



Senato
della Repubblica



Camera
dei Deputati

Gli statuti regionali giunti al traguardo: un primo bilancio

Seminario di studi, Roma 3 marzo 2005

Convegni e seminari

Commissione
parlamentare per le
questioni regionali

n. 4
ottobre 2005

Professor Stefano CECCANTI.

Le primarie e le regole elettorali.

1. Le quattro linee alternative che si sarebbero potute seguire.

Il mio intervento si colloca tra quello di Carlo Fusaro e quello di Peppino Calderisi, con inevitabili interferenze già sottolineate da Fusaro.

Riprendo in particolare il suo ragionamento sulle caratteristiche costanti dei sistemi elettorali della transizione. Dal 1993 si è dato per scontato un vincolo politico, quello di non poter mettere in discussione tutte le micro-identità partitiche esistenti. Per risolvere il problema della governabilità si è agito soprattutto sul versante della forma di governo (il "simul..simul" per comuni, province e regioni) e, sul versante delle formule elettorali, si è anche introdotto il correttivo verso l'alto di forme di premio di tipo esplicito (il premio di maggioranza per regioni, province e comuni) o implicito (la predominanza dei collegi uninominali), senza introdurre sbarramenti significativi (quali sarebbero soglie per le liste o per l'accesso a un eventuale secondo turno di collegio).

Ne risulta un prezzo di un certo strabismo per l'elettore e per le forze politiche dato che si cumulano incentivi all'unità nel voto maggioritario e alla divisione nel voto proporzionale, ma alla fine il bilancio appare molto positivo, in quanto vi è comunque una scelta diretta di governo per la legislatura.

E' in questo contesto che si collocava il potenziale utilizzo dell'autonomia sulla forma di governo e sul sistema elettorale. In astratto le linee di politica istituzionale che si sarebbero potute adottare erano almeno 4:

- a) quella spontaneamente desiderata da gran parte del ceto politico sarebbe stata *di tipo "reazionario"*, cioè di ritorno all'instabilità dei governi, ma questa è stata sconfitta sia laddove è stata portata avanti in modo esplicito (il referendum friulano), sia in modo più subdolo (la sentenza 2/2004 della Corte costituzionale sulla Calabria); ciò spiega anche il mancato appuntamento con più delle metà delle Regioni, in cui varie forze (soprattutto quelle che per il loro posizionamento politico sapevano di non poter ottenere candidature alla Presidenza) avrebbero voluto seguire quella via, rivelatasi impercorribile;
- b) quella più naturale, riconosciuta l'impraticabilità della precedente con maggiore o minore convinzione, era *la riconferma sostanziale* dello status quo, rinunciando a innovazioni "forti": si tratta della scelta fatta da pressoché tutte le Regioni, fatta eccezione per alcuni aspetti della nuova legislazione toscana, non tali però da farla classificare in una diversa tipologia;
- c) quella sartoriana che fa riferimento paradigmatico al caso tedesco, tesa a bilanciare una maggiore flessibilità sulla forma di governo con una maggiore selettività della formula elettorale e dei successivi passaggi istituzionali. In altri termini se si agisse sul sistema elettorale con clausole di sbarramento significative e con vincoli successivi alla formazione dei gruppi parlamentari in corso di legislatura, mantenendo cioè permanentemente incentivi anti-frammentazione, si avrebbe probabilmente un quadro consiliare di pochi gruppi che tenderebbe di per sé alla stabilità, senza bisogno di eccessive stampelle sulla forma di governo, senza cioè il "simul...simul". Questa linea alternativa, pur astrattamente fondata, ignora il peso dei poteri di veto dei piccoli partiti nelle maggioranze regionali,

quindi nei lavori consiliari sugli Statuti e sulle leggi elettorali. Non è stata seguita in nessun caso e ciò era in realtà ampiamente prevedibile;

d) quella mista tra le due precedenti, che per il momento mantiene il “simul...simul” perché conscia dei problemi ereditati di frammentazione, ma che nel contempo avvia alcuni filtri selettivi che nel prosieguo della stabilizzazione del sistema politico regionale potrebbero rendere superflua la rigidità delle norme sulla forma di governo. La sola Toscana ha fatto alcuni passi verso questo modello, senza però sceglierlo veramente.

2. Le scelte concrete: sostanziale continuità a parte le norme sulla parità e la soppressione delle preferenze in Toscana.

Saranno applicate 4 nuove leggi elettorali (Calabria, Lazio, Puglia e Toscana), mentre saranno entrati in vigore alla data delle elezioni 7 nuovi Statuti (quelli delle quattro Regioni prima citate, della Liguria, delle Marche e del Piemonte).

Tutti questi casi hanno in comune la conferma dell'elezione diretta e del correlato premio di maggioranza, che mantiene gli standards di governabilità. In Toscana vi è solo una limitata correzione al premio, che si applica in via sussidiaria e non meccanica, fino a raggiungere il 55% dei seggi, se nessuna coalizione vi è giunta naturalmente. Tutte e 4 le Regioni con nuova legge elettorale hanno aumentato il numero di consiglieri, il che, a parità di altri fattori, porta a un potenziale incremento della frammentazione:

- Calabria da 40 a 50;
- Lazio da 60 a 71;
- Puglia da 60 a 70;

-Toscana da 50 a 65.

Le differenze riguardano tre aspetti.

In primo luogo le soglie di sbarramento. A quella vigente (3%, a meno che la coalizione non abbia preso almeno il 5%) ne sono state sostituite diverse:

-la Calabria prevede un 4% per tutti;

-la Puglia ne ha prevista una per queste elezioni (il 5%, a meno che la coalizione non abbia preso almeno il 5%) e una diversa per le successive (il 4% per tutte, come in Calabria);

-la Toscana l'1,5% (e, per inciso, la cosiddetta formula Adams che consente di ottenere più facilmente il primo seggio), a meno che la coalizione non abbia preso almeno il 5%.

A prima vista, quindi, Calabria e Puglia sembrano avere fatto una scelta forte, resa possibile dal fatto che le maggioranze uscenti di centro-destra non avevano partiti che sarebbero esclusi. In realtà la scelta risulta solo apparente perché a quel momentaneo sbarramento non fanno riscontro norme statutarie consequenziali e di conseguenza vari partiti possono aggregarsi per superare lo sbarramento per tornare a dividersi subito dopo o anche più tardi (ringrazio per inciso il dott. Massimo Rubechi che ha effettuato un attento screening sulle norme statutarie su cui mi baso):

-l'art. 27 dello Statuto Calabria pone un limite di 3 consiglieri per gruppo, che è derogabile anche nel caso in cui i gruppi "siano espressione di gruppi parlamentari nazionali" e per di più consente componenti organizzate nel gruppo misto "ai fini organizzativi e di funzionamento";

-in Puglia non vi è invece nessun numero minimo di consiglieri.

Ovviamente tali soluzioni sono adottate anche dalle Regioni che non hanno introdotto sbarramenti significativi:

-non c'è nessun numero minimo in Lazio, in Liguria, nelle Marche e in Piemonte;

-in Toscana vi è il tetto di 2 consiglieri, ma può bastarne anche uno solo se è l'unico eletto di una lista (art. 16).

La questione degli sbarramenti e dei disincentivi alla frammentazione si salda fatalmente a quella delle preferenze, vera e propria anomalia italiana rispetto alle democrazie europee medio-grandi dove si usano solo liste bloccate e collegi uninominali sia per le politiche sia per le regionali. Ammettere la preferenza significa infatti rendere ciascun candidato una monade, un partito a se stante, cumulando lo stesso giorno delle elezioni una competizione fratricida dentro la stessa lista a quelle tra liste e tra coalizioni. Ogni eletto farà partito a sé: è per questo che giudico quanto mai paradossale che nel nostro Paese molte delle persone che usano una retorica marcata sulla necessità di ricostruire partiti la combinino a una difesa populista del sistema delle preferenze che distrugge i partiti dalle fondamenta. Partiti coesi e preferenze non stanno insieme.

Siccome ritengo condivisibile l'idea di costruire un sistema di partiti più stabile ed efficiente, ritengo che in quest'ottica le preferenze siano un vero "male assoluto". Rispetto ad esso un "male minore" è rappresentato dalle liste bloccate senza primarie istituzionalizzate, anche se mi rendo conto della possibile presa populista di chi accusa i partiti di togliere così ai cittadini la risorsa della preferenza. Un argomento che può avere consenso anche se è errato: a quel punto il vero voto di preferenza diventa il voto di lista; l'elettore scontento si può spostare su una lista concorrente idealmente vicina e la sanzione sarebbe così forte da retroagire ex ante sulla scelta dei candidati.

La Toscana non ha però scelto questo “male minore”, è andata oltre, prevedendo, sulla base della legge regionale 17 dicembre 2004, n. 70, come modificata dalla l.r. 27 gennaio 2005, n. 16 e del regolamento attuativo con identiche date (i testi vigenti sono disponibili sul Burt n. 7 del 28 gennaio 2005), un sistema di primarie aperte regolate per legge sia per la carica monocratica di Presidente della Regione (cosa che è da tempo oggetto di un larghissimo consenso per democratizzare la vita interna delle coalizioni), sia per i capilista regionali, sia per le liste provinciali.

Un sistema che, com'è noto, è facoltativo, prevede anche una modalità alternativa di primarie chiuse sulla base di albi di elettori e una sanzione economica nel caso di mancato rispetto delle graduatorie decise dagli elettori (art. 7.1.h e art. 15.3b della legge).

In questa prima applicazione solo i Ds hanno fatto questa scelta di utilizzo della legge sino in fondo per la propria quota di candidati nelle liste unitarie dell'Ulivo (si era in origine presentata alle primarie per il Presidente anche una coalizione terzopolista che alla fine si è ritirata). Hanno votato ben 150.000 elettori: fatto che indica una domanda sociale molto ampia che troverà probabilmente nelle prossime occasioni risposte più ampie.

Per ciò che concerne la *parità uomo/donna*, secondo tema di differenziazione, legato all'applicazione dei nuovi articoli 51 e 117 della Costituzione:

- la Calabria prevede per ogni lista una soglia minima non derogabile: che almeno un candidato sia di sesso diverso da quello prevalente;
- il Lazio prevede la parità quantitativa per il listino e una soglia di due terzi di candidati dello stesso sesso per le liste con sanzioni economiche sul rimborso elettorale;

-quest'ultima soluzione per le liste è stata fatta propria anche dalla Puglia e dalla Toscana (su cui si veda anche il punto seguente);

-inoltre l'Abruzzo, pur non avendo una nuova legge elettorale, ha introdotto una mini-riforma legata solo alla parità, con una soglia del 70%.

Le ultime differenze hanno riguardato il cosiddetto listino, che è stato giustamente contestato perché i nomi inseriti vengono eletti per mero traino del candidato Presidente, sono quindi di fatto sconosciuti, non affrontano una propria campagna elettorale e sono spesso concessi a esponenti di forze minori di cui si dubita che riescano ad accedere al Consiglio, risultando quindi fonte di frammentazione anziché di coesione:

-Lazio e Calabria lo hanno però confermato;

-la Puglia lo ha soppresso, per il premio attinge alle liste vincenti;

-la Toscana lo ha sostituito con 1 o 2 capilista regionali di partito, preposti alle liste provinciali; il partito che sceglie 2 capilista deve presentarne uno uomo e l'altro donna.

Com'è evidente si tratta quindi di variazioni sul tema rispetto alla continuità con i sistemi elettorali della transizione che regna sovrana.