parleremo in seguito, che è la doppia preferenza di genere introdotta dalla Campania: l'elettore dispone di una preferenza e può scegliere di esprimerne una seconda se e soltanto se le due preferenze sono di genere diverso. Non so se ci siano problemi costituzionali: lascio al professor Falcon il compito di riflettere su questo punto, dal momento che la questione è controversa.

Come terzo punto, esaminiamo una serie di elementi relativi alla classe politica regionale veneta dal 1970 ad oggi, prendendo in considerazione alcuni indicatori relativi alle caratteristiche socio-demografiche e professionali dei Consiglieri regionali eletti ed i tassi di ricambio registrati da un'elezione alla successiva.

Partiamo dalla composizione degli eletti nel Consiglio regionale del Veneto nelle elezioni 1970-2010 per genere (figura 6). Rimane una valutazione generale di difficoltà di accesso per le donne al Consiglio regionale veneto. È vero che la presenza delle donne è oggi più alta rispetto a quaranta anni fa, ma si osservano almeno due elementi di criticità: (1) la percentuale rimane sempre residuale (al massimo le 7 donne elette nel 2000); (2) la rappresentanza femminile attraversa una fase di trend discendente nelle ultime due legislature (sono solamente 4 le elette alle ultime elezioni regionali). Il forzato ricambio della classe politica alla metà degli anni Novanta non sembra aver prodotto dei vantaggi per quanto riguarda la rappresentanza femminile. Questo sistema elettorale produce dunque determinati effetti, e

se l'obiettivo è quello di favorire la rappresentanza femminile sarà necessario apportare qualche intervento correttivo.

Fig. 6 – La composizione degli eletti nel Consiglio regionale del Veneto nelle elezioni 1970-2010 per genere (v.a.)



Passando all'età (figura 7), possiamo anche in questo caso osservare due fasi principali: nella prima, che dura fino al 1990, c'è una sostanziale stabilità nell'età media dei Consiglieri regionali, intorno ai 46 anni. Si passa poi ad un atteso abbassamento dell'età nel 1995 (44-45 anni), a cui fa seguito un graduale innalzamento dell'età media della classe politica, sino a sfiorare la soglia dei 50 anni in occasione delle ultime regionali. La classe politica veneta tende dunque ad "invecchiare": come si può osservare dall'andamento, la coorte che si restringe maggiormente è quella tra i 36 ed i 45 anni, mentre sale molto quella con più di 55 anni. Sull'innalzamento dell'età media dei consiglieri regionali bisognerebbe riflettere, anche se va tenuto presente che questo dato è sostanzialmente in linea con il progressivo invecchiamento della popolazione. Come si può vedere dalla figura 8, il graduale innalzamento dell'età media dei Consiglieri regionali non

Fig. 7 – La composizione degli eletti nel Consiglio regionale del Veneto nelle elezioni 1970-2010 per classe d’età (%)



Fig. 8 – L’età media dei Consiglieri regionali del Veneto nelle elezioni 1970-2010 (%): nuovi eletti e già eletti

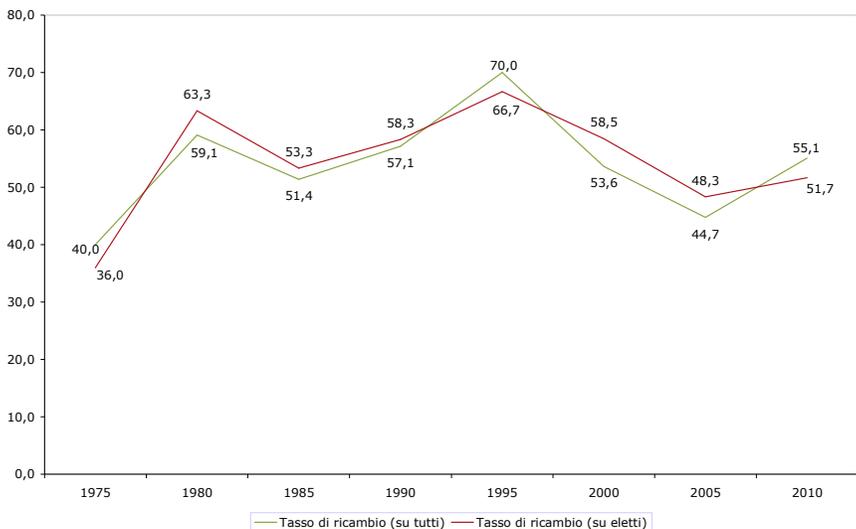


dipende da un numero eccessivo di legislature, bensì da un'età media che si alza progressivamente tra i nuovi eletti. La causa, quindi, non è tanto una sorta di gerontocrazia, quanto piuttosto lo spostamento in avanti, negli anni, della soglia di accesso alla classe politica. Nel 2000, ad esempio, i nuovi eletti avevano in media 44,6 anni, nel 2010 il dato si è alzato a 48,4 anni.

Lascio aperta la riflessione sul fatto se sia giusto o meno. Però va sottolineato che il problema non sta tanto nel ricambio: come si vede (figura 9) i tassi di ricambio nel Consiglio regionale del Veneto sono esattamente simili a quelli dei decenni passati, addirittura più elevati rispetto a quelli registrati negli anni Settanta. Quindi non è in discussione il ricambio parlamentare o consiliare, che è molto elevato, intorno al 50% del Consiglio ogni volta; ciò che è in discussione è il meccanismo di selezione delle classi politiche all'interno dei partiti.

Un altro punto che vi sottolineo, prima di passare alla parte finale, è il seguente: come è cambiata la classe politica regionale dal punto di vista della categoria professionale? Anche qui si può osservare una sorta di adeguamento del Consiglio regionale alle trasformazioni della società locale (tabella 3). Nel corso de-

Fig. 9 – Il tasso di ricambio nel Consiglio regionale del Veneto nelle elezioni 1970-2010



gli anni sono calati nettamente i contadini e gli operai, che erano portati in Consiglio regionale dalla Coldiretti e dal sindacato: dall'11% del 1970 sono oggi scesi a zero. Poi, chi è calato? Docenti universitari, magistrati e insegnanti, cioè tutte le vecchie classi intellettuali dirigenti: erano arrivati a coprire il 24% dei seggi consiliari, mentre oggi sono al 6%. E calano poi le professioni tradizionali, gli avvocati in particolare: erano il 14% degli eletti nella prima legislatura, mentre oggi sono scesi al 3%.

Tab. 3 – La composizione degli eletti nel Consiglio regionale del Veneto nelle elezioni 1970-2010 per professione (%)

Professione	Anno									Tendenza
	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2010	
Imprenditori, commercianti ed artigiani	2	3	7	14	16	20	20	21	23	+
Professionisti altri	8	4	6	17	12	18	19	23	25	
Dirigenti	22	26	28	19	19	12	14	20	19	
Impiegati	14	18	15	14	18	19	17	16	17	=
Politici	6	10	7	4	4	3	9	7	5	
Professionisti tradiz. (medici ed avvocati)	14	12	8	4	3	10	5	3	3	
Docenti universitari, magistrati e insegnanti	18	16	24	23	24	14	11	3	6	-
Operai, contadini	11	7	4	1	2	1	2	0	0	
Altro	5	4	1	3	3	4	3	7	3	
Totale	100									

Legenda: + trend in crescita = trend stabile - trend in calo

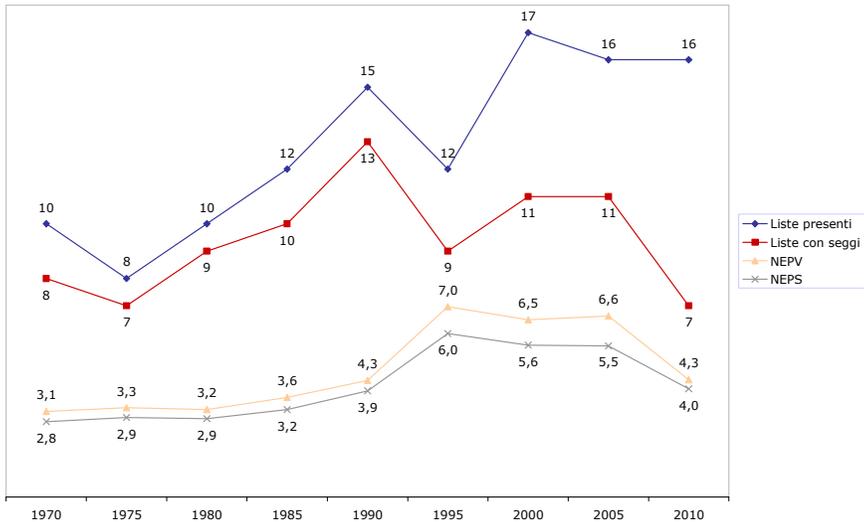
Analizziamo ora le categorie professionali in crescita. Vi sono innanzitutto imprenditori, commercianti e artigiani, passati in quarant'anni dal 2 al 23%: in sostanza il cuore della trasformazione del Veneto acquisisce immediatamente rappresentanza politica. Ci sono poi i "professionisti altri" (commercialisti, ingegneri, giornalisti, consulenti) che salgono dall'8 al 25%. La maggioranza, il 50% circa del Consiglio regionale del Veneto, è composta oggi, praticamente, dalle classi dirigenti che hanno posizioni di rilievo nella società. Le altre categorie sono invece in sostanza rimaste stabili negli anni. Possiamo dunque dire che la composizione del Consiglio regionale fotografa piuttosto fedelmente l'evoluzione della società veneta dal 1970 ad oggi.

Per concludere, passiamo ad analizzare alcune questioni rivolte al futuro. Innanzitutto, ipotizziamo una agenda in vista dell'iter di approvazione della prossima legge elettorale veneta. Il primo punto riguarda il numero di partiti in Veneto: la frammentazione, che tanto è diffusa nel resto d'Italia, è diffusa anche in Veneto? La risposta è sostanzialmente no, almeno in uscita (cioè in termini di accesso alla rappresentanza).

Come si può ben vedere (figura 10), nel 2010 abbiamo in Consiglio regionale lo stesso numero di partiti degli anni Settanta: 7-8 partiti allora, 7 partiti adesso. Il vero problema è che nel corso dei 5 anni di legislatura questi 7 partiti possono anche diventare 15 gruppi consiliari. Questo è un punto su cui riflettere: la legge elettorale di per sé funziona, perché riesce a ridurre il numero di partiti in grado di ottenere seggi. Quello su cui bisogna invece intervenire è il Regolamento consiliare, perché è in questa sede che sono presenti elevati rischi di esplosione della frammentazione.

C'è poi la questione delle soglie di sbarramento. Se si vuole ridurre davvero la frammentazione, le soglie non possono essere troppo elevate. Soglie troppo elevate producono, infatti, comportamenti opportunistici, fornendo incentivi all'aggregazione dei partiti: di fatto, la tendenza dei partiti è quella di adattarsi a diverse condizioni e di comportarsi in maniera strategica, in modo da superare lo sbarramento che permette il raggiungimento della rappresentanza consiliare. Una soglia del 5%, quindi, ha come principale risultato la formazione di liste il cui solo obiettivo è il superamento della clausola di sbarramento: i componenti della lista, dopo il voto, riprenderanno la loro strada autonoma. L'obiettivo della soglia, invece, deve essere quello di "trarre in inganno" i partiti, portandoli a fraintendere la difficoltà nel raggiungere

Fig. 10 – Le liste presenti, le liste con seggi e il numero effettivo di partiti in Veneto nelle elezioni regionali 1970-2010 (NEPV e NEPS)



NOTA: Numero effettivo di partiti in termini di voti (NEPV) e seggi (NEPS) secondo la formula proposta da Laakso e Taagepera.

lo sbarramento, facendolo immaginare meno impegnativo e più semplice da conseguire. In questo senso, una soglia del 3% può essere efficace. Deve funzionare in questo modo: molti partiti devono credere di riuscire a superare lo sbarramento, ma in realtà quasi nessuno riesce a conseguire l'obiettivo. Questo tipo di "induzione in errore di valutazione" rappresenta uno dei meccanismi più efficaci per ridurre la frammentazione: altrimenti, con una soglia al 5%, tutti i partiti piccoli saranno sicuri di non accedere alla rappresentanza e ricorreranno ai ben noti "biciclette e tricicli".

Passiamo ora alla questione del premio di maggioranza (tabella 4). È noto che c'è una discussione sul tema del premio di maggioranza variabile: nelle quattro elezioni che si sono succedute con questo sistema elettorale, come si può notare, la differenza tra percentuali di voti ottenuti e percentuali di seggi assegnati a volte è molto elevata mentre a volte è minima, e quindi la rigidità del 55 e 60% va in qualche misura corretta. Questi risultati, infatti, dipendono da un meccanismo di assegnazione del premio di maggioranza mal congegnato. Alle regionali, infatti, il premio di

maggioranza dovrebbe corrispondere al 20% dei seggi, ma a ben vedere si tratta di una percentuale variabile e non fissa, dato che ad alcune condizioni (sulle quali non entro nei dettagli in questa sede) la percentuale può ridursi al 10%. E, paradossalmente, può capitare che una coalizione che abbia ottenuto un maggior numero di consensi si veda penalizzata nella distribuzione dei seggi. Si tratta di una delle anomalie della legge elettorale, che diverse Regioni, tra quelle che hanno approvato nuove normative elettorali, hanno provveduto a correggere. Non ci sono dubbi, inoltre, sul fatto che una correzione andrebbe apportata anche al listino.

Tab. 4 – La distribuzione dei voti e dei seggi per le coalizioni dei candidati a Presidente vincenti in Veneto nelle elezioni regionali 1995-2010 (%)

Presidente (anno)	Coalizione vincente		
	% voti	% seggi	Diff.
Galan (1995)	38,2	55,4	17,2
Galan (2000)	54,9	61,7	6,7
Galan (2005)	50,6	65,0	14,4
Zaia (2010)	60,2	61,7	1,5

Un ultimo tema meritevole di riflessione è quello relativo al cosiddetto “slittamento seggi”, e cioè al fatto che, nella redistribuzione alle province dei seggi proporzionali assegnati nel Collegio unico regionale, alcune province vengono sistematicamente premiate ed altre sistematicamente penalizzate. Questo significa che alcune province ottengono più seggi (ed altre meno) rispetto a quanti gliene spetterebbero da una distribuzione dei seggi perfettamente proporzionale. Il caso più eclatante è rappresentato nel 2005 dalla provincia di Venezia, cui sono stati assegnati 4 seggi in più rispetto a quelli che ci si sarebbe atteso (tabella 5). Si tratta di un numero davvero consistente. In ogni caso dal 1970 al 2010 Venezia ha avuto 9 volte su 9 più seggi di quanti gliene sarebbero spettati sulla base dei voti espressi, mentre ad esempio Padova e Vicenza sono risultate penalizzate in 8 occasioni su 9 (tabella 6). Si potrebbe predisporre anche un intervento per frenare o eliminare lo slittamento seggi, seguendo magari l’esempio della Regione Marche, che ha operato in questa direzione.

Tab. 5 – Un esempio di “slittamento seggi” in Veneto: il caso delle elezioni regionali 2005

Elezioni regionali 2005	Provincia							Totale
	BL	PD	RO	TV	VE	VR	VI	
Seggi “teorici”	2	9	3	8	9	9	8	48
Seggi effettivi	2	8	2	7	13	8	7	47
Differenza	0	-1	-1	-1	4	-1	-1	-1

NOTA: Il 48° seggio va al candidato Presidente della coalizione seconda classificata.

Tab. 6 – La sovra/sottorappresentazione delle province in termini di seggi nelle elezioni regionali 1970-2010

Rispetto alla distribuzione sulla base dei voti espressi, la provincia ottiene...	Provincia						
	BL	PD	RO	TV	VE	VR	VI
Più seggi	6	1	2	4	9	6	1
Meno seggi	3	8	7	5	0	3	8

Infine ritorno per un attimo al tema della rappresentanza femminile. L'unico punto su cui riflettere è il seguente: intanto si può osservare che il Veneto è una delle Regioni più “maschiliste” d'Italia (tabella 7). Attualmente solo Puglia, Basilicata e Calabria hanno una percentuale di donne più bassa in Consiglio regionale. Quindi un qualche correttivo potrebbe essere introdotto. C'è da dire che la rappresentanza femminile nelle regioni è in una fase di stallo (siamo intorno ad un 12-14% complessivo). In alcune regioni cresce (Piemonte, Emilia Romagna, Campania), in altre cala (Lombardia, Liguria, Veneto, Basilicata), in altre è sostanzialmente stabile (Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Puglia e Calabria).

Tab. 7 – Confronto tra le donne elette alle elezioni regionali 2005 e 2010 (13 Regioni, v.a. e %)

Regione	2005			2010		
	Donne elette	Totale seggi	%	Donne elette	Totale seggi	%
Piemonte	8	63	12,7	14	60	23,3
Lombardia	12	80	15,0	7	80	8,8
Veneto	6	60	10,0	4	60	6,7
Liguria	4	40	10,0	6	40	15,0
Emilia Romagna	5	50	10,0	10	50	20,0
Toscana	16	65	24,6	12	55	21,8
Umbria	5	30	16,7	5	31	16,1
Marche	6	40	15,0	7	43	16,3
Lazio	13	71	18,3	14	74	18,9
Campania	6	60	10,0	14	61	23,0
Puglia	2	70	2,9	3	70	4,3
Basilicata	3	30	10,0	1	31	3,2
Calabria	2	50	4,0	0	50	0,0
Totale 13 regioni	88	709	12,4	97	705	13,8

Il caso campano è forse quello più interessante, dato che, nel passaggio 2005-2010, produce un forte incremento della presenza femminile (da 6 a 14 elette, più del doppio), grazie a questo meccanismo innovativo della preferenza di genere. Anche su questo elemento una riflessione andrebbe fatta. Più in generale, quando si parla di preferenze (unica o multipla) o di ampiezza delle circoscrizioni (plurinominali o uninominali), è evidente che la discussione andrebbe fatta anche tenendo conto di questo aspetto: se e quanto favorire la rappresentanza di genere.

Tab. 8 – Le principali caratteristiche delle nuove leggi elettorali regionali. Confronto con la legge 43/1995 (Legge Tatarella)

Principali elementi del sistema elettorale	L. 43/1995 (Tatarella)	Nuove leggi elettorali regionali						
		Toscana	Lazio	Puglia	Calabria	Marche	Campania	Umbria
N. Consiglieri	L. 43/1995	50	60	60	40	40	60	30
	Statuto	55	70 + 1	70	50	42 + 1	60 + 1	30 + 1
	L. regionale	55	70 + 1	70 + X	50 + X	42 + 1	60 + 1	30 + 1
Voto disgiunto	Si	Si	Si	Si	Si	No	Si	Si
Preferenze	Si (1)	No (lista bloccata)	Si (1)	Si (1)	Si (1)	Si (1)	Si (1 o 2 voti: se 2 M+F)	Si (1)
“Listino” regionale	Si	Solo candidato presidente + Candidati regionali (max 5) nelle liste circoscrizionali	Si	No	Si	No (solo candidato presidente)	No	Si
Soglia di sbarramento PR	3% per liste PR collegate a liste MG <5%	4% per tutte le liste e per pres.	3% per liste PR collegate a liste MG <5%	4% per tutte le liste	4% per tutte le liste	5% per coalizioni regionali	3% per liste collegate a cand. <5%	3% per liste PR collegate a liste MG <5%
	no se liste PR collegate a liste MG >5%		no se liste PR collegate a liste MG >5%			nessuna se almeno una lista della coalizione >5%		no se liste PR collegate a liste MG >5%
Slittamento seggi	Si	Si	Si	Si	Si	No	Si	Si

NOTA: in neretto sono indicate le differenze più significative rispetto alla legge Tatarella.

Questo (tabella 8) è un riquadro finale, con cui concludo. Dice solamente quali sono i principali meccanismi introdotti nelle leggi elettorali delle Regioni che hanno approvato riforme elettorali (numero di consiglieri, voto disgiunto, preferenze, listino regionale, soglie di sbarramento, slittamento seggi). Come si può vedere non si tratta di interventi particolarmente significati-

vi. Tutte le Regioni hanno optato per soluzioni di continuità, senza mettere in discussione aspetti come il turno unico, il premio di maggioranza, la scheda unica, la circoscrizione provinciale e così via. Il Veneto, per il fatto di intervenire più tardi (e con la conoscenza degli effetti prodotti dalle riforme delle altre Regioni), può anche aprire una discussione per valutare l'opportunità di inserire nella legge elettorale misure di riforma più significative ed incisive. Questo significa approvare una legge elettorale che in qualche misura rappresenti un elemento di novità nel panorama italiano.

Parte seconda

**La forma di governo regionale
alla prova del federalismo**

Eros Brega*

Ringrazio il presidente del consiglio regionale del Veneto che mi ha dato l'opportunità di partecipare a questa vostra iniziativa per riflettere su un tema come quello del federalismo che investe tutti quanti.

Se da un lato, infatti, non si possono ulteriormente rinviare le riforme, dall'altro la loro attuazione richiede di fissare alcuni principi e punti fermi. Proprio nei giorni scorsi abbiamo visto le critiche sollevate dai presidenti delle Regioni sul decreto applicativo del federalismo fiscale riguardante autonomia fiscale e costi standard sanitari. I governatori hanno detto chiaramente che senza adeguati finanziamenti il federalismo partirebbe zoppo.

A me qui preme sottolineare alcuni concetti chiave e ribadire il ruolo assolutamente decisivo che i consigli regionali possono giocare in questa fase. Le assemblee legislative, infatti, diventano il luogo naturale in cui si può pensare, discutere e fare proposte sul federalismo. Non solo: alla luce delle novità che porteranno le riforme, si può ridiscutere e ridisegnare il ruolo dei consigli regionali.

Da un lato si sta intensificando l'influenza diretta e indiretta dell'Europa sui processi decisionali nazionali, e dall'altro è in corso un processo di decentramento politico-amministrativo e di federalismo che conduce alla ridefinizione dei rapporti governo – parlamento ma anche del ruolo delle istituzioni regionali.

Pertanto, in un contesto di continuative trasformazioni negli assetti formali e nelle pratiche istituzionali, le assemblee legislative italiane sono al centro di un processo "strutturale" di cambiamento del proprio ruolo e delle proprie funzioni sia nel rapporto con gli esecutivi sia in un'ottica di miglioramento della partecipazione dei cittadini ai processi decisionali.

Ripartendo proprio dal concetto di partecipazione democratica-

* Presidente del Consiglio regionale dell'Umbria.

ca, si avverte l'esigenza di uno sforzo di integrazione anche tra le diverse istituzioni, nell'esercizio, comunque, delle loro funzioni e prerogative. Il confronto e la dialettica a tutti i livelli istituzionali sono, infatti, i mezzi attraverso i quali si rafforza il sistema democratico.

Bisogna sottrarre, quindi, il dibattito a una politica spesso troppo autoreferenziale e astratta, per calarlo nelle questioni pratiche della società. Ma per fare questo, occorre rafforzare gli strumenti di conoscenza a disposizione dei Consigli per arrivare a decisioni più mediate, impostate su elementi reali e condivisi.

Detto questo, ritengo che la scelta del federalismo sia irreversibile per non rimanere al palo ma recuperare in termini di sviluppo e competitività. È la nostra stessa appartenenza all'Europa che ci spinge in questa direzione.

Lo Stato centralizzato si sta rivelando inadeguato e inefficiente rispetto alla nuova governance e da ciò deriva la necessità di un profondo processo di redistribuzione dei poteri nell'ambito del processo di costruzione europea.

Il Federalismo deve essere l'occasione per riprogettare la macchina pubblica locale e nazionale e affrontare i nodi strutturali che impediscono lo sviluppo del sistema delle regioni.

Federalismo, tuttavia, non significa indipendentismo, come qualcuno potrebbe interpretare. Ce lo insegna la stessa storia dell'Unità d'Italia di cui proprio in questo periodo festeggiamo i 150 anni. L'unità, gestita in maniera troppo centralista, rischia di mortificare le esigenze di determinati territori. Anche la chiusura intorno a una strenua difesa e tutela di interessi locali e parziali è controproducente e impoverisce sia le parti che credono di essere autosufficienti, sia lo Stato, privato del beneficio comune che può derivargli dalla condivisione di certe risorse.

Sono convinto, quindi, che si possono affrontare i cambiamenti e le riforme, e uscirne rafforzati, solo se si sapranno esaltare le autonomie e le culture mantenendo sempre fissa l'ottica sull'indivisibilità dello Stato.

Il federalismo, quindi, va coniugato con i principi di solidarietà e sussidiarietà per evitare che chi sta indietro resti ancora più arretrato e che si accentuino i diversi livelli di sviluppo e gli squilibri tra i territori. L'Italia – voglio sottolinearlo ancora – è un Paese molto vario e variegato e non si può ingabbiare in una struttura "troppo uniforme".

A tal proposito voglio ricordare le parole di Antonio Rosmi-

ni, sacerdote e pensatore eclettico, che, già nel 1948 in un saggio "Sull'Unità d'Italia" scriveva che la soluzione federalista era "una straordinaria opportunità storica ma anche l'identificazione di diversità linguistiche, culturali così evidenti in Italia e il cui riconoscimento rafforza l'unità e rende l'identità di una nazione più ricca e più bella".

Tornando ai nostri giorni, credo che l'altro rischio che si corre sia quello di una attuazione della riforma federalista affrettata e poco approfondita, per singoli pezzi, motivata da obiettivi di breve periodo.

A tal proposito concordo con il cardinale Ruini quando dice che ci sono "diverse velocità, diverse capacità di assumere le proprie responsabilità e di gestire in modo efficace sia la cosa pubblica, sia l'iniziativa privata da parte delle classi dirigenti locali. Il federalismo, pertanto, diventa un'occasione di responsabilizzazione".

Su questo, credo che sia necessario assicurare un permanente confronto tra cultura e politica per sostenere il processo di riforma e stimolare anche la definizione di un nuovo e corretto ruolo dei partiti politici, aperti alla partecipazione dei cittadini e alla loro formazione politica.

Il luogo naturale per dare forma ad alcuni principi, che trovano larga condivisione, sono proprio le assemblee legislative, legittimate direttamente dai cittadini che le eleggono.

Ho concluso e ringrazio l'amico Presidente Ruffato che mi ha dato l'opportunità di partecipare a questa interessante iniziativa. Grazie.

Paolo Pietrangelo*

Ringrazio il Presidente Ruffato e il Consiglio regionale del Veneto. Porto i saluti del Presidente Boni che oggi non ha potuto partecipare.

Con grande piacere ho accolto questo invito, non solo per la familiarità con le strutture del Consiglio regionale, data la lunga tradizione di lavoro insieme, ma anche e soprattutto per la rilevanza delle tematiche oggi affrontate.

Vorrei riprendere alcune considerazioni degli interlocutori, del professor D'Alimonte, del professor Feltrin e anche del professor Falcon.

È chiaro che, come è stato evidenziato, la geografia politica di questo Paese è molto articolata e pertanto anche la dimensione elettorale ci dà degli interessanti indicatori della dinamica e della vita istituzionale. Come è stato anche evidenziato, è un paese ancora profondamente in difficoltà nel trovare punti di omogeneizzazione che invece sarebbero indispensabili. L'elezione diretta e il grande cambiamento istituzionale degli anni '90, incidendo sulla realtà regionale, hanno determinato misure di articolazione molto differenti tra alcune aree del Paese e altre. Abbiamo detto e sappiamo che la geografia politica è una geografia molto articolata e lo si deduce anche dall'analisi dello stesso voto di preferenza o delle modalità di esercizio della rappresentanza. Tuttavia è possibile, secondo me, desumere alcune chiavi di lettura comuni.

Sicuramente è possibile – e forse in questo la scelta politica ci può dare una mano – non dico fare un bilancio ma quantomeno effettuare alcune considerazioni con una certa stabilità anche scientifica. Il forte cambiamento della forma di governo regionale, come è stato giustamente richiamato più volte, evidenzia anche indirettamente alcuni cambi di passo nella geografia politica

* Direttore generale della Conferenza delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome.

elettorale. Ciò credo valga anche per il Veneto, che, essendo una Regione di un certo peso, rappresenta un'area importante del Paese e spesso è anche anticipatrice di molti cambiamenti.

Quello che vorrei sottolineare, ed invito in questo anche gli studiosi e gli amici che accompagnano la vita istituzionale, è la necessità di iniziare ad allargare ciò che consideriamo "lo spettro del rendimento istituzionale". Negli ultimi 15 anni ci siamo soffermati unicamente sulla grande necessità che aveva il Paese di concentrarsi sulla stabilità; in qualche modo sembrava che la stabilità fosse la *conditio sine qua non* per poter accedere a una forma di governo europea, a un modo di esercizio della funzione esecutiva che riuscisse a farsi carico dei grandi cambiamenti necessari, delle grandi riforme di carattere amministrativo. È diventata un *leit motiv* che è partito dall'elezione diretta dei Sindaci per poi fermarsi all'ente regione, senza toccare, però, la vita delle istituzioni nazionali, quella del Parlamento e quindi del Governo.

Non posso dire se questo è stato giusto o meno, sicuramente in parte ha apportato quel tipo di risultati che si attendevano; tuttavia, nel momento in cui si vanno a valutare nel complesso i rendimenti delle istituzioni, credo vadano messe sul campo anche altre chiavi di lettura. In qualche modo lo diceva D'Alimonte nella sua relazione: siamo comunque di fronte a un sistema che ha retto e sta reggendo, ma con dei prezzi da pagare molto alti. Che cosa oggi si intende per rappresentanza, cosa debbono fare le istituzioni rappresentative, qual è il ruolo di coloro che hanno un mandato popolare?

In buona fede dico che forse ci siamo un po' troppo sbilanciati nel rafforzare un ruolo, forse perché non si sa ancora che tipo di risposta dare alla questione sulla funzione attuale delle istituzioni rappresentative. Questa per noi è una domanda fondamentale, poiché, appunto, abbiamo il vanto di essere, e speriamo di poter continuare a esserlo, forse una delle massime istituzioni sul territorio, cioè una Assemblea legislativa regionale. Anche il protocollo sulla sussidiarietà al Trattato di Lisbona chiama, per la prima volta, i Consigli regionali "Parlamenti regionali".

A tal proposito trovo interessante il richiamo del Presidente Brega: forse in qualche modo la dimensione europea ci potrebbe aiutare se le riconoscessimo una capacità di sintesi un pochino più avanzata rispetto alla nostra. L'Unione europea ha deciso di rafforzare moltissimo il ruolo dei parlamenti nazionali e di quelli

regionali. Come questo debba accadere è rimandato, appunto, alla facoltà di ciascuno Stato.

Sicuramente potrebbe essere un modo per ragionare e rivedere anche in questo senso una chiave forte, diciamo, di azione delle Assemblee legislative.

Sui dati mi permetto soltanto di dire alcune cose che ho reputato molto interessanti.

La questione della frammentazione è stata forse a suo tempo una delle precondizioni per un cambiamento della forma di governo e sicuramente ha apportato dei risultati perché i dati l'hanno dimostrato. Di certo sul fronte della vita delle Assemblee legislative il cambiamento è stato più lento, poiché questa frammentazione, che si è ridotta a livello di schieramenti politici, non ha sempre trovato una automatica corrispondenza nella organizzazione interna delle stesse.

A livello regionale questo è vero, anche se negli ultimi anni, in particolar modo nel passaggio tra l'Ottava e la Nona Legislatura, è fortemente diminuito il numero dei Gruppi. Naturalmente il paese è lungo e stretto, ma, in modo differente a seconda delle Regioni, questo trend si può sicuramente sottolineare, perché si è assistito a una riduzione delle compagini consiliari dei gruppi politici.

Questo significa che le Assemblee hanno cominciato a rispondere a questo cambio di passo e di ruolo. Se è vero che la concentrazione della rappresentanza forse aiuta la stessa attività istituzionale delle Assemblee, è pur vero che abbiamo assistito in questi ultimi 15 anni a un progressivo svuotamento di quelle funzioni fondamentali diverse dall'esercizio politico, che rimane vivo e determinante. Soprattutto nelle Regioni dove c'è alternanza delle coalizioni di governo, il ruolo politico delle Assemblee continua a rimanere molto forte.

Io mi riferisco al rendimento, quindi alla capacità istituzionale di incidenza, strettamente legata al cambiamento di fatto che ha accompagnato il mutamento della forma di governo regionale: si pensi al peso sempre minore della legislazione e al crescente ruolo degli atti amministrativi nel governo di un territorio. Questa grande concertazione si è articolata attorno alle sedi dell'esecutivo, nazionale e regionali, divenendo modello di governo e limitando il ruolo delle Assemblee.

Un'ultima considerazione sul federalismo, che è l'oggetto di questa parte della tavola rotonda. In qualche modo la riforma

apportata dalla legge 42, in attuazione dell'articolo 119, ha sicuramente determinato una cristallizzazione dello stato dell'arte, inserendosi in un rapporto di prassi ormai consolidato e favorendo così i diversi livelli territoriali di governo nella determinazione della autonomia fiscale. Allo stesso tempo ha però messo in luce un elemento importantissimo della vita delle Assemblee legislative, Parlamento e Consigli regionali. Infatti, in un sistema fortemente spinto verso l'autonomia fiscale, l'elemento finanziario della disciplina di bilancio diventa la chiave di volta della vita dei governi, incidendo così, in qualche modo, sulla natura stessa del concetto di rappresentanza. In questo senso diventa fondamentale oggi, per esercitare la rappresentanza, la capacità di gestire e ricevere informazioni, perché prerequisito per l'esercizio di un'azione di governo oltreché politica.

Quindi, la legge 42 apre degli scenari molto forti per le Assemblee, perché richiede loro un maggiore sviluppo: in questo siamo ancora in una fase embrionale e non in una fase di chiusura. Potremmo anche spezzare una lancia a favore dei Consigli regionali, coinvolti negli ultimi anni da un cambiamento istituzionale enorme, tanto da ritrovarsi in grossa difficoltà nel trovare un proprio assetto. Ma questo, ripeto, dipende anche dal fatto che non si è voluto molto investire e si è preferito, invece, massimizzare a breve soltanto i grandi effetti nella stabilità di governo.

Non è pensabile oggi spingere i sistemi regionali su una forma di amministrazione senza avere assolutamente una forma di rappresentanza che risponda alle necessità del territorio. Lo si è visto molto bene dalle slides del prof. Feltrin quando parlava della composizione anagrafica e soprattutto sociale del Consigliere. Oggi i Consigli riprendono questo grande mutamento sociale, i partiti contano sempre meno, forse paradossalmente la grande rappresentanza dovuta a queste nuove figure dell'autonomia sociale e politica del Veneto risponde al fatto che c'è un minore ruolo dei partiti e una rappresentanza più individuale. Quindi, come fa sistema una istituzione che invece è rappresentativa di fronte a un Governo? Ci sono spunti interessantissimi sia per chi segue da un punto di vista scientifico la nostra vita istituzionale sia per chi ci lavora dentro.

L'ultimo dato a cui mi volevo riferire, e che – consentitemi di dirlo – trovo allarmante è quello sulla rappresentanza di genere, quindi sulla rappresentanza femminile all'interno delle istituzio-

ni. Perché se dobbiamo essere in qualche modo la spugna del cambiamento allora due sono le cose: se non ci sono dentro le donne vuol dire che non siamo in grado su questo versante di rispondere al cambiamento, cosa che siamo invece in grado di fare su altri versanti; oppure questo paese è talmente in crisi da non poter affrontare il grande cambiamento della vita sociale e politica del paese, dove il sesso femminile ormai ha un ruolo fondamentale.

Il caso della Campania forse per una volta può aiutare, come lei mi conferma, professor Falcon. La Corte costituzionale è intervenuta sulla preferenza di genere proprio quest'anno con la sentenza n. 4. La legge campana potrebbe essere un invito, poiché quel dato è un dato isolato all'interno di un contesto, per esempio, del sud, completamente omogeneo su altri parametri. Quindi potrebbe essere veramente un indicatore in questo senso che risponde a un obiettivo.

Carlo Alberto Tesserin*

Desidero ringraziare l'Ufficio di Presidenza e il Presidente Rufato per aver voluto inserire nei "40 anni di vita della Regione" questo importante dibattito che verte su un elemento molte volte non adeguatamente considerato nello svolgimento della vita istituzionale.

Voglio ricordare per primo che gli insuccessi di stesura del nuovo Statuto nel 2000 e 2005, all'inizio delle rispettive legislature, sono riconducibili al ruolo della legge elettorale. Avvenne ciò perché si aveva la percezione che fatto lo Statuto alcuni punti non sarebbero stati recepiti dalla nuova legge elettorale ipotizzata. La discussione riguardava il cosiddetto listino e l'aumento del numero dei Consiglieri, temi che hanno giocato un ruolo affatto marginale in questa partita. Gli interventi ascoltati, in particolare la descrizione di un Veneto virtuoso anche da questo punto di vista, sono importanti in quanto fotografano una collettività che ha ricercato una forma di stabilità importante pure nelle scelte elettorali, nonostante le diverse mutazioni e gli avvenimenti del 1992 (Tangentopoli) che hanno inciso nella nostra Regione maggiormente rispetto ad altre.

Inoltre desidero ricordare il collegamento esistente col federalismo. In questa stessa sala nella precedente legislatura si sono svolti due importanti convegni sul tema del federalismo: il primo a inizio legislatura quando era più forte lo scontro a livello nazionale, il secondo a fine legislatura sulle aspettative della cosiddetta "Legge Calderoli". Noi oggi riprendiamo un discorso che vuole, partendo dalla legge elettorale, andare a vedere quali sono i dati che ricadono sul federalismo; a tale scopo è importante partire da alcune considerazioni evidenziate dai nostri relatori. Voglio partire dal seguente dato: quando nel 2000 abbiamo iniziato la partita statutaria (costituente) vi era tra i nostri

* Presidente della Commissione Statuto della Regione del Veneto.

consulenti la professoressa Lorenza Carlassare che si opponeva ferocemente all'elezione diretta del Presidente, ritenendolo quasi un atto offensivo per la realtà costituzionale. A tal proposito abbiamo svolto dibattiti approfonditi, in particolare sul principio *simul stabunt simul cadent*. La stagione era quella in cui in Calabria si era tentata l'ipotesi del ticket, in seguito bocciato dalla Corte Costituzionale.

Io sono l'unico Consigliere regionale presente sui banchi del Consiglio regionale dal 1990, quando fui eletto con la legge elettorale d'allora. Oggi sono presenti numerosi amici ex Consiglieri che hanno vissuto quella stagione e le precedenti. Ma il sottoscritto ha vissuto prima l'esperienza di Consigliere eletto con un sistema totalmente proporzionale, successivamente ho vissuto la stagione 1995 da Consigliere di minoranza quando le variazioni apportate furono parziali, perché vi era l'obbligo di mantenere il Presidente limitatamente ai primi due anni e non per i successivi; infine la stagione 2000 in qualità di Consigliere di maggioranza, col sistema attuale.

Debbo dire che mi ritrovo pienamente nell'osservazione fatta dal prof. Falcon in cui dichiara che bisogna scrivere lo Statuto della maggioranza, quanto meno alla pari di quello della minoranza. Dico sempre ai colleghi di minoranza che non sanno quanto stanno bene in questa stagione politica perché per i Consiglieri di maggioranza la situazione è quella che definisco "il Canal Grande è sempre più largo", dal momento che Palazzo Balbi tende a essere sempre più lontano dal Consiglio. Se non mi credete provate a controllare se oggi è presente un Assessore o un rappresentante della Giunta. Ma per carità, hanno cose più importanti da fare e queste riflessioni sono meno pregnanti. Ciò dimostra la sistematicità del rapporto Giunta - Consiglio; una relazione in cui diventa difficile collegare le diverse funzioni. Non voglio dire che la colpa sia esclusivamente della Giunta, perché se il Consiglio volesse esercitare tutti i suoi poteri avrebbe la possibilità di incidere molto di più, ma troppe volte è difficile farlo. La battuta fatta prima, abbiamo una minoranza che fatica ad essere opposizione perché teme di riuscire a sovvertire il voto mandandoci tutti a casa, trovo sia lo specchio di una situazione drammatica.

Infatti la legge elettorale è rimasta quella che conosciamo bene, tanto che tutte le Regioni l'hanno confermata invece di modificarla. E perché non è stata modificata? A ciò fa seguito un'altra domanda importante che non ho colto nelle relazioni: la

classe di oggi è al potere per guidare gli elettori o per acquisirne il consenso? Certamente solo, o prevalentemente, per acquisire consenso: le scelte dirette del Governatore, del Sindaco, del Presidente della Provincia e un domani, per me, del Capo del Governo sono volte a guadagnare il consenso dell'opinione pubblica, obbligandoti a dire che questa è l'unica strada percorribile. C'è la necessità di mettere insieme quelle misure modificative, accettate e condivise dagli elettori, che diano la possibilità alle Assemblee di rimanere in essere.

Io ho una mia opinione: si deve intervenire per dare nuovo vigore alle Assemblee elette e in particolare ai Consigli comunali perchè sono il luogo in cui si forma la classe politica, altrimenti vedremo un continuo degrado della pubblica amministrazione. La scuola dove ognuno di noi ha affinato la propria passione politica e si è formato è il Consiglio comunale, a seguire vengono Consiglio provinciale, quello regionale ed il Parlamento.

Devo dire che queste constatazioni ci consegnano situazioni di grande difficoltà, come abbiamo potuto notare nelle diverse relazioni. La modifica del Titolo V della Costituzione ha avviato percorsi volti a contenere la distanza tra istituzioni e cittadini, questo è un dato forte e ineludibile che fingiamo di non vedere ma che permane.

Tengo a farvi sapere che in questi giorni si sono svolte due importanti riunioni, la prima sulla consegna del "Rapporto sulle Autonomie" tenuta a Bari che ci ha consegnato una fotografia puntuale della situazione attuale. La relazione si è concentrata prevalentemente sul rapporto con l'Europa, giungendo alla conclusione che se fatica il singolo Stato ad essere ascoltato in Europa pensate qual è la distanza tra Regioni ed Europa. È bene ricordare che in Europa si prendono importanti decisioni che hanno spesso attinenza col lavoro svolto dalle nostre Regioni.

La seconda considerazione è inerente al dibattito avvenuto venerdì a Roma sul percorso delle richieste avanzate dalle Regioni Lombardia, Veneto e Piemonte per l'applicazione dell'articolo 126 della Costituzione. Le richieste avanzate da Lombardia e Veneto risalgono a cinque anni fa e non abbiamo ancora ricevuto risposta né dai Governi di centro-sinistra né dai Governi di centro-destra. Eppure all'interno di quella modifica costituzionale è previsto che le Regioni possano avviare la richiesta di autonomia diversa mediante un'intesa diretta con il Governo centrale e lo Stato.

Questo è uno degli elementi che rischia, se non viene percepito e corretto da Roma al più presto, di creare condizioni pesanti di ingiustizia specie in alcune Regioni. Il Veneto, ad esempio, è inserito tra due Regioni a Statuto speciale, che in realtà diventano quattro dal momento che il Trentino – Alto Adige è composto dalla Regione e dalle due Province autonome che hanno la stessa valenza, cosicché, in totale, le Regioni a Statuto speciale diventano “sette”. Bisogna aver presente che queste regioni svolgono a Roma un importante ruolo di condizionamento, esercitando una pressione più forte di quanto non attuino le Regioni cosiddette del Sud. Delle “sette Regioni a Statuto speciale” solo due sono nel Sud e coincidono con due importanti isole, ma la realtà delle altre cinque (Valle d’Aosta inclusa), di cui quattro sono ai nostri confini regionali, crea una condizione di disuguaglianza che permane anche nella Legge Calderoli. Lo stesso Ministro Calderoli inizialmente pensava di dover parlare con cinque Regioni, ma durante l’iter della legge ha dovuto modificare la sua opinione scrivendo che sono sette e che lui tratterà con queste Regioni mettendo a disposizione di ciascuna un gabinetto composto da cinque Ministri, che risponderà direttamente a lui.

Nelle periodiche riunioni della Conferenza dei Consigli regionali a Roma abbiamo sempre constatato come le Regioni a Statuto speciale abbiano un binario preferenziale ogniqualvolta si affrontino argomenti importanti. Se il percorso sul federalismo non tiene conto che le disuguaglianze sono percepite in maniera assoluta dai cittadini, in particolar modo da coloro che risiedono in zone di confine, allora non riusciremo a far nostra la frase “dobbiamo rendere importante il federalismo perché è obbligatorio rendere conto agli elettori”. Se vogliamo realizzare ciò dobbiamo essere messi nella condizione di operare sulla base dei concetti ineludibili di giustizia ed equità.

In un anno come questo, in cui la Regione Veneto per la prima volta non ha ancora licenziato il Bilancio di previsione a causa delle intuibili motivazioni legate alla crisi, saremo costretti a fare tagli pesanti dal momento che le risorse presenti sono in evidente contrazione. Dovremo impegnarci a tagliare gli sprechi e allo stesso tempo pensare a non ridurre i bisogni, dovranno essere affrontate scelte drammatiche. E contemporaneamente sarà difficile far capire ai cittadini di comuni come Lamon o San Michele al Tagliamento che noi stiamo solo applicando questi concetti, perché un conto è che chi ha 100 riceva 90 e un conto che chi ha

50 riceva 40. Stiamo vivendo una stagione in cui il concetto di federalismo non è essenziale ma indispensabile.

Il professor Feltrin prima ci ha giustamente chiesto: ma la gente, salvo la differenza di andare a votare, vuole o non vuole il federalismo? E la mia risposta è che alla gente forse il concetto di federalismo non piace più. Si sono tenuti due convegni in questi ultimi giorni, il primo organizzato dal PD a Palazzo Ferro Fini, a cui il professor Feltrin era relatore, sul tema dell'area metropolitana o città metropolitana. Malgrado l'argomento sembrasse poco incisivo è stata fatta una fotografia del Veneto che, prendendo spunto in particolare dalla relazione della Banca d'Italia sul Nord-Est, ha individuato alcune cose estremamente significative da fare.

Ancor più significativo è stato il secondo convegno "Alleanza per competere" a Treviso, organizzato insieme per la prima volta da industriali e sindacati. Il dato importante è stata la grande capacità di comunicare: sindacato e imprese hanno capito che l'azienda vive se c'è il lavoro e il lavoro permane se c'è l'azienda. Tutto ciò cosa vuol dire? Significa che il termometro reale su cui misurarci è la nostra capacità di competere che include tutti i fattori di costo. I rappresentanti sindacali dei vertici nazionali, inoltre, hanno unanimemente individuato nell'inefficienza delle istituzioni pubbliche l'elemento di maggiore difficoltà per lo sviluppo. È stata la prima volta che sentivo le organizzazioni sindacali, nella loro interezza, esprimere tale valutazione. C'è la percezione che mentre imprese e sindacato hanno fatto e stanno facendo uno sforzo comune per riuscire a emergere dalla crisi, non altrettanto stanno facendo le istituzioni.

È necessario comprendere che quando poniamo sul tavolo il federalismo noi poniamo l'argomento madre della tenuta dell'intera realtà nazionale.

Allora ripartendo dal tema iniziale del dato della legge elettorale, che ci ha portato a parlare di federalismo, siamo obbligati a considerare una situazione in cui è nostro dovere recuperare le capacità produttive, in cui certamente includiamo la capacità sociale, la capacità di democrazia, la capacità di speranza per i giovani e la capacità di assistenza positiva per i vecchi.

È nostro dovere ripensare il rapporto tra entrate ed uscite a livello nazionale, in modo tale da rivedere anche gli stanziamenti che ricadono a livello locale. Abbiamo la responsabilità di giocare questa partita importante per il nostro futuro, avendo ben

presente che la partita meridionale deve essere giocata assieme e non in contrapposizione a quella settentrionale perché il Meridione è una ricchezza per tutti. Nella misura in cui mettiamo insieme gli elementi di capacità di guardare avanti, creiamo le condizioni affinché tutte le realtà della nostra Nazione siano utili reciprocamente e per avere tali condizioni bisogna poter continuare a produrre. Sono convinto che dinnanzi a noi abbiamo una grande sfida: far comprendere a tutti i livelli, nazionale ed europeo, che non può essere protratta oltre l'ottusità in riferimento ad alcuni cambiamenti ineludibili.

Parte terza

Interventi e repliche

Marino Cortese*

Ringrazio il Presidente Ruffato per l'occasione che è stata data di questa riflessione molto stimolante e interessante.

Con il mio intervento vorrei contribuire a orientare la riflessione su una questione di fondo del nostro Paese e cioè, apertamente, sulla questione democratica. Si sta ponendo ormai da tempo in Italia una questione democratica, perché, dopo i cambiamenti politici e istituzionali che sono intervenuti, la sensazione è che ci sia oggi un deficit di democrazia. Dovremo almeno convenire su questo punto e cercare di dare enfasi nel dibattito al fatto che la democrazia è un valore importante: sembra una provocazione dire questo, invece no, c'è oggi il bisogno di rivalutare la democrazia. L'affermazione della Costituzione che dice "la sovranità appartiene al popolo" non è una vuota proposizione retorica: c'è gente che è morta per questo, ha dato la vita. In questi anni la democrazia sembra quasi un valore secondario, perché dopo il cambiamento dalla prima alla seconda Repubblica si è data molta enfasi, molta sottolineatura, al valore dell'efficienza, che è diventata il valore primario, nella preoccupazione di superare le inefficienze del periodo precedente.

Ma come ricordava anche il Presidente dell'Umbria, i prezzi pagati per questa pretesa efficienza in termini democratici forse sono stati eccessivi, ci siamo squilibrati. Fra parentesi io vorrei capire come stanno oggi le cose, essendo ormai trascorsi 15 anni dai cambiamenti politico-istituzionali, e domando: dov'è l'efficienza? Potrei citare solo i titoli delle questioni in cui si articola questa mia domanda: dalla TAV al governo dei fenomeni migratori, dal debito pubblico alla sanità. Siamo più o meno agli stessi passi di prima, secondo me un po' peggio di prima – ma ognuno è libero di avere al riguardo le proprie opinioni – ma occorre riconoscere che andiamo avanti a singhiozzo. Perché

* Senatore (XII leg.), consigliere regionale nella I, II, III, IV leg. e Presidente della Commissione che ha redatto il vigente Statuto della Regione Veneto.

l'illusione che l'inamovibilità dei responsabili apicali e quindi la pratica impossibilità di sfiduciare Sindaci, Presidenti di Provincia e di Regione, ecc., sia per ciò stesso sinonimo di efficienza è, appunto, una pericolosa illusione.

Allora, se noi siamo convinti di ciò, dovremo ristabilire alcuni equilibri. Io ho apprezzato il senso di frustrazione che con franchezza Carlo Alberto Tesserin ha manifestato riguardo alla condizione di Consigliere regionale, addirittura di maggioranza, ma ciò non è una cosa da sottovalutare, da considerare solo nei suoi risvolti psicologici personali, perché è qui il nucleo del problema.

Il fatto che il Presidente della Giunta regionale non risponda nei fatti, non nelle forme, al Consiglio regionale, politicamente è una cosa che deve fare molto riflettere perché non è che il Presidente della Giunta regionale non risponda a nessuno. Non è vero che una volta eletto, lui faccia quello che vuole; tutti rispondiamo a qualcuno, e lui, se non risponde al Consiglio regionale, risponde ad altri, che certamente non hanno una legittimazione democratica. È un meccanismo fatale.

Quando il Presidente Galan non è stato riconfermato nella candidatura, dopo un certo tormentone politico cui abbiamo tutti assistito leggendo i giornali, ci sono state delegazioni a Roma, alla Presidenza del Partito, a Berlusconi, per chiedere un ripensamento sulla scelta di cambiare candidato. Ma le delegazioni non erano fatte dal partito del Presidente Galan, erano fatte da industriali, da ambienti professionali, da gruppi di interessi privati, da tutta una realtà che evidentemente era il riferimento vero del Presidente Galan. Ma non è una polemica, è una riflessione direi quasi scientifica, spassionata: su questo noi dovremo riflettere perché allora la sovranità si è spostata, non appartiene più al popolo. D'altronde le statistiche citate da Feltrin su quanti industriali, artigiani, commercianti sono presenti nel Consiglio regionale (quasi la metà) ci dicono che c'è stata una discesa in campo diretta degli interessi particolari. Questi interessi sono certamente legittimi, ma non rappresentano gli interessi generali, come dovrebbe essere in democrazia. Si tratta cioè di una discesa in campo degli interessi che entrano direttamente nelle istituzioni, si confrontano e operano mediazioni tra di loro, non in nome di valori superiori o di un interesse generale, ma secondo una contrattazione meccanica tra interessi forti.

Per ultimo volevo fare una domanda al professor D'Alimonte, perché ha espresso una valutazione un po' negativa per quell'80

- 83% di preferenze, che, mi pare, la Basilicata o la Calabria esprimono, attribuendo ciò a una prassi clientelare. Ma perché le preferenze personali verso i Consiglieri regionali della Calabria sono clientelari e invece quello che lui sembra apprezzare, cioè l'alto voto diretto al Presidente della Regione nel Veneto, indipendentemente dallo schieramento politico, è una cosa che va bene e non è clientelare? Sono sempre elettori, gli uni e gli altri: o forse che nel Veneto non esistono le clientele? Anche su questo andrebbe fatta una riflessione tesa a riequilibrare il giudizio e superare i preconcetti fra nord e sud. Perché guardando ai primariati negli ospedali, al colore politico dei dipendenti pubblici, alle consulenze e a molte altre cose nella nostra Regione, che io credo di conoscere abbastanza, sarebbe veramente da ingenui immaginare che ci siano grandi differenze di costume rispetto alle regioni meridionali.

La realtà dei dipendenti pubblici, degli appalti, delle forniture suggerisce l'esistenza di un analogo malcostume: certo la differenza spesso c'è ed è che lì ti sparano, qui si fa tutto al ristorante o in sedi ovattate; ma il meccanismo delle conventicole, dei comitati d'affari è identico e con l'aggravante che qui siamo più ricchi e che quindi la torta da spartire è maggiore.

Scusate la passione, ringrazio per l'attenzione.

Dario Bond*

Approfitto della presenza del professor Feltrin per porgli una domanda che riguarda la legge elettorale e quindi la prima sessione dei lavori. Ci sarebbero, comunque, tante questioni da affrontare anche relativamente alla seconda sessione, perché parliamo fin troppo di federalismo, anche usando dei termini sbagliati. E sarebbe invece utile, Presidente, fare chiarezza, perché davvero di federalismo si parla troppo: fiscale, municipale, ecc.

Al di là di questo, volevo porre una domanda al professor Feltrin: noi, come maggioranza, stiamo lavorando sulla legge elettorale in termini di Statuto. Supponiamo di introdurre una riforma per cui ci siano 48 Consiglieri, venga eliminato il listino, inserita una clausola di sbarramento al 3% e attribuito ad ogni Provincia un numero fisso di Consiglieri uguale a 3, in modo tale da garantire a tutte le Province la stessa rappresentanza. Gli altri 27 Consiglieri verrebbero poi assegnati alle Province in base al numero di elettori di ciascuna di esse. Volevo chiederle: questa legge elettorale potrebbe stare in piedi? Ha una sua logica oppure crea delle disparità?

Perché faccio questa domanda? Prima di tutto perché è una materia di cui stiamo discutendo in questo momento ed in secondo luogo perché, sulla diapositiva che lei ha proiettato, ho visto che ci sono delle Province che sono deficitarie nei Consigli regionali e altre che hanno, invece, un bel credito per quanto riguarda il numero di seggi assegnati. Inoltre, su quella diapositiva ho visto anche che ci sono delle Province che nell'ultima elezione hanno fatto registrare un livello di astensionismo quasi pari al 50%: la mia Provincia, Belluno, per esempio. In questo momento non voglio affrontare a livello sociologico e politico questo tema molto importante, perché sarebbe motivo di un altro convegno, però volevo capire se era possibile fotografare questo disagio anche attraverso una nuova legge elettorale. Grazie.

* Consigliere regionale, capogruppo del Popolo della Libertà.

Valter Vanni*

Grazie per questa occasione preziosa. Anch'io vorrei approfittare della presenza del professor Feltrin e del professor D'Alimonte per porre un problema, che forse ha anche un valore un po' riassuntivo delle cose che sono state dette finora.

A me pare che a distanza di 40 anni dalla formazione delle Regioni si possa dire che i poteri delle Regioni in questi 40 anni sono molto cresciuti, ma una classe politica regionale non è nata né nel Veneto, né in Lombardia, né in nessun altro posto.

Ora, è evidente che la colpa non può essere attribuita solo alla legge elettorale, cioè contano la crisi dei partiti, la rottura del rapporto tra partito e istituzioni, la personalizzazione della politica, però un peso sulla mancata formazione di una classe politica regionale la legge elettorale ce l'ha e questo peso, secondo me, è dovuto al collegio provinciale.

Tutti noi sappiamo che quando in Consiglio regionale si discute di soldi e di potere è più facile – programmazione sanitaria, esempio su tutti – che i Consiglieri di Padova della maggioranza e dell'opposizione si trovino d'accordo fra di loro per difendere e potenziare i servizi di Padova, rispetto al fatto che invece vanno in competizione quelli della maggioranza con la maggioranza di Verona o di Vicenza e altrettanto quelli dell'opposizione. Quindi, si formano in Consiglio regionale una lobby e una mentalità disegnate dal collegio provinciale.

È ragionevole pensare che si superi questa cosa istituendo collegi uninominali e eleggendo i Consiglieri regionali nei collegi uninominali? Per esempio, nel Veneto collegi regionali di 80 mila abitanti, cifra che si ottiene dividendo i quasi 5 milioni di abitanti del Veneto per i 60 seggi a disposizione. Che cosa succederebbe? Faccio un esempio: viene eletto qui un Consigliere regionale con il collegio uninominale nel centro storico di Venezia. Per forza di

* Consigliere regionale del Veneto (V e VI leg.).

cose è qualcuno che di turismo ne deve masticare e lo stesso ne deve masticare quel Consigliere regionale che verrà eletto in un collegio sul Garda, e in Consiglio regionale quando si discuterà di turismo tra di loro ci sarà una competizione ma anche una azione complementare, cioè si specializzeranno e si coalizzeranno per far valere i temi del turismo su scala regionale. E così vale per chi è espressione di un distretto, del centro di una città ecc..

Quindi, il collegio uninominale, sollecitando le lobby verticali potrebbe favorire la costruzione di un Consiglio regionale fatto di Consiglieri regionali che hanno una visione globale del Veneto, che è quella che oggi manca. Perché oggi uno si occupa della sua Provincia, ma non c'è nessuno in Consiglio regionale che conosce i problemi dal Garda al Lido di Venezia, dalla Vetta d'Italia al Delta del Po, per cui forse questa, con tutte le correzioni, potrebbe essere la strada per restituire potere agli elettori e garantire loro di poter scegliere uno specialista che concorre con altri specialisti a formare l'indirizzo politico della Regione. Può stare in piedi?

Giuseppe Berlato Sella*

Complimenti per l'iniziativa, spero ci siano altre occasioni simili e che magari i nostri Colleghi del Consiglio regionale partecipino più numerosi, capendo che ne vale la pena.

Come sapete io ho una lunga esperienza di Sindaco; quando sono stato eletto per la prima volta in Consiglio regionale, 6 anni fa, qualche Collega più blasonato di me mi ha giustamente fatto capire che, nonostante la pur valida esperienza accumulata, la mia mentalità allora era ancora troppo limitata e circoscritta ad una visione "territoriale" dei problemi e delle cose.

È logico affermare che il consigliere regionale debba avere una visione della politica ad ampio spettro, ma se ci caliamo nella realtà delle cose, per molti colleghi ancora non esiste un'unica regione: esiste al massimo una provincia, quella che ha consentito la loro elezione. E proprio perché la circoscrizione è provinciale, la prima preoccupazione di molti consiglieri è quella di essere rieletti e che il proprio elettorato "funzioni".

So che dal "giogo" di una mentalità troppo ristretta e territoriale purtroppo non si svincolavano neppure taluni componenti della passata Giunta regionale: alcuni Assessori regionali, totalmente indifferenti a molti dei temi portati in discussione dai colleghi, pare drizzassero subito le orecchie non appena l'argomento di turno toccava il loro "territorio elettorale", non potendosi permettere di non conoscere alla perfezione quanto si deliberava in merito!

Per superare questa grave ristrettezza di vedute la soluzione che io vedrei è quella di elezioni "pluriprovinciali": il candidato consigliere regionale verrebbe così eletto grazie ad una percentuale di voti provenienti dalla sua circoscrizione (come avviene oggi) ma anche a una percentuale di voti provenienti da una circoscrizione interprovinciale. Questo forse garantirebbe maggior

* Consigliere regionale del Veneto.

mente ai cittadini di eleggere dei rappresentanti regionali che hanno a cuore le sorti dell'intera regione, a differenza di quanto purtroppo avviene oggi.

Non ho ancora utilizzato il termine "clientelismo" ma è chiaro che è quello a cui mi sto riferendo quando parlo di "mentalità territoriale".

Come ben sapete io sono un "fanatico" dell'istituzione del Consiglio regionale, e proprio per questo vivo con molto disagio questa "menomazione" del suo ruolo. Si badi bene: l'auspicato cambiamento di rotta non necessariamente deve dipendere dalla modifica delle regole elettorali (tipo quella cui accennavo prima). È necessaria una sostanziale evoluzione a livello di ogni singolo rappresentante istituzionale. Il cambiamento, per dirla in soldoni, dipende da noi.

Due ultime osservazioni: per certi versi di leggi la Regione Veneto ne ha prodotte anche troppe, per cui sarebbe giunto il momento di procedere ad una seria e capillare razionalizzazione. Infine va detto che il compito dei consiglieri regionali non è soltanto quello di legiferare. Noi ci occupiamo anche di indirizzo e di controllo. Ma anche su questo fronte, allo stato attuale delle cose, risuliamo ancora perdenti.

Ho finito, grazie a tutti.

Paolo Feltrin*

Anzitutto vorrei fare due brevi osservazioni. La prima riguarda il fatto che, quando si affrontano questioni come quelle relative al ruolo del Presidente della Giunta regionale, va fatta una riflessione su quali sono le situazioni che si verificano quando i partiti vengono meno o sono deboli, come accade in Italia dal 1992 in poi. Questo perché, fin quando siamo in presenza di partiti forti, questi prevalgono sulle leggi elettorali. Quindi, se negli anni '70 avessimo avuto la legge elettorale attuale, sarebbe stato comunque il partito a comandare, non la figura del Presidente. Pertanto diventa necessario porsi la seguente domanda: dal momento che i partiti sono oggi molto deboli e sono invece i singoli a prevalere, quali sono gli stratagemmi che si possono adottare?

La seconda domanda da porsi e su cui riflettere è la seguente: in una situazione di questo genere, con partiti deboli, quale sarebbe la capacità di governo di una Giunta regionale che debba rispondere e recuperare la fiducia e la maggioranza ad ogni votazione in Consiglio? Questa è una questione che rimane aperta, se siamo davvero così sicuri che cambiando la legge elettorale si tornerebbe al sistema precedentemente in vigore. Io ne dubito fortemente: credo piuttosto che ognuno in Consiglio si muoverebbe in maniera indipendente, facendo così diventare l'assemblea una sorta di mercato, molto simile a quello che vediamo in altri contesti.

Per quanto riguarda la domanda posta dal Consigliere Bond, la questione ha degli aspetti tecnici molto complicati. Si possono sicuramente apportare delle modifiche migliorative, anche se non proprio nella direzione che è stata proposta. Chi si è mosso meglio in questa direzione è la Regione Marche, che ha adottato un meccanismo di attribuzione dei seggi vincolato ai quozienti provinciali. Ma rimane un punto fondamentale e, affrontando

* Università degli Studi di Trieste.

questo, in parte rispondo anche al Consigliere Vanni: la rappresentanza politica nasce come rappresentanza territoriale. Dobbiamo quindi fare attenzione a non confonderci su questo punto.

Relativamente a questa questione c'è un problema: se siamo disposti a sacrificare qualcosa della rappresentanza ai partiti per favorire maggiormente la rappresentanza territoriale, le soluzioni sono facilissime. Intendo dire che, se nella distribuzione dei seggi prevale innanzitutto l'appartenenza alla Provincia, e quindi al territorio, e poi, solo in seconda battuta, quella al partito, le soluzioni sono semplicissime. Altrimenti, se ci si vuole muovere in una direzione diversa, le cose sono molto più complicate, ma qualche soluzione si può comunque adottare, sull'onda delle rilevanti modifiche apportate in questa direzione dalla Regione Marche, come ricordavo prima.

Rispondo ora alle osservazioni fatte dal Consigliere Vanni. L'obiezione storica, che personalmente non condivido, al collegio uninominale è l'eccessivo particolarismo, cioè il fatto che si arriverebbe ad un Consigliere regionale "di quartiere", scelto, per esempio, nel centro storico di Venezia, che finirebbe per essere rappresentata da almeno 3 o 4 Consiglieri eletti nelle varie sezioni della città. Può essere fatta una riflessione maggiore in merito ma sollevo subito una questione: ci vorrebbe un minimo di omogeneità, come è stato detto prima. Infatti, è un po' curioso fare leggi elettorali "Arlecchino". Nel bene o nel male, le leggi elettorali attuali si assomigliano molto: per quanto sia stato criticato in questa giornata di studi, il formato di legge elettorale per i Comuni, le Province e le Regioni è sostanzialmente simile. Introdurre al solo livello regionale i collegi uninominali, anche se è una scelta che certamente si può fare, rappresenta una bizzarria. Si potrebbe obiettare che i collegi uninominali sono presenti a livello provinciale, ma va evidenziato che essi sono, in qualche modo, "finti". Ecco, ad esempio, una logica che si potrebbe adottare, introducendo nel sistema regionale qualcosa di simile a quanto presente in quello provinciale: non un vero collegio uninominale, ma, come si dice, un collegio uninominale proporzionalizzato.

Ci sono, però, altre modifiche che è possibile apportare. Una è la creazione di circoscrizioni più piccole: non esistono, infatti, solo il collegio provinciale o quello uninominale; esistono anche collegi di dimensioni diverse. Una soluzione di questo tipo terrebbe forse conto sia dell'esigenza espressa dal Consigliere

Vanni, sia di quella sollevata dal Consigliere Berlato Sella. Infatti, un Consigliere eletto in un collegio che non rappresenta né una porzione di territorio troppo piccola, né l'intera Provincia avrebbe forse un atteggiamento diverso verso il proprio ruolo. Su questo occorre anzitutto aprire una discussione, provando a confrontarsi con altre esperienze.

Un'altra osservazione è la seguente: anche noi abbiamo esperienze come quelle statunitensi, dove il collegio uninominale si applica ovunque, dal Comune alla contea, allo Stato. Ed in effetti dà i risultati cui accennava il Consigliere Vanni, si forma cioè una sorta di *constituency* verticale di settore o di minoranza, come si può vedere nel film "Milk" su San Francisco. Bisogna però ricordare che uno dei punti fermi della nostra riflessione è la garanzia di un certo livello di coerenza tra i sistemi elettorali.

Concludo con un'ultima considerazione: si dovrebbe riflettere sul fatto se sia o meno possibile trovare modi in cui il Presidente e la Giunta rispondano di più al Consiglio, senza però rinunciare alla parte positiva del sistema attuale. Io proporrei di cercare una risposta a questa domanda, anche sperimentando strade nuove e radicali.

Per quanto riguarda invece le capacità di conoscenza del Consiglio, noi abbiamo proprio in questo Consiglio regionale un notevole e recentissimo esempio di che cosa questa assemblea potrebbe fare, facendolo anche molto bene: mi riferisco all'indagine condotta sulle esperienze di *project financing* in campo sanitario. Questo è un documento che serve al Consiglio stesso, ma anche alla Giunta, alla società, alle associazioni: è un modo con cui il Consiglio fa qualcosa che nessuno aveva fatto e sapeva fare nel complesso del sistema della rappresentanza veneta. Grazie.

Roberto D'Alimonte*

Innanzitutto, voglio affermare che mi trovo d'accordo su quanto sostenuto dal professor Feltrin con riferimento al collegio uninominale: è una strada che presenta delle complicazioni ma su cui si potrebbe riflettere, se si decidesse di abbandonare un sistema a premio di maggioranza.

Per quanto riguarda la domanda che mi è stata posta dal Senatore Cortese, mi sembra di cogliere nelle sue parole una vena nostalgica – lo dico con simpatia – nei confronti della Prima Repubblica e della forma di governo parlamentare che la caratterizzava. Ma dal mio punto di vista, in queste condizioni di frammentazione della rappresentanza, il ritorno a una forma di governo parlamentare di stampo proporzionalistico nel nostro Paese è un rischio. E quando parlo di forma di governo parlamentare-proporzionale mi riferisco, appunto, al rapporto fiduciario, a sistemi elettorali più proporzionali che misti o maggioritari. Mi riferisco, cioè, a modalità di funzionamento della forma di governo e a sistemi elettorali che esaltano il pluralismo e la rappresentanza, il rapporto di fiducia e il ruolo delle assemblee legislative. Oggi, in questo contesto di destrutturazione della rappresentanza, in cui non esistono più grandi partiti, in cui il grado di sfiducia degli elettori nei confronti della classe politica è così elevato, ritornare a quella forma di governo e a quei sistemi elettorali comporta un gravissimo rischio di spapolamento e di totale disintegrazione del nostro paese.

Per quanto concerne poi il premio di maggioranza o il collegio uninominale maggioritario, io non sono favorevole o sfavorevole in astratto all'uno o all'altro ma dico solo che l'uno o l'altro rappresentano un contrappeso necessario alla frammentazione del sistema partitico e un argine al rischio di ritrovarsi in una situazione come quella della Repubblica di Weimar, cioè il pericolo di un'atomizzazione del nostro sistema partitico.

* Università Luiss di Roma.

Per quanto riguarda le preferenze, cui si riferiva la domanda del Senatore Cortese, io nei dati vedo due Italie. Mi è stato chiesto se dobbiamo preoccuparci di un tasso di preferenza nelle Regioni meridionali così alto. Mi pare di leggere in questa domanda un giudizio positivo sul fatto che tanti elettori meridionali usino il voto di preferenza. A questo riguardo io ho molti dubbi, perché in questi dati, in queste differenze tra Nord e Sud vedo un problema non un'opportunità. Mi farebbe piacere pensare che le regioni del Sud siano popolate di tanti elettori di opinione, di elettori virtuosi, insensibili al richiamo di organizzazioni clientelari o addirittura criminali. Ma dietro questi tassi di preferenza così elevati si nasconde, a mio avviso, un sistema di raccolta delle preferenze nient'affatto virtuoso. Dall'altra parte, mi preoccupa che nelle regioni del Nord siano così pochi gli elettori che usano il voto di preferenza.

In conclusione, posso affermare che tra voto di preferenza e lista bloccata, francamente, non so cosa scegliere. Di certo preferirei il collegio uninominale: questa è la migliore soluzione al dilemma. Questo perché non mi piacciono le liste bloccate e non mi piace un Parlamento di nominati, ma non mi piace nemmeno un Parlamento di collusi, in cui si viene eletti perché si appartiene a reti di organizzazioni clientelari, per non dire criminali, dedite alla raccolta sistematica dei voti di preferenza.

Conclusioni

Clodovaldo Ruffato*

Chiudo un convegno che reputo importante, che ci ha offerto notizie, suggerimenti e spunti davvero notevoli. Mi dispiace solo che la partecipazione dei Consiglieri regionali sia stata scarsa.

Mi permetto di sottolineare soprattutto un elemento, tra i tanti emersi: la necessità di una rivalutazione del ruolo del Consiglio regionale, della sua centralità, della sua forza di rappresentare i bisogni e le aspettative del territorio. Un'esigenza che non mortifica o intacca l'operatività e l'efficienza della Giunta.

Il dibattito ha evidenziato anche l'urgenza di arrivare al più presto all'approvazione del nuovo Statuto regionale, del regolamento e della nuova legge elettorale. È un obiettivo che il Presidente della Commissione Statuto Carlo Alberto Tesserin sta inseguendo con impegno e tenacia.

Grazie, infine, a tutti voi, per l'attenzione e l'interesse con cui avete seguito i lavori.

Ringrazio i relatori, le strutture del Consiglio e l'Osservatorio elettorale che ha organizzato questo importante incontro.

* Presidente del Consiglio regionale del Veneto.

Finito di stampare
nel mese di giugno 2011
da Cierre Grafica
Caselle di Sommacampagna (Verona)
www.cierrenet.it