

## **IL SISTEMA ELETTORALE NELLE REGIONI A STATUTO ORDINARIO A DIECI ANNI DALLA LEGGE COSTITUZIONALE N° 1 DEL 1999: POCHE NOVITÀ, UN'OCCASIONE PERSA?**

di *Davide Fiumicelli*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Le leggi elettorali regionali. – 2.1 Toscana. – 2.2. Marche. – 2.3. Calabria. – 2.4. Puglia. – 2.5. Lazio. – 2.6. Campania. – 3. Conclusioni.

### *1. Introduzione*

Il sistema elettorale del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale delle Regioni a Statuto ordinario ha cambiato, grazie alla legge costituzionale n°1 del 1999, la propria fonte di disciplina. L'articolo 2 di tale disposizione, infatti, ha modificato l'articolo 122 primo comma della Costituzione, che ora stabilisce che “il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi”. La materia elettorale, dunque, diventa dopo la riforma del 1999 una materia di legislazione concorrente nella quale al legislatore nazionale spetta solo il potere di stabilire i principi fondamentali, lasciando ad ogni singola Regione il compito di predisporre la disciplina di dettaglio.

Viene meno l'uniformità della disciplina statale in tale tematica a favore della potestà legislativa di ciascuna Regione. Sembra infatti notevole lo spazio di manovra lasciato ai Consigli regionali dalla disciplina costituzionale e non. La legge-quadro n°165 del 2004, attuativa dell'articolo 122 primo comma della Costituzione, infatti, pone una serie di principi generali che lasciano ampia libertà alle Regioni di scegliere sistemi anche molto diversi da quello previsto dalla legge n°108 del 1968 (come modificata dalla legge n° 43 del 1995). L'articolo 4 della legge n°165 si limitava a stabilire che “le Regioni disciplinano con legge il sistema di elezione del Presidente della Giunta regionale e dei consiglieri regionali nei limiti dei seguenti principi fondamentali: a) individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale e assicuri la rappresentanze delle minoranze; b) contestualità dell'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale, se il Presidente è eletto a suffragio universale e diretto. Previsione, nel caso in cui la regione adotti l'ipotesi dell'elezione del Presidente della Giunta regionale secondo modalità diverse dal suffragio 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; c) divieto di mandato imperativo”. Principi che potevano essere compatibili con un'ampia gamma di sistemi di elezione e formule elettorali, vista la loro evidente genericità.

Sono state però solo 6<sup>1</sup> le Regioni che hanno approvato una propria legge elettorale; tra queste solo Toscana e Marche si sono dotate di una disciplina organica, mentre

---

<sup>1</sup> Particolare, infatti, è il caso dell'Abruzzo. Prima dell'entrata in vigore del nuovo Statuto (pubblicato sul B.U.R.A. il 10 gennaio del 2007), era stata approvata la Legge regionale n°1 del 2002 recante “Disposizioni sulla durata degli Organi e sull'indizione delle elezioni regionali”, come integrata dalla Legge regionale n°42 del 2004. Questa, però, è

Calabria, Lazio, Puglia e Campania hanno soltanto modificato alcune parti del sistema previgente. Le affermazioni della giurisprudenza costituzionale<sup>2</sup> sull'articolo 5 della legge costituzionale n°1 del 1999 spiegano, almeno in parte, le ragioni per le quali ancora 9 Regioni non si siano dotate di una propria legislazione in materia elettorale. Tale articolo infatti impone alle Regioni, nelle quali non siano entrati in vigore i nuovi Statuti e le nuove leggi elettorali, l'applicazione della legge n°43 del 1995 integrata dall'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale. Il ritardo nell'approvazione degli Statuti, competenti ora in materia di forma di governo, ha certamente dilatato i tempi anche per quanto attiene al sistema di elezione di Consiglio e Presidente. Ma anche nelle Regioni nelle quali le leggi elettorali regionali sono state approvate la situazione non è cambiata in maniera rilevante. Queste hanno sostanzialmente riprodotto il modello statale, considerato congeniale a coniugare le esigenze di governabilità e quelle di rappresentanza delle minoranze<sup>3</sup>.

Sembra opportuno osservare, però, come due elementi possano contribuire a rendere nuovamente attuale il tema della legislazione elettorale regionale. In primo luogo, il fatto che 6 Regioni abbiano approvato lo Statuto (anche recentemente<sup>4</sup>) ma non ancora la legge elettorale, lascia aperta la possibilità che queste possano farlo nei mesi futuri. Possibilità sempre più concreta dato l'avvicinarsi delle elezioni regionali del 2010, che possono diventare una valida occasione per alimentare il dibattito sul tema. Ne sono un esempio la modifica della legge elettorale recentemente approvata dal Consiglio regionale della Toscana<sup>5</sup> e l'approvazione in seconda lettura del nuovo Statuto della Regione Umbria<sup>6</sup>. Può risultare ragionevole, allora, un esame delle leggi elettorali regionali in vigore per verificare quanto le Regioni di diritto comune si siano distanziate dal sistema disciplinato dalle fonti statali e quali spazi possano aprirsi in futuro per riforme maggiormente focalizzate sulle peculiarità di ogni territorio. Un'indagine, dunque, che potrebbe essere utile per valutare se le poche novità introdotte in materia elettorale siano state solo un'occasione persa o possano essere interpretate come la prima tappa di avvicinamento verso una reale diversificazione dei modelli ed una maggiore valorizzazione del principio dell'autonomia regionale.

## 2. *Le leggi elettorali regionali*

Il modello statale prevede un sistema misto, a turno unico con doppio voto. L'80% dei seggi viene cioè attribuito con formula proporzionale in circoscrizioni coincidenti

---

stata abrogata dalla Legge regionale n°9 del 2005 (salvo l'articolo 1 comma 1 in tema di norme sulla equa rappresentazione dei sessi nelle liste) a causa dell'impugnazione governativa del 28 gennaio del 2005. La legge abruzzese aveva recepito la normativa statale modificandola in alcune parti, come ad esempio la rimodulazione del premio di maggioranza (prevedendo il tetto massimo del 60% dei seggi raggiungibile dalla coalizione vincente grazie a quelli aggiuntivi) e l'abolizione del listino regionale (come disciplinato dalla Puglia e dalla Toscana). Cfr. C. FUSARO e M. RUBECCHI, *Le nuove leggi elettorali e i nuovi Statuti*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2005 n°6, 1037-1039.

<sup>2</sup> Si veda, ad esempio, la sentenza n°196 del 2003 nella quale la Corte nota come siano "esigui gli spazi entro i quali può intervenire il legislatore regionale in tema di elezione del Consiglio, prima dell'approvazione del nuovo Statuto". Cfr. A. MORRONE, *Sistema elettorale e prorogatio degli organi regionali*, in *Le Regioni*, 2003 – II, 1269-1279.

<sup>3</sup> Cfr. M. COSULICH, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Padova, CEDAM, 2008, 305-311.

<sup>4</sup> Come ad esempio la Lombardia, che ha approvato il proprio Statuto il 14 maggio del 2008.

<sup>5</sup> Con la legge regionale n°50 del 5 agosto del 2009.

<sup>6</sup> In data 22 settembre 2009.

col territorio delle Province ed eventuale recupero dei resti a livello regionale (riprendendo il sistema precedente<sup>7</sup>), mentre il restante 20% viene assegnato (in tutto o solo in parte) con scrutinio maggioritario di lista in un'unica circoscrizione coincidente col territorio della Regione. Questa seconda quota, infatti, rappresenta la novità principale introdotta nel 1995 per cercare di rendere maggiormente selettivo il sistema, dal momento che funziona come premio di maggioranza destinato alla lista regionale che ottenga il maggior numero di voti. Per accedere alla ripartizione dei seggi, inoltre, la legge n°43 prevede il superamento di una doppia soglia di sbarramento da parte delle liste provinciali: aver ottenuto singolarmente il 3% dei voti validi nell'intera Regione o l'essere collegate a una lista regionale che abbia superato il 5% dei voti.

Questo sistema ha sicuramente favorito la crescita di una dinamica bipolare e la stabilità degli esecutivi regionali, ma ha allo stesso tempo incentivato la formazione di coalizioni ampie ed eterogenee ed incrementato la già alta frammentazione del sistema partitico. Con il rischio, cioè, di avere Giunte, sì stabili, ma litigiose e poco efficienti<sup>8</sup>. Le singole Regioni, utilizzando in maniera piena le attribuzioni conferite dall'articolo 122 primo comma della Costituzione, potevano (e potrebbero) mitigare gli aspetti più problematici del modello statale. Un'eventualità che pur non essendosi ancora verificata nelle Regioni che hanno adottato un proprio sistema elettorale, mantiene vive le speranze per interventi futuri in tale direzione. Vediamo allora le singole riforme finora approvate, per verificare il loro grado di scostamento rispetto al modello statale, anche in relazione ai risultati prodotti ed agli obiettivi raggiunti.

## 2.1. Toscana

Iniziare l'analisi delle leggi elettorali regionali dal modello adottato dalla Toscana non è certo una casualità. Questa Regione, infatti, non solo è stata la prima che ha elaborato una legge su questo tema, ma è stata anche quella che più si è allontanata dal modello statale, grazie ad una disciplina organica della materia "elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale". Recentemente, inoltre, la Toscana ha approvato la legge regionale n°50 del 5 agosto del 2009 che ha modificato in alcuni punti importanti la precedente normativa elettorale. Tale legge, però, sarà applicabile solo nel momento in cui sarà entrata in vigore la modifica statutaria che rende conformi allo Statuto alcune sue disposizioni, quali la diminuzione del numero dei consiglieri regionali<sup>9</sup> e la previsione della incompatibilità tra tale carica e quella di assessore regionale.

---

<sup>7</sup> Per una ricostruzione delle vicende che portarono all'approvazione della legge n°108 del 1968 vedi A. AGOSTA, *La formazione degli ordinamenti elettorali regionali e locali nel sistema politico italiano*, in G. RICCAMBONI (a cura di), *Cittadini e rappresentanza in Europa. I sistemi elettorali nelle Regioni e nei Comuni*, Milano, Angeli, 1992, 149-162. Per una corretta analisi della distribuzione dei seggi disposta dalla legge del 1968 vedi C. FUSARO, *La legge elettorale e la forma di governo regionale*, in A. BARBERA e L. CALIFANO, *Saggi e materiali di diritto regionale*, Rimini, Maggioli Editore, 1997, 250-253.

<sup>8</sup> Soprattutto in quelle Regioni dove lo scarto tra le due coalizioni maggiori è limitato. Cfr. S. VASSALLO, *Le giunte regionali in cerca di stabilità*, in A. CHIARAMONTE e S. VASSALLO (a cura di), *Il maggioritario regionale. Le elezioni del 16 aprile 2000*, Bologna, Il Mulino, 2000, 77-78.

<sup>9</sup> Che passano da 63 a 53, ferma restando la disposizione che prevede che facciano parte del Consiglio regionale il candidato Presidente della Giunta che sia stato eletto ed il miglior perdente.

La legge regionale n°25 del maggio del 2004, approvata quasi contestualmente allo Statuto<sup>10</sup>, si muove comunque nella stessa direzione tracciata dalla legge n°43 del 1995, cercando di correggerne gli aspetti maggiormente problematici<sup>11</sup>. Si ripropone, cioè, un sistema a turno unico, con la contestuale elezione di Consiglio e Presidente. I seggi sono ripartiti in maniera proporzionale<sup>12</sup> tra liste provinciali, ma a livello regionale. Vengono mantenuti i due correttivi previsti a livello statale, anche se strutturati diversamente. Si garantisce al Presidente di avere una maggioranza stabile in Consiglio attraverso lo strumento del premio di maggioranza, che resta variabile ed eventuale come nella legge nazionale. La coalizione o gruppo di liste collegate al candidato Presidente vincente consegue almeno il 60% dei seggi se questo ha ottenuto più del 45% dei voti. Nel caso tale soglia non venga raggiunta, il premio scende, assicurando comunque il 55% dei seggi alla coalizione collegata al Presidente eletto. La normativa regionale toscana, inoltre, prevede un'importante clausola di salvaguardia delle minoranze, dal momento che garantisce che il complesso delle altre coalizioni o gruppi di liste ottenga almeno il 35% dei seggi.

Un'ulteriore particolarità del premio di maggioranza nella legge toscana è rappresentata dal fatto che le liste provinciali potranno collegarsi direttamente al candidato Presidente e non più ad un "listino regionale". Questo, infatti, viene abolito sulla base di due considerazioni principali. In primo luogo, perché non sembrava essersi concretamente atteggiato come lista di candidati assessori regionali, come era invece nelle previsioni iniziali, ma piuttosto come strumento volto a compensare gli equilibri all'interno delle coalizioni. In secondo luogo, per cercare di limitare la "monotonicità"<sup>13</sup> nell'attribuzione del premio di maggioranza. L'eliminazione del "listino regionale", però, poteva ingenerare il rischio di un eccessivo localismo della rappresentanza e della competizione politica. La legge toscana, allora, cerca di attenuare questo pericolo prevedendo una clausola anti-localistica nella presentazione delle liste<sup>14</sup>, nonché la possibilità per ogni partito di indicare dei "capilista regionali"<sup>15</sup> (due al massimo, che saranno i primi ad essere eletti in ciascuna lista<sup>16</sup>). L'introduzione della nuova figura di "candidato regionale" è resa possibile da un'altra e significativa novità della normativa toscana, ossia l'abolizione del voto di preferenza e l'introduzione delle liste bloccate<sup>17</sup>. Questa scelta, motivata dalla volontà di ridurre la conflittualità interna alle liste ed i rischi del "voto di scambio", viene controbilanciata, in termini di democraticità delle elezioni regionali, dall'approvazione della legge regionale n°70 del dicembre del 2004

---

<sup>10</sup> Pubblicato nel B.U.R. in data 11 febbraio 2005. Lo Statuto, per quanto riguarda la materia elettorale, si limita a stabilire la composizione del Consiglio regionale e che "il Presidente della Giunta fa parte del Consiglio" (articolo 31 comma 2), rinviando per il resto alla legge elettorale regionale.

<sup>11</sup> Cfr. A. CHIARAMONTE, *Il modello incrementale di riforma del sistema elettorale regionale della Toscana*, in [www.parlamentiregionali.it](http://www.parlamentiregionali.it).

<sup>12</sup> Si adotta il metodo Adams che, essendo una variante del sistema d'Hondt col primo correttore uguale a 0, tende a favorire maggiormente la rappresentatività delle forze in Consiglio. La legge n°50 del 2009, però, modificando l'articolo 19 comma 2, opta invece per il metodo d'Hondt.

<sup>13</sup> Ossia la possibilità che all'aumentare dei voti ottenuti dalla coalizione vincente corrispondesse una diminuzione dei seggi ad essa attribuiti.

<sup>14</sup> L'articolo 8, infatti, dispone che "le liste provinciali contrassegnate da un determinato simbolo sono ammesse solo se liste contrassegnate con medesimo simbolo siano presentate in più della metà delle circoscrizioni".

<sup>15</sup> I cui nomi sono indicati sulla scheda elettorale di tutte le province.

<sup>16</sup> La legge regionale n°50 del 2009, però, modifica l'articolo 8 comma 3, portando a cinque il numero massimo dei candidati regionali, mantenendo l'obbligo della rappresentanza di genere.

<sup>17</sup> Prevedendo che il numero massimo di candidati per ogni lista circoscrizionale sia fissato in modo proporzionale alla popolazione.

che disciplina (per la prima volta in Italia) le elezioni primarie per la selezione dei candidati.

Il secondo correttivo del sistema è la soglia di sbarramento, che resta invariata rispetto alla disciplina statale con due differenze: la previsione di una soglia (l'1,5%) anche per le liste collegate a candidati Presidenti che abbiano superato il 5% dei voti validi e l'innalzamento al 4% di quella per le liste che si presentino singolarmente all'elezione o collegate ad un candidato Presidente che non abbia raggiunto il 5%. In tale ambito, però, si inserisce l'innovazione principale della legge n°50 del 2009. Questa, infatti, modificando l'articolo 18, prevede che "i gruppi di liste, uniti o no in coalizione, possono accedere al riparto dei seggi se hanno ottenuto una cifra elettorale pari almeno al 4% dei voti complessivi e siano collegati a candidati e candidate Presidente della Giunta regionale che abbiano ottenuto almeno il 4% dei voti complessivi nella relativa elezione".

Dall'analisi della legge elettorale Toscana sembrano emergere due dati principali. In primo luogo, la volontà di razionalizzare la logica maggioritaria presente nel modello statale. Si cerca, cioè, di limitare la frammentazione inasprando formalmente le soglie di sbarramento, rafforzando così anche la coesione coalizionale. Le soglie, però, non sembrano eccessivamente selettive<sup>18</sup>, operando non tanto come strumenti volti ad eliminare le forze minori, quanto a incanalarle entro grandi coalizioni. Ciononostante, nelle elezioni regionali del 3-4 aprile del 2005<sup>19</sup>, queste hanno prodotto comunque effetti significativi, dal momento che hanno funzionato sia nei confronti delle singole liste, che all'interno delle coalizioni<sup>20</sup>. Inoltre, pare a questo riguardo valutabile positivamente l'introduzione di una soglia unica più restrittiva che, oltre a costituire un più efficace filtro alla ripartizione dei seggi, di fatto disincentiva anche l'utilizzo del voto disgiunto. La logica del premio di maggioranza, poi, incentiva le forze ad aggregarsi, anche se relativamente alle elezioni regionali del 2005 non ha influito in maniera significativa sulla distribuzione dei seggi<sup>21</sup>. Il bipolarismo, allora, sembra uscirne confermato e stabile.

In secondo luogo, però, la legge elettorale toscana mostra anche con evidenza l'attenzione di questa Regione per il pluralismo partitico e politico. L'attribuzione del 35% dei seggi alle minoranze manifesta la volontà di non vederle eccessivamente ridimensionate. Ipotesi da non sottovalutare, soprattutto in una Regione come la Toscana, dove una parte politica è nettamente prevalente rispetto all'altra<sup>22</sup>. Inoltre il riparto regionale e non provinciale dei seggi, nonché la formula adottata per la loro distribuzione, aumenta la proporzionalità del sistema, favorendo i partiti minori. A

<sup>18</sup> Cfr. G. TARLI BARBIERI, *La forma di governo nel nuovo Statuto della regione Toscana: prime osservazioni*, in *Diritto Pubblico*, 2004 – II, 742-744.

<sup>19</sup> Vedi F. CLEMENTI, *Toscana: elezioni regionali del 3-4 aprile 2005*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n°7 del 2005.

<sup>20</sup> Le liste provinciali presentate alle elezioni sono passate dalle 18 del 2000 alle 11 del 2005 e due partiti che facevano parte delle coalizioni principali (L'Italia dei Valori nel centro-sinistra e la Lega Nord Toscana nel centro-destra) non hanno ottenuto seggi per non aver superato la soglia dell'1,5%.

<sup>21</sup> La coalizione di centro-sinistra, Toscana Democratica, ha infatti conquistato il 56,70% dei voti, ottenendo solo 2 seggi aggiuntivi come premio di maggioranza.

<sup>22</sup> Nella vigenza della legge n°108 del 1968 il PCI si avvicinava a conquistare la maggioranza assoluta dei voti nelle elezioni regionali toscane, con un notevole scarto nei confronti della DC (+11,8% nel 1970, + 18% nel 1975, +17,7% nel 1980, +19,6% nel 1985, +13,9% nel 1990). La netta prevalenza del centrosinistra non venne scalfita dalla riforma del 1995, dato che in tutte le elezioni successive è riuscita a conquistare il governo della Regione con un notevole scarto rispetto alla principale coalizione avversaria (+14% nel 1995, +19,6% nel 2000, +24,5% nel 2005). Se consideriamo anche i voti di RC, inoltre, possiamo osservare come dal 1995 in avanti le forze di sinistra abbiano "rischiato" di superare fin troppo agevolmente il 60% dei suffragi nella Regione (62,5% nel 1995, 58% nel 2000, 64,6% nel 2005).

quest'ultimo riguardo, però, dobbiamo osservare come la legge n°50 del 2009, sostituendo il metodo Adams col d'Hondt, sembri puntare maggiormente l'attenzione sulle esigenze di governabilità della Regione piuttosto che su quelle della rappresentatività delle forze in Consiglio regionale<sup>23</sup>.

La scelta per le liste bloccate, inoltre, viene mitigata con la previsione di una selezione dei candidati tramite primarie, che dovrebbe garantire ai cittadini una partecipazione attiva senza i rischi insiti nel sistema delle preferenze<sup>24</sup>. Nelle elezioni regionali del 2005 si è registrato un calo di votanti rispetto alla tornata elettorale precedente<sup>25</sup>. Questo, però, sembra in linea col trend presente nelle altre Regioni, dove il voto di preferenza è ancora presente, e non pare attribuibile alla decisione adottata<sup>26</sup>. Il rischio, eventualmente, potrebbe essere quello di una eccessiva personalizzazione della competizione elettorale, visto anche il peso assunto dall'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale. La scelta per le primarie, però, può garantire un migliore rapporto nella rappresentanza di genere<sup>27</sup>, grazie alla posizione che possono assumere i vari candidati nell'ordine di presentazione nelle liste<sup>28</sup>. Risulta evidente, comunque, come lo svolgimento effettivo delle primarie, restando una scelta affidata ai singoli partiti, rischi di vedere attribuito un forte potere alle segreterie regionali e nazionali<sup>29</sup>.

Il modello toscano, dunque, ha cercato sicuramente di introdurre svariati elementi di novità rispetto alla disciplina statale. Non si è allontanato in maniera significativa, però, dal sistema a bipolarismo frammentato indotto e sostenuto dalla legge n°43 del 1995, che assicura la stabilità delle Giunte ma non la loro efficace azione di governo della Regione. Anche se sembra possibile osservare come la legge n°50 del 2009 costituisca un deciso passo avanti per raggiungere anche tale secondo risultato<sup>30</sup>, dal momento che incentiva i partiti a formare coalizioni basate sulla condivisione dei programmi e non al fine di vedersi applicare una più bassa soglia di sbarramento.

<sup>23</sup> Con il metodo Adams, infatti, viene comunque garantito un seggio a tutte le liste che ottengono almeno l'1,5% dei voti e che sono collegate ad un candidato Presidente che superi il 5% dei consensi. Il metodo d'Hondt, invece, tende a favorire i partiti maggiori, in particolare il più votato, a discapito di quelli di più ridotte dimensioni. Con la legge n°50 del 2009, inoltre, si abolisce anche i seggi aggiuntivi attribuiti d'ufficio (c.d. "di tribuna"), evitando così che con l'1,5% dei voti si possano veder eletti due consiglieri ed aumentando il numero di quelli eletti dai territori.

<sup>24</sup> Cfr. C. FUSARO, *La legge regionale toscana sulle primarie*, in *Le Regioni*, 2005 n°3, 441-458.

<sup>25</sup> Si è passati dal 74,6% del 2000 al 71,4% del 2005.

<sup>26</sup> Il livello di partecipazione al voto, infatti, sembra legato in primo luogo alla certezza o meno dell'esito del voto nelle varie Regioni. Cfr. A. FLORIDIA, *Le nuove leggi elettorali regionali: molte occasioni mancate, alcune novità positive*, in *Le Regioni*, 2005 n°5, 864-867. Sembra opportuno osservare, però, come il tasso di preferenza (dato dal rapporto percentuale tra totale delle preferenze e totale dei voti validi di lista espressi) sia in continua crescita in tutte le Regioni italiane, sintomo forse dell'apprezzamento degli elettori verso tale strumento. Cfr. D. FABRIZIO e P. FELTRIN, *L'uso del voto di preferenza: una crescita continua*, in A. CHIARAMONTE e G. TARLI BARBIERI (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, Il Mulino, 2007, 180.

<sup>27</sup> La legge elettorale Toscana prevede all'articolo 8 comma 4 che "in ciascuna lista provinciale non possono essere presentati più di due terzi di candidati e candidate circoscrizionali dello stesso genere", sanzionando il mancato rispetto di tale disposizione con l'esclusione della lista dalla consultazione elettorale (come dispone l'articolo 5 comma 1 lettera c della legge regionale n°74 del dicembre del 2004 sul procedimento elettorale).

<sup>28</sup> È da notare che la percentuale delle donne elette in Consiglio regionale è passata dal 12% del 2000 (6 su 50) al 23% del 2005 (15 su 65).

<sup>29</sup> Solo i DS, infatti, hanno indetto le elezioni primarie di partito per la selezione dei candidati che si sono svolte il 20 febbraio del 2005 e dove hanno partecipato quasi 160.000 elettori. Tutti i candidati degli altri partiti e quelli della coalizione "Uniti nell'Ulivo" (di cui i DS facevano parte), sono stati stabiliti tramite negoziato politico, col ruolo preminente delle segreterie nazionali. Cfr. S. PROFETI, *Dove le preferenze non ci sono più. Il caso della Toscana*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2005 n°6, 1117-1123.

<sup>30</sup> Ipotesi che sembra confermata anche guardando alle forze politiche che hanno sostenuto la riforma. La legge, infatti, è stata approvata con il voto favorevole dei due partiti maggiori (PD e PdL) e del PS e con i voti contrari di SD, PRC, Verdi, PdCI e UDC.

## 2.2. Marche

La Regione Marche, al pari della Toscana, ha approvato una normativa organica in materia elettorale, che si distanzia in maniera abbastanza evidente per alcuni tratti dalla disciplina statale. La legge regionale n°27 del dicembre del 2004, però, non è stata applicata nelle elezioni regionali del 2005<sup>31</sup>. Ciononostante, le novità introdotte non sono di poco conto, anche se si muovono pur sempre nel solco del modello tracciato dalla legge n°43 del 1995.

La legge elettorale marchigiana conferma l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale (contestuale a quella del Consiglio), la natura mista del sistema e i due correttivi alla distribuzione proporzionale dei seggi. Come nella legge elettorale toscana, viene eliminato il "listino regionale" e i seggi sono distribuiti in maniera proporzionale a livello regionale<sup>32</sup>. La peculiarità della legge elettorale marchigiana, però, risiede nel peso attribuito alla componente coalizionale<sup>33</sup>. In primo luogo, infatti, l'articolo 16 vieta il voto disgiunto<sup>34</sup> previsto dalla disciplina statale, e stabilisce che il voto espresso al solo candidato presidente si trasferisca all'intera coalizione. In secondo luogo, sia il premio di maggioranza che le soglie di sbarramento sono stabiliti con riferimento proprio alla coalizione. L'articolo 19, infatti, semplificando in maniera rilevante la tecnica di attribuzione del premio rispetto alla disciplina statale, stabilisce che alla coalizione che ha riportato la maggior cifra elettorale vengano assegnati comunque 25 seggi<sup>35</sup>. Il premio di maggioranza, però, resta eventuale e variabile, essendo ad ogni modo legato al numero di seggi ottenuto dalla coalizione vincente in prima istanza. Anche le soglie di sbarramento, inoltre, sono stabilite con riferimento alle coalizioni. L'articolo 18, infatti, stabilisce che "non sono ammesse all'assegnazione dei seggi le coalizioni che abbiano ottenuto meno del 5% del totale dei voti validi riportati dalle coalizioni regionali, a meno che siano composte da almeno un gruppo di liste che ha ottenuto più del 3% del totale dei voti validi espressi a favore delle liste".

In rapporto alla legge elettorale marchigiana sembrano emergere due considerazioni principali. La preminenza attribuita alla componente coalizionale, già presente nella disciplina toscana<sup>36</sup>, diventa il fulcro della normativa e la sua innovazione principale. Da ciò deriva un'ulteriore conseguenza: l'attenzione del legislatore pare maggiormente focalizzata sulla spinta all'aggregazione delle forze, piuttosto che sulla riduzione della frammentazione partitica. Le soglie di sbarramento previste, infatti, non sembrano essere sufficientemente selettive, essendo facilmente aggirabili dai piccoli partiti presentandosi non solo in coalizione, ma anche come gruppi di liste. Tali soglie, che vengono sostanzialmente ridotte rispetto a quelle previste dalla disciplina statale, non

---

<sup>31</sup> La legge elettorale marchigiana, infatti, è stata impugnata dal Governo il 28 gennaio del 2005 in quanto approvata prima dell'entrata in vigore del nuovo Statuto. La Regione Marche ha allora approvato la legge regionale n°5 del febbraio del 2005, prevedendo l'applicazione della disciplina statale per le elezioni regionali del 2005. La disciplina elettorale marchigiana troverà applicazione nelle prossime elezioni regionali.

<sup>32</sup> Applicando il metodo d'Hondt.

<sup>33</sup> Cfr. M. C. PACINI, *Nuovi (e vecchi) sistemi elettorali regionali*, in A. CHIARAMONTE e G. TARLI BARBIERI (a cura di), op. cit., 88-89.

<sup>34</sup> L'articolo 16 ultimo comma dispone che: "sono nulli i voti espressi a favore di una lista provinciale e di un candidato Presidente non collegato alla lista stessa".

<sup>35</sup> Il 60% dei seggi in Consiglio, dato che il nuovo Statuto all'articolo 11 porta a 42 il numero dei consiglieri regionali.

<sup>36</sup> La prima a citare in un testo normativo la coalizione come soggetto giuridicamente rilevante.

sembrano poter efficacemente rispondere alla frammentazione presente nel sistema<sup>37</sup>, vista anche la ripartizione dei seggi a livello regionale che aumenta la proporzionalità del sistema. E anche la clausola anti-localistica prevista dall'articolo 9 comma 4<sup>38</sup> non pare mitigare il problema, dato che anche il numero di sottoscrizioni richieste per presentare le liste non è eccessivamente elevato<sup>39</sup>.

L'inefficacia delle soglie, unita alla certezza della maggioranza consiliare della coalizione collegata al Presidente della Giunta assicurata dal premio di maggioranza, rafforza il modello a bipolarismo frammentato indotto dalla legge n°43 del 1995. Anche se l'accesso ai seggi-premio consentito direttamente ai gruppi di liste cerca di limitare la conflittualità interna alle coalizioni, il sistema elettorale che produce Giunte stabili, ma poco efficienti, sembra uscire confermato dal modello elettorale marchigiano.

### 2.3. Calabria

A differenza della Toscana e delle Marche, la Regione Calabria ha scelto di novellare la disciplina statale senza dotarsi di una normativa organica in materia elettorale.

La legge regionale n°1 del febbraio del 2005 è composta da un solo articolo e riprende quasi integralmente il sistema misto previsto a livello statale. Viene mantenuto il "listino regionale" ed il premio di maggioranza. Al fine di assicurare la parità di accesso di uomini e donne alle cariche elettive, la legge calabrese prevede che le liste elettorali, a pena di inammissibilità, comprendano candidati di entrambi i sessi. Una norma sicuramente poco efficace, tanto che nelle elezioni regionali del 2005 le due coalizioni principali hanno candidato solamente una donna ciascuno nel proprio "listino regionale"<sup>40</sup>, al solo fine di non incorrere nell'esclusione prevista dalla legge. In tal modo le donne concretamente elette in Consiglio regionale sono state soltanto 2 su 50 (4%). Un risultato che, paragonato anche con quello della Toscana, dovrebbe far riflettere sull'opportunità di rivedere in maniera profonda la disciplina su questo tema. Introdurre non solo norme sulla presentazione delle liste maggiormente garantiste per la rappresentanza femminile, ma anche elezioni primarie per la selezione dei candidati, potrebbe essere utile proprio in quelle regioni come la Calabria dove il peso del voto di preferenza sembra squilibrare in maniera eccessiva l'equa rappresentanza tra i sessi<sup>41</sup>. Proprio in questo campo la Regione Calabria ha recentemente approvato una legge in materia di elezioni primarie, senza però affrontare nella maniera adeguata la problematica. Con la legge regionale n°25 del 17 agosto del 2009<sup>42</sup>, infatti, si sono si

<sup>37</sup> Il numero delle liste presentate (e di quelle che ottengono seggi), per quanto riguarda le Marche, anche se è in media con quello presente nelle altre Regioni italiane, risulta comunque elevato. Cfr. A. CHIARAMONTE, *Il rendimento dei sistemi elettorali regionali: un quadro comparato*, in A. CHIARAMONTE e G. TARLI BARBIERI (a cura di), op. cit., 234.

<sup>38</sup> "Non sono ammesse coalizioni che non siano formate da un gruppo di liste presentate, col medesimo simbolo, in almeno tre circoscrizioni provinciali. Non possono aderire alle coalizioni liste presentate in un numero di circoscrizioni inferiore a tre".

<sup>39</sup> Numero di sottoscrizioni che, rispetto a quello già non molto selettivo previsto dalla legge n°108 del 1968 (articolo 9), viene ulteriormente abbassato (articolo 10 legge regionale n°27 del 2004).

<sup>40</sup> Leggermente più alto il numero delle donne candidate nelle liste circoscrizionali: 12 su 62 nella coalizione di centrosinistra (19,22%), 7 su 42 in quella di centrodestra (16,28%).

<sup>41</sup> Cfr. D. NAPOLI, *Dove le preferenze contano. Il caso della Calabria*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2005 n°6, 1157.

<sup>42</sup> Tale legge, però, è stata impugnata dal Governo nel Consiglio dei Ministri del 2 ottobre del 2009 (Cfr. R. DE LISO, *Primarie in Calabria*, e L. GORI, *Tre questioni di costituzionalità sulle elezioni primarie regionali: la legge calabrese n°25 del 2009 davanti alla Corte Costituzionale*, entrambi in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)) ed è stata modificata dal

introdotte norme volte a disciplinare solo la selezione dei candidati alla presidenza della Giunta regionale e non anche di quelli circoscrizionali e regionali (come avviene invece nel caso della legge regionale toscana n°70 del 2004). Anche se gli influssi positivi in materia di democraticità delle elezioni regionali vanno valutati positivamente<sup>43</sup>, quelli in tema di parità di genere risultano così molto ridimensionati.

La novità principale della legge elettorale calabrese, però, riguarda l'innalzamento effettivo delle soglie di sbarramento. La frammentazione del sistema partitico, problema comune alle varie Regioni italiane, è particolarmente rilevante in Calabria, dove il numero delle liste presentate e di quelle che riescono ad ottenere seggi è sempre stato superiore alla media<sup>44</sup>. Per cercare di mitigare questo problema, la legge regionale n°1 del 2005 introduce una soglia di accesso alla ripartizione dei seggi del 4% a livello regionale per tutti i partiti, indipendentemente dal fatto che facciano parte di una coalizione o meno. Questa novità deve essere valutata positivamente e costituisce sicuramente l'innovazione più efficace tra quelle introdotte a livello regionale. Al contrario della soluzione toscana originariamente adottata e soprattutto di quella marchigiana, infatti, la soglia non può essere aggirata dai partiti entrando in coalizione. Ciò induce le varie forze politiche ad aggregarsi concretamente<sup>45</sup> per formare liste di maggiori dimensioni<sup>46</sup>. Ne è una prima prova la riduzione delle liste presentate e di quelle che hanno ottenuto rappresentanza in Consiglio regionale nelle elezioni del 2005<sup>47</sup>. Sono infatti diverse le liste che, nonostante il significativo numero di voti conseguito, non sono state ammesse alla ripartizione dei seggi proprio grazie alla nuova entità della soglia di sbarramento<sup>48</sup>. Una simile scelta, da sola, non può certo bastare a contrastare in maniera sufficientemente adeguata la frammentazione, essendo necessari altri interventi sulla legislazione elettorale di contorno<sup>49</sup>. Né aiuta un'altra particolarità della normativa calabrese, in controtendenza rispetto alla previsione precedente, ossia l'esonero dalla sottoscrizione degli elettori delle liste che sono espressione di partiti rappresentati nel Parlamento italiano. Questa disposizione, infatti, consente la presentazione di liste anche di ridottissime dimensioni, che possano però contare su un

---

Consiglio regionale con la legge regionale n°38 del 29 ottobre del 2009 (Cfr. A. SPADARO, *Elezioni primarie in Calabria: la Regione, re melius perpensa, riconosce l'errore*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)).

<sup>43</sup> Il fatto che però ciascuna formazione politica sia libera di partecipare o meno alle primarie condiziona la reale efficacia di tali innovazioni.

<sup>44</sup> Nelle elezioni regionali del 1995 si sono presentate 13 liste (media: 12,7) ed 8 hanno ottenuto seggi (media: 8,6). Nelle elezioni regionali del 2000 le liste presentate sono state 21 (media: 17,7) e 14 hanno ottenuto seggi (media: 11,7).

<sup>45</sup> Alle elezioni regionali del 2005, infatti, sono state presentate diverse liste frutto di apparentamenti: Unità Socialista (che unisce SDI, PSE, Socialismo è Libertà), Uniti per la Calabria (Verdi, Psdi, Patto dei Liberaldemocratici), lista Progetto Calabria (che si presenta unita a PDCI e IDV).

<sup>46</sup> A seguito dell'approvazione della legge elettorale calabrese alcuni autori avevano addirittura paventato rischi per la rappresentatività delle minoranze, proprio in relazione alla previsione della soglia di sbarramento. Cfr. A. MORELLI, *Le modifiche al sistema elettorale in Calabria: profili d'incostituzionalità?*, in [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it). Rischi che, anche alla luce della situazione politica calabrese, sembrano molto lontani dal potersi concretizzare.

<sup>47</sup> Nelle elezioni del 2005 si sono presentate 17 liste, di cui solo 10 hanno ottenuto seggi. Vedi F. DRAGO, *Calabria: elezioni regionali del 3-4 aprile 2005*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n°7 del 2005.

<sup>48</sup> Nel centrosinistra: Uniti per la Calabria 3,4%, Repubblicani Europei e altri 2,5%. Nel centrodestra: Lista con Abramo 2,5%.

<sup>49</sup> Il nuovo Statuto regionale, per limitare un'eccessiva proliferazione di gruppi consiliari (ben 22 nella legislatura precedente, di cui 17 formati da un solo consigliere), stabilisce all'articolo 27 che i gruppi debbano essere formati da almeno 3 consiglieri, salvo che questi siano espressione di gruppi parlamentari nazionali o di liste che abbiano raggiunto il 5% alle elezioni regionali. Grazie anche a tale disposizione i gruppi consiliari della legislatura in corso sono scesi a 13 (di cui solo 4 sono mono-consigliere), nonostante sia aumentato il numero dei consiglieri (da 43 a 50).

appoggio (anche minimo<sup>50</sup>) a livello nazionale. Ciononostante, l'innalzamento effettivo della soglia di sbarramento sembra rappresentare un buon punto di partenza per la Calabria, Regione molto colpita dal problema della frammentazione partitica. Che resta, comunque, decisamente elevata. È dato che la normativa calabrese non modifica negli altri punti significativi la disciplina statale, risulta confermato con decisione anche in questo caso il modello a bipolarismo frammentato tipico del regionalismo italiano.

## 2.4. Puglia

La Regione Puglia ha modificato la propria legislazione elettorale attraverso la legge regionale n°2 del 28 gennaio del 2005. L'impianto generale del modello statale viene confermato, ma vengono introdotte alcune novità sia per quanto riguarda le soglie di sbarramento, che per il premio di maggioranza.

In merito al primo aspetto, la legge pugliese stabilisce la soglia del 5% sia per le coalizioni (come prevede la disciplina statale) che per le singole liste (innalzando quella del 3% prevista nella legge n°43). Tale modifica non sembra poter efficacemente arrestare la frammentazione presente nel sistema, puntando principalmente a rafforzare l'incentivo all'aggregazione insito nel modello statale. Le forze politiche minori, infatti, difficilmente potrebbero superare la soglia del 5% presentandosi singolarmente alle elezioni. Ma il filtro è invece facilmente aggirabile dai partiti entrando in una coalizione maggiore. E questo è quello che si è verificato concretamente nelle elezioni regionali del 2005<sup>51</sup>. Sono state ben 15 le liste che hanno ottenuto seggi in Consiglio regionale<sup>52</sup> sulle 20 che sono state presentate, alcune con una percentuale di voti scarsamente rilevante<sup>53</sup>. Tali dati rendono ancora più rilevante un'ulteriore aspetto della disciplina pugliese. Questa, infatti, prevede l'innalzamento della soglia di sbarramento al 4% per tutte le liste (coalizzate e non), ma ne posticipa l'entrata in vigore alle elezioni regionali successive al 2005. E, se si guarda proprio ai risultati del 2005, si può osservare l'importanza di una simile innovazione. Solo nella coalizione di centrosinistra (composta da ben 12 liste), infatti, sono 6 i partiti che hanno ottenuto seggi nonostante non avessero raggiunto il 4% dei voti validi<sup>54</sup>. L'applicazione concreta della nuova soglia, allora, potrebbe efficacemente affrontare la frammentazione. Anche se questa disposizione da sola non può risolvere il problema<sup>55</sup> (come dimostra il caso calabrese), può essere un buon punto di partenza per razionalizzare il sistema.

Un'ulteriore novità è prevista dall'articolo 3 comma 3 in tema di rappresentanza di genere. Una norma che pare di scarsa efficacia non tanto per la soluzione adottata<sup>56</sup>,

<sup>50</sup> Per l'applicazione della norma è sufficiente anche un solo parlamentare che rappresenti una forza politica, anche di ridotte dimensioni (si pensi alla frammentazione del gruppo misto).

<sup>51</sup> Cfr. S. DURANTI, *Puglia: elezioni regionali del 3-4 aprile 2005*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n°7 del 2005.

<sup>52</sup> Contro le 13 del 2000 e costituisce il valore regionale più alto a livello di numero di liste rappresentate in Consiglio.

<sup>53</sup> Si veda la Fed. Verdi che ha ottenuto 1 seggio con l' 1,6% dei voti.

<sup>54</sup> Fed. Verdi (1,6%), Italia dei Valori (1,8%), PSDI-SOC. AUT.-PSDI-Repubblicani Europei (2,2%), PDCI (2,3%), Lista Primavera (2,6%), UDEUR (3,3%). Anche nel centrodestra si è verificato lo stesso problema, anche se in maniera meno significativa: il Nuovo Psi-Pri ha infatti ottenuto 1 seggio senza superare la soglia del 4% (ottenendo il 2,3% dei voti validi).

<sup>55</sup> Sarebbe necessario intervenire anche sulla disciplina dei regolamenti consiliari per le norme che riguardano la costituzione dei gruppi. Sono 20, infatti, quelli presenti in Puglia, il numero più alto tra le Regioni ordinarie.

<sup>56</sup> L'articolo 3 comma 3, infatti, in linea con le norme delle altre Regioni che si sono dotate di una nuova legge elettorale (Toscana, Marche, Lazio e Campania), dispone che in ogni gruppo di liste nessuno dei due sessi possa essere rappresentato in misura superiore ai due terzi.

quanto per la sanzione prevista<sup>57</sup>. E infatti, nelle elezioni regionali del 2005, seppure la percentuale delle candidature femminili sia aumentata rispetto al 2000<sup>58</sup>, le donne concretamente elette in Consiglio regionale sono state solo il 2,9% (2 su 70). Che rappresenta la percentuale più bassa tra le Regioni italiane. Tale risultato è conseguenza sia della scarsa efficacia cogente dell'articolo 3 comma 3<sup>59</sup>, sia del ruolo preponderante esercitato dalle preferenze<sup>60</sup> che, come nel caso calabrese, sembra sfavorire maggiormente proprio la rappresentanza femminile in Consiglio. Per una sua maggiore garanzia, allora, potrebbe essere utile modificare la sanzione stabilita dall'articolo 3 comma 3 prevedendo l'esclusione delle liste che non rispettino il dato normativo, o pensare all'abolizione delle preferenze, introducendo elezioni primarie per la scelta dei candidati<sup>61</sup>.

Anche per quanto riguarda il premio di maggioranza la disciplina pugliese prevede delle novità. Viene abolito, infatti, il "listino regionale" ed il premio è attribuito direttamente e proporzionalmente ai gruppi di liste provinciali collegati al candidato Presidente eletto che abbiano conseguito almeno un seggio nella quota proporzionale. Viene inoltre eliminata la clausola di dimezzamento del premio, che quindi viene sempre assegnato per intero<sup>62</sup>. Tali innovazioni mirano a ridurre la conflittualità interna alle coalizioni e a limitare il difetto di monotonicità, ma non impediscono la formazione di maggioranze eccessivamente ampie<sup>63</sup>.

Il caso pugliese sembra confermare con evidenza il sistema a bipolarismo frammentato previsto dal modello statale. Il premio di maggioranza consente di legare il Presidente della Giunta ad una maggioranza consiliare abbastanza ampia anche laddove la differenza tra i due poli sia minima. E su questo aspetto, i risultati delle ultime elezioni regionali pugliesi costituiscono un caso esemplare. Il candidato del centrosinistra Nichi Vendola ha ottenuto solo lo 0,6% dei voti in più del proprio avversario, ma la coalizione che lo sosteneva ha conseguito il 59% dei seggi in Consiglio. Una maggioranza ampia che, legata al modello di forma di governo del "simul stabunt simul cadent", assicura una forte stabilità della Giunta. Allo stesso tempo, però, l'inefficacia delle soglie di sbarramento e l'incentivo alle coalizioni ad allargarsi il più possibile senza dover temere il dimezzamento del premio, incrementa la formazione di agglomerati elettorali eccessivamente ampi ed eterogenei. Tanto che le liste che compongono la maggioranza consiliare sono passate dalle 3 del 2000 alle 9 del 2005, delle quali solo 2 superano il 9% dei voti. Il modello statale che induce la formazione di

---

<sup>57</sup> Si opta per la semplice sanzione monetaria e non per l'esclusione delle liste inadempienti (come in Toscana, Marche e Campania).

<sup>58</sup> La coalizione di centrodestra passa dall'8,5% del 2000 al 19,8% del 2005, quella di centrosinistra dal 12,9% al 27,6%.

<sup>59</sup> Ed infatti la maggior parte delle liste presenti nelle coalizioni maggiori non hanno rispettato la quota minima richiesta dalla legge elettorale pugliese.

<sup>60</sup> Ruolo che aumenta rispetto alla disciplina statale grazie all'articolo 7 comma 5 della legge regionale n°2 del 2005. Questo dispone che "in caso di discordanza tra il voto di lista e il voto di preferenza al candidato, il voto viene attribuito alla lista del candidato prescelto e al candidato medesimo".

<sup>61</sup> Visto anche il buon esito che sembra riscontrabile nelle primarie svolte in Puglia per la scelta del candidato Presidente nel centrosinistra. Cfr. G. MILELLA, *La scommessa vinta delle primarie. La Puglia*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2005, n°6.

<sup>62</sup> Cfr. A. CHIARAMONTE, *Il rendimento dei sistemi elettorali regionali*, op. cit., in A. CHIARAMONTE e G. TARLI BARBIERI, op. cit., 230.

<sup>63</sup> Eventualità alquanto improbabile visto il quadro politico pugliese. Questo problema, comunque, potrebbe essere affrontato attraverso la previsione di una clausola a salvaguardia delle minoranze simile a quella introdotta dalla Toscana.

Giunte stabili ma scarsamente efficienti sembra allora confermato, se non addirittura rafforzato, dal caso pugliese.

## 2.5. Lazio

La Regione Lazio si è dotata di una nuova legislazione elettorale grazie alla legge regionale n°2 del 13 gennaio del 2005, che riprende sostanzialmente il modello statale introducendo solo alcune modifiche settoriali.

Quella laziale, infatti, pare la disciplina che meno ha innovato tra le leggi elettorali regionali finora approvate. Non è stato abolito il “listino regionale” e non sono state introdotte novità rilevanti né in relazione alle modalità di assegnazione del premio di maggioranza, né per le soglie di sbarramento. L’aumento del numero dei consiglieri<sup>64</sup> stabilito dall’articolo 19 dello Statuto, inoltre, depotenzia il filtro posto alla distribuzione dei seggi, rendendo meno selettiva anche la soglia implicita per le liste delle coalizioni maggiori. Ne sembra una riprova il risultato delle elezioni regionali del 2005. Le liste presentate sono state 23, il numero più alto raggiunto in una Regione dopo la riforma elettorale del 1995. Risulta evidente, allora, come la modifica delle norme relative alla presentazione delle liste abbia solo peggiorato la situazione preesistente, ampliando in maniera eccessiva le ipotesi di esonero dalle sottoscrizioni<sup>65</sup>. Inoltre, anche se è vero che le liste che hanno ottenuto seggi sono diminuite rispetto al 2000 (passando da 12 a 11), l’inefficacia delle soglie di sbarramento ha permesso comunque a partiti dal consenso scarsamente rilevante di ottenere seggi in Consiglio<sup>66</sup>. La maggioranza consiliare è formata ancora da troppe liste (7), delle quali 6 hanno ottenuto meno del 7% dei voti validi<sup>67</sup>. Il sistema, infatti, conferma la sua efficacia nel garantire la stabilità della Giunta. Grazie al premio di maggioranza, il centrosinistra, pur vincendo con uno scarto minimo nella competizione maggioritaria<sup>68</sup> e addirittura perdendo in quella proporzionale<sup>69</sup>, è riuscito ad ottenere il 60% dei seggi in Consiglio. Ma proprio a causa dell’eccessiva ampiezza ed eterogeneità della maggioranza consiliare, l’efficace azione dell’esecutivo regionale non può che risultare affievolita.

Applicando alle ultime elezioni regionali svolte una soglia di sbarramento del 4% valida per tutte le liste (come prevista in Calabria o in Puglia), sarebbero state ben 4 su 11 quelle che non avrebbero ottenuto seggi in Consiglio. Come già abbiamo osservato, però, le soglie non possono da sole arginare il problema della frammentazione partitica. Un’altra possibile innovazione in tal senso potrebbe riguardare le norme dei regolamenti consiliari sulla costituzione dei gruppi. Queste, infatti, in linea con le disposizioni delle

---

<sup>64</sup> Che passano da 60 a 71.

<sup>65</sup> L’articolo 8 della legge elettorale laziale (applicabile solo alle elezioni del 2005), infatti, esonera dalla sottoscrizione degli elettori: le liste espressione di partiti o movimenti rappresentati da gruppi consiliari già presenti in Consiglio; i partiti o i gruppi politici che, nell’ultima elezione del Parlamento Europeo, abbiano presentato candidature con proprio contrassegno ottenendo minimo 2 seggi, di cui almeno 1 nella circoscrizione Italia Centrale; le liste con contrassegno composito nel quale è contenuto quello di un partito politico esonerato per una delle due motivazioni precedenti.

<sup>66</sup> L’Italia dei Valori ha ottenuto 1 seggio avendo conquistato soltanto l’1% dei voti validi.

<sup>67</sup> Nel 2000 la maggioranza consiliare era formata da 4 liste, delle quali 2 sopra al 20% dei consensi.

<sup>68</sup> Il candidato Presidente del centrosinistra, Piero Marrazzo, ottiene il 3,3% di voti in più del suo avversario Francesco Storace.

<sup>69</sup> La coalizione di centrosinistra ottiene il 48,5% dei suffragi contro il 50,3% di quelli del centrodestra.

altre Regioni ordinarie, non ne impediscono una eccessiva proliferazione<sup>70</sup>. E nella legislatura in corso sono stati ben 18 quelli formati nel Lazio (a fronte delle 11 liste che avevano ottenuto seggi), dei quali 13 hanno meno di 3 componenti e 9 sono monoconsiliari. Sembrano necessarie, allora, delle correzioni alla legge elettorale laziale che si muovano in tale direzione, così come quella di una diversa parametrizzazione dell'attribuzione del premio di maggioranza<sup>71</sup>. Modifiche di questo genere potrebbero contribuire a razionalizzare il sistema anche in una Regione come il Lazio, che mostra livelli di frammentazione in media con quelli presenti nelle altre Regioni ordinarie.

## 2.6. Campania

Ultima Regione in ordine temporale ad approvare la propria legge elettorale è stata la Campania, nella seduta consiliare dell'11 marzo del 2009, dopo una lunga notte di lavoro<sup>72</sup>. Sembra così avviarsi alla conclusione il progetto di rinnovamento istituzionale della Regione, vista anche l'approvazione del nuovo Statuto con la legge regionale n°6 del 28 maggio del 2009.

Il sistema previsto dalla legge regionale n°4<sup>73</sup>, però, riprende quasi integralmente il modello statale, differenziandosi soltanto in pochi punti specifici. Le novità principali sono rappresentate dall'abolizione del "listino regionale" e dalla previsione della doppia preferenza. Per quanto riguarda il primo aspetto, la nuova normativa prevede l'attribuzione del premio di maggioranza direttamente alle liste collegate al candidato Presidente che risulti eletto garantendogli almeno il 60% dei seggi del Consiglio attribuiti alle singole liste. Si inserisce, però, all'articolo 6 comma 2, una clausola a garanzia delle minoranze (simile a quella prevista dalla Toscana), impedendo alle liste della coalizione vincente di ottenere più del 65% dei seggi in Consiglio. Per quanto riguarda la seconda innovazione, l'articolo 4 comma 3 prevede che l'elettore possa esprimere uno o due voti di preferenza, precisando però che nel secondo caso "una deve riguardare un candidato di genere maschile e l'altra un candidato di genere femminile

<sup>70</sup> L'articolo 12 del Regolamento del Consiglio regionale del Lazio stabilisce che "i nuovi gruppi consiliari possono essere costituiti da almeno 2 consiglieri, salvo che il gruppo consiliare costituendo sia espressione di un partito politico rappresentato in Parlamento".

<sup>71</sup> Ad esempio abolendo il "listino regionale" e distribuendo i seggi aggiuntivi alle forze che fanno parte della coalizione che ha sostenuto il candidato Presidente vittorioso in proporzione ai voti conseguiti (sull'esempio del modello pugliese). Cfr. A. STERPA, *Un nuovo sistema elettorale per la Regione Lazio: Ipotesi di lavoro*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2008, n°18, 3-8. Sembra muoversi in tale direzione la proposta di legge n°515 del 24 agosto del 2009 che è stata adottata come testo base di discussione dalla Commissione Affari costituzionali e statutari. Le principali novità del testo riguardano l'abolizione del "listino regionale" e la previsione di un nuovo meccanismo di attribuzione del premio di maggioranza su base provinciale in grado di garantire alla coalizione vincente il 60% dei seggi in Consiglio.

<sup>72</sup> La seduta del Consiglio è infatti terminata alle ore 06:17. Sulla legge c'è stato un voto favorevole trasversale che è andato dal Pd, al MpA, dall'Udc, a La Sinistra (salvo l'astensione di Antonella Cammardella), da Italia dei Valori ai Verdi. Hanno invece votato contrario i gruppi di Forza Italia, Alleanza Nazionale e Udeur; si sono astenuti Massimo Grimaldi del Nuovo Psi e Vito Nocera di Prc.

<sup>73</sup> Che è stata però impugnata dal Governo con delibera del Consiglio dei Ministri del 21 maggio del 2009. Il Governo ha impugnato le disposizioni: a) sull'obbligo di collegamento tra il candidato alla carica di Presidente della Giunta regionale e le singole liste provinciali o coalizioni di liste, e reciprocamente, quelle sull'obbligo di collegamento delle liste provinciali o coalizioni di liste dei candidati consiglieri regionali con uno dei candidati alla carica di Presidente della Giunta regionale (articolo 2 comma 2 e 3 commi 1, 3 e 4); b) sul premio di maggioranza del 60% dei seggi del Consiglio in favore delle liste collegate o in coalizione con il candidato proclamato eletto alla carica di Presidente della giunta regionale (articolo 6 commi 1 e 3); c) sull'obbligo, nel caso di indicazione di due preferenze per l'elezione alla carica di Consigliere regionale, di indicarle di sesso diverso, pena l'annullamento della seconda preferenza (articolo 4 comma 3).

della stessa lista, pena l'annullamento della seconda preferenza". Una simile disposizione, dettata al fine di garantire la pari rappresentanza di genere in Consiglio<sup>74</sup>, rischia però di risultare scarsamente efficace<sup>75</sup>, dal momento che potrebbe essere facilmente aggirata nel caso l'elettore esprimesse una sola preferenza, nulla mutando in tal caso rispetto al sistema precedente. Sicuramente più efficace, invece, sembra un'altra novità della legge elettorale campana. L'articolo 10, infatti, al fine di tutelare la rappresentanza di genere, prevede che in ogni lista nessuno dei due sessi possa essere rappresentato in misura superiore ai 2/3 dei candidati, pena la sua inammissibilità. In questo caso, il Consiglio regionale campano ha scelto la più efficace delle sanzioni possibili, riprendendo il modello toscano e quello marchigiano. In aggiunta, al comma 4 del medesimo articolo, si dispone che "in occasione delle elezioni regionali, i soggetti politici devono assicurare la presenza paritaria di candidati di entrambi i generi nei programmi di comunicazione politica offerti dalle emittenti radiotelevisive pubbliche e private e, per quanto riguarda i messaggi autogestiti previsti dalla vigente normativa sulle campagne elettorali, devono mettere in risalto con pari evidenza la presenza dei candidati di entrambi i generi nelle liste presentate dal soggetto politico che realizza il messaggio".

Risulta chiaro, però, come questo tipo di norme costituiscano più un incentivo per comportamenti virtuosi dei soggetti politici, che vere garanzie per la rappresentanza di genere. Anziché puntare su una valorizzazione delle preferenze difficilmente controllabile negli effetti concreti<sup>76</sup>, sarebbe stato forse più efficace prevedere liste bloccate ed introdurre un sistema di elezioni primarie per la scelta dei candidati, in modo da facilitare l'elezione di donne in Consiglio regionale.

A livello di impianto generale, inoltre, il modello elettorale campano resta eccessivamente ancorato a quello statale. In modo particolare, poteva risultare utile<sup>77</sup> un innalzamento delle soglie di sbarramento, sulle quali invece la nuova legge elettorale non incide minimamente. Con una soglia del 4% valida per tutte le liste (coalizzate e non), sull'esempio calabrese, si potevano ottenere buoni risultati nell'ottica di una riduzione della frammentazione partitica. Le liste che hanno ottenuto seggi nelle passate consultazioni elettorali pur essendo al di sotto di tale soglia, infatti, sono state ben 7 su 15 nel 2000<sup>78</sup> e 5 su 13 nel 2005<sup>79</sup>. Una semplificazione del quadro politico che avrebbe garantito anche una migliore governabilità della Regione, vista l'ampiezza della maggioranza consiliare, formata da 10 liste nel 2000 e da 9 nel 2005.

<sup>74</sup> Problema particolarmente sentito in Campania visto che le donne presenti nell'attuale Consiglio regionale sono soltanto 2 su 60 (3,3%).

<sup>75</sup> Contra vedi M. CAIELLI, *La nuova legge elettorale della Regione Campania: alcune considerazioni sulle norme di promozione della parità di genere*, su [www.libertaeguale.com](http://www.libertaeguale.com), 19 marzo 2009, e ID, *La nuova legge elettorale della Regione Campania: a sostegno della costituzionalità delle norme di promozione della democrazia paritaria*, su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2009, n°16. L'Autrice, infatti, dopo aver escluso l'illegittimità costituzionale delle disposizioni campane, ne riscontra l'importanza sottolineandone l'alto valore "culturale".

<sup>76</sup> Sistema delle preferenze che, come dimostrano gli esempi della Calabria e della Puglia, sembra essere una delle cause principali della sottorappresentazione delle donne nei Consigli regionali.

<sup>77</sup> Vista l'alta frammentazione partitica presente in Campania: 20 liste presentate nel 2000 (delle quali 15 ottengono seggi), 21 nel 2005 (dove 13 riescono ad esser rappresentate in Consiglio). Cfr. L. FROSINA, *Elezioni regionali 2005: Campania*, su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2005, n°7.

<sup>78</sup> Dem. Crist. (3,3%) e CDU (2,9%) nel centrodestra; PRC (3,8%), Rin. It. - Dini (2,9%), Fed. Verdi (2,8%), PDCI (1,6%), PRI (1,1%) nel centrosinistra.

<sup>79</sup> Nuovo PSI (2,9%) nel centrodestra; Fed. Verdi (3,5%), PDCI (2,7%), Italia dei Valori – Lista Consumatori (2,4%), Repubblicani (1,4%) nel centrosinistra.

In conclusione, un sistema che non sembra incidere sulle criticità maggiori della disciplina statale, non operando una reale razionalizzazione del bipolarismo frammentato.

### 3. Conclusioni

Dall'esame delle leggi elettorali regionali finora approvate e da quello della loro prima applicazione nelle elezioni del 2005, emerge con chiarezza l'assenza di riforme che si siano realmente distanziate dal modello statale. Bipolarismo e frammentazione, caratteristiche tipiche del sistema introdotto dalla legge n°43 del 1995, ne escono confermate e sembrano stabilizzarsi. Un sistema maggiormente autonomistico, sembra allora ben lontano dal poter essere raggiunto solo grazie all'autonomia regionale in materia elettorale<sup>80</sup>, risultando scarso lo spazio per riforme profonde<sup>81</sup>.

Da queste considerazioni, però, non dovrebbero trarsi conclusioni eccessivamente pessimiste. Alla luce delle ultime vicende politiche verificatesi a livello nazionale, le poche novità introdotte su base regionale possono essere considerate non tanto un'occasione persa, quanto primi passi in direzione di sistemi più distanti e indipendenti dal modello statale. A seguito delle elezioni dell'aprile del 2008, infatti, la politica sembra aver ritrovato un inaspettato dinamismo e la tendenza centripeta presente nel sistema partitico pare essersi accentuata. Le forze politiche, indotte dal funzionamento del sistema elettorale e dalla decisione del PD di presentarsi singolarmente alla competizione elettorale, hanno cercato di formare soggetti unitari e di maggiori dimensioni, semplificando il quadro preesistente<sup>82</sup>. Una tendenza alla razionalizzazione che sembra essere rafforzata anche dalla modifica della legge per l'elezione dei membri italiani al Parlamento europeo. Anche in un simile contesto, con una competizione elettorale fortemente proporzionale, è stata introdotta una soglia di sbarramento al 4%<sup>83</sup> che, in linea con altri sistemi europei<sup>84</sup>, induce i partiti a formare soggetti politici di maggiori dimensioni<sup>85</sup>. In un panorama così fortemente rinnovato, allora, anche la

---

<sup>80</sup> Anche se è possibile notare come questa conclusione non sembri una novità se guardiamo alle esperienze di altri Stati (anche federali). Sembra infatti riscontrabile una tendenziale congruenza sia tra i vari sistemi delle unità sub-nazionali, sia tra questi e il sistema elettorale adottato a livello centrale. Cfr. A. CHIARAMONTE e S. VASSALLO, *Consolidare il bipolarismo limitando la frammentazione. Sobri suggerimenti sul sistema elettorale*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 2001, n°1, 60-66. Dato che viene confermato se guardiamo alla scarsa innovatività della legislazione regionale anche nelle materie di competenza concorrente o residuale, che fa pensare come "in Italia la scelta federale non risponde alla volontà delle comunità regionali di compiere scelte politiche fortemente divergenti". Cfr. T. GROPPI, *L'evoluzione della forma di Stato in Italia: uno Stato regionale senz'anima?*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), n°4, 2007. Matteo Cosulich, inoltre, mette bene in luce come la legislazione elettorale regionale, pur costituendo un indice del carattere democratico e regionale della forma di Stato, risulta limitata proprio da tali elementi. Cfr. M. COSULICH, op. cit., 305.

<sup>81</sup> Considerato anche il peso della giurisprudenza della Corte Costituzionale in materia di forma di governo regionale.

<sup>82</sup> Le liste che hanno ottenuto seggi alle elezioni del 2008 sono state 6, contro le 13 del 2006. Le due coalizioni maggiori, inoltre, erano costituite da 3 liste per quanto riguarda il centrodestra (contro le 5 del 2006), e da 2 per il centrosinistra (8 nel 2006). Vedi lo "Speciale elezioni 2008" pubblicato sul n°8 del 17 aprile 2008 di [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).

<sup>83</sup> Con la legge n°10 del 20 febbraio del 2009, che introduce modifiche alla legge n°18 del 24 gennaio del 1979 concernente l'elezione dei membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia.

<sup>84</sup> Una soglia di sbarramento del 5% è prevista in Germania, Lituania, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Ungheria. In Austria e Svezia è invece stabilita al 4%. Cfr. C. MARTINELLI, *Gli sbarramenti nelle leggi elettorali per il Parlamento europeo*, in *Quaderni costituzionali*, 2009, n°2, 396-399.

<sup>85</sup> Cfr. R. D'ALIMONTE, *Un passo contro la frammentazione*, in *Il Sole 24 Ore*, 30 gennaio 2009; D. FRANCESCHINI, *Il 4% è uno spartiacque: se salta si ritorna al passato*, intervista a Dario Franceschini di Goffredo De Marchis in *La Repubblica*, 2 febbraio 2009. Ne è una conferma anche la differenza tra i risultati delle elezioni europee del 2004 e

materia elettorale in ambito regionale può essere letta diversamente e la resistenza al cambiamento ed il potere di veto dei piccoli partiti (elevato in un tessuto altamente frammentato) potrebbe diminuire.

Nel caso in cui la situazione nazionale continuasse ad esercitare un peso rilevante sulle esperienze di governo regionali e locali, infatti, le innovazioni che alcune Regioni hanno iniziato ad introdurre al fine di razionalizzare la forma di governo potrebbero essere valorizzate maggiormente, operando come validi precedenti da imitare. L'eventualità di introdurre soglie di sbarramento effettive (come in Puglia, Calabria e, recentemente, Toscana), alla luce del nuovo quadro politico, potrebbe verificarsi con maggiore probabilità. Ciò limiterebbe le perdite di consenso dei partiti maggiori, esposti nella situazione attuale alla concorrenza di troppe liste, consentendo al Presidente di contare su una maggioranza più omogenea e su Giunte probabilmente più efficienti. Tali modifiche, accompagnate dalla riduzione della dimensione delle circoscrizioni<sup>86</sup> e da una normativa più stringente sui criteri per la presentazione delle liste<sup>87</sup> e sulla costituzione dei gruppi consiliari<sup>88</sup>, potrebbero ridurre in modo reale la frammentazione partitica. Con l'ulteriore considerazione che le norme recentemente approvate<sup>89</sup> (o in corso di approvazione<sup>90</sup>) in alcune Regioni, sembrano far pensare che, diversamente dal passato, simili riforme non siano ora impossibili da introdurre.

Nel caso in cui, invece, il livello regionale si mostrasse più autonomo rispetto ai condizionamenti politici nazionali, potrebbe aprirsi una nuova fase per il nostro Paese,

---

quelle del 2009: nel primo caso furono ben 15 le liste che riuscirono ad ottenere seggi, nel secondo solo 5. Cfr. M. C. RODOMONTE, G. ROSA e A. STERPA, *Italia, il bipolarismo tiene alla prova delle elezioni europee*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2009, n°11.

<sup>86</sup> Questo intervento, oltre a creare una soglia implicita mediamente selettiva, tenderebbe a riequilibrare la rappresentanza territoriale e avvicinare i candidati agli elettori, rendendo meno gravosa una possibile eliminazione del voto di preferenza e l'introduzione di una disciplina sulle elezioni primarie (sull'esempio toscano).

<sup>87</sup> Le leggi elettorali finora approvate hanno fatto ben poco in tale ambito. A parte la previsione di clausole anti-localistiche, volte a scoraggiare la presentazione di liste locali costruite essenzialmente *ad personam*, non sono state introdotte grandi novità per aumentare il numero delle sottoscrizioni o per scoraggiare deroghe eccessivamente ampie. Una normativa maggiormente restrittiva, allora, consentirebbe alle soglie di sbarramento di operare in maniera più efficace.

<sup>88</sup> Queste, di regola, essendo eccessivamente permissive, tendono a vanificare l'opera delle soglie di sbarramento. La maggior parte degli Statuti approvati, infatti, rinviano sul punto ai regolamenti consiliari (che prevedono soglie quantitative molto basse per formare i gruppi), mentre alcuni addirittura prevedono espressamente l'ipotesi del gruppo monoconsiliare (come, ad esempio, l'articolo 16 comma 2 dello Statuto della Toscana o l'articolo 36 comma 2 dello Statuto dell'Emilia Romagna). Le liste, così, tendono ad aggregarsi nel momento elettorale per superare il filtro all'assegnazione dei seggi, per poi dividersi nuovamente al momento della costituzione dei gruppi.

<sup>89</sup> Vedi, ad esempio, il DCR n°96 del 22 dicembre del 2006 che modifica l'articolo 13 del regolamento consiliare del Piemonte stabilendo al comma 2bis che "i gruppi che si costituiscono successivamente devono essere formati: a) da almeno 3 consiglieri, b) da almeno 2 consiglieri, nel caso in cui trovino corrispondenza in gruppi costituiti presso il Parlamento Nazionale, c) da almeno 2 consiglieri, nel caso di aggregazione tra gruppi consiliari costituiti ai sensi del comma 1" (il comma 2bis così formulato entrerà in vigore dalla prossima legislatura); il DCR n°114 del 17 luglio del 2007 che modifica l'articolo 6 del regolamento consiliare della Puglia stabilendo che "costituiscono gruppo i consiglieri, ancorché singoli, che siano stati eletti in una lista che abbia partecipato alle elezioni regionali. Nel corso della legislatura possono essere costituiti nuovi gruppi consiliari solo per iniziativa di almeno tre o più consiglieri"; l'articolo 40 dello Statuto della Regione Campania il quale prevede che "il regolamento disciplina le modalità di costituzione dei gruppi consiliari, che devono essere composti da almeno 5 consiglieri. Possono essere costituiti anche gruppi con almeno due consiglieri, purché siano eletti nella medesima lista elettorale e abbiano rappresentanza nel parlamento nazionale o in quello europeo"; il DCR n°840 del 9 giugno del 2009 che approva il nuovo Regolamento generale del Consiglio regionale della Lombardia (entrato in vigore all'inizio di settembre) e prevede all'articolo 20 che non potranno più costituirsi in monogruppo i consiglieri eletti nel listino (il numero minimo per costituire un gruppo consiliare è fissato infatti a tre, a meno che i consiglieri siano eletti con il metodo proporzionale nelle liste provinciali); il DCR n°60 del 16 luglio del 2009 che modifica l'articolo 9 del Regolamento del Consiglio regionale del Veneto, limitando la possibilità per i consiglieri eletti di staccarsi dal gruppo consiliare originario.

<sup>90</sup> Si veda, ad esempio, l'articolo 12 della bozza del nuovo regolamento consiliare della Regione Lazio che vieta i gruppi monoconsiliari (che, proprio in questa Regione, sono 9 sui 18 totali).

con sistemi partitici realmente regionali e indipendenti rispetto a quelli centrali, spingendo la nostra forma di stato verso una più spiccata tendenza autonomistica. In Italia, infatti, i partiti storicamente hanno sempre avuto una struttura forte, impedendo così che emergesse un autonomo sistema partitico decentrato<sup>91</sup>. Dopo gli eventi di Tangentopoli e la riforma elettorale del 1993 i partiti storici scomparvero o si rinnovarono interamente, lasciando spazio a nuove forze politiche, ma con una struttura molto più leggera e fluida. Anche all'interno di un simile contesto, però, i margini per la formazione di un sistema partitico più regionale restarono limitati: salvo la nascita della Lega Nord<sup>92</sup> e la rilevanza di alcuni partiti territoriali nelle Regioni speciali<sup>93</sup>, la situazione non cambiò da tale punto di vista. Con la costituzione di due grandi partiti nel centrodestra e nel centrosinistra, però, il sistema ha subito una nuova evoluzione. Il PdL si presenta come un partito personalizzato e presidenziale, centrato sulla figura del leader indiscusso Silvio Berlusconi<sup>94</sup>. Un soggetto politico la cui struttura non è particolarmente radicata a livello locale e dove le decisioni più importanti sono assunte dal capo del Partito<sup>95</sup>. Il PD, nonostante una struttura non ancora definita e la valorizzazione delle elezioni primarie, sembra puntare verso un forte potere delle dirigenze di partito e una centralizzazione delle decisioni. Questi dati rappresentano elementi di accentramento che difficilmente potrebbero lasciare lo spazio necessario per la formazione di un sistema partitico maggiormente regionale. Ma possono anche rappresentare, allo stesso tempo, delle forti criticità. Il PdL dovrà capire come riuscire a strutturare un partito reale anche senza Berlusconi, visto che sembra ancora lui il vero ed unico collante. L'integrazione tra FI e AN, infatti, non pare ancora completa<sup>96</sup> e l'Assemblea Costituente del marzo del 2009 è sembrata più una cerimonia di investitura che un Congresso. Il PD, inoltre, si muove in continuo contrasto tra la visione di chi valorizza un assetto fluido con forte peso del segretario nazionale<sup>97</sup> e la base degli ex Ds che vorrebbero una struttura più stabile ed un maggior radicamento sul territorio. Un partito che, restando tuttora debole a livello nazionale<sup>98</sup>, sembra meno riconoscibile a

---

<sup>91</sup> I due partiti maggiori della Prima Repubblica presentavano una forte struttura organizzativa. La DC era dotata di un'articolazione territoriale molto ramificata (sezioni di base, movimenti giovanili, sezioni di fabbrica) e una rete di relazioni sindacali e associative molto forte e radicata. Il PCI, esempio tipico di partito di massa, è stato da sempre caratterizzato per una struttura partitica molto forte, radicata sia a livello territoriale, che in quello sindacale e operaio.

<sup>92</sup> Movimento politico a struttura federale nato nel 1991 per coordinare varie formazioni sorte nel Nord Italia, come la Lega veneta e la Lega lombarda. Il successo della Lega Nord nelle elezioni del 1992 si basava, oltre che sulla critica ai partiti tradizionali, sulla richiesta di trasferimento di risorse verso le Regioni del Nord e sulla protesta contro l'assetto centralista dello Stato italiano.

<sup>93</sup> Si pensi all'Union Valdotaïne di Bruno Salvadori in Valle d'Aosta o all'SVP (Südtiroler Volkspartei) in Trentino Alto Adige, partiti che oltre ad essere ben presenti a livello locale riescono a conquistare seggi anche nel Parlamento nazionale.

<sup>94</sup> Vedi E. MAURO, *Principe e popolo*, in *La Repubblica*, 28 marzo 2009.

<sup>95</sup> Un esempio di questa tendenza può essere riscontrato nelle elezioni regionali sarde del febbraio del 2009. Il candidato Presidente del PdL, Ugo Cappellacci, è stato scelto direttamente da Silvio Berlusconi, senza una vera consultazione del partito e dei suoi alleati. La campagna elettorale, inoltre, è stata centrata più sulle doti del leader del partito nazionale che su quelle del candidato Presidente, che è stato sistematicamente oscurato (anche a livello mediatico).

<sup>96</sup> Contra vedi I. NICOTRA, *Dalla svolta di Fiuggi al Popolo della Libertà: le nuove frontiere della destra a vocazione maggioritaria*, su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2009, n°6.

<sup>97</sup> S. VASSALLO, *La forma organizzativa. Un nuovo partito, un partito nuovo*, Testo della relazione svolta al Convegno *Per il Partito Democratico*, Orvieto 6-7 ottobre 2006, su [www.astrid-online.it](http://www.astrid-online.it). Contra vedi G. PASQUINO, *Società liquida, partito solido*, in *L'Unità*, 5 novembre 2007.

<sup>98</sup> Dopo la sconfitta elettorale in Sardegna e un notevole calo di consensi il Segretario del PD Walter Veltroni si è dimesso, sostituito dal suo vice, Dario Franceschini. Cfr. I. NICOTRA, *La crisi del PD e il difficile cammino del bipolarismo italiano*, su [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2009, n°4.

livello locale dove il peso di personalità influenti è ancora troppo elevato<sup>99</sup>. Se la situazione, allora, non pare attualmente ancora propizia per la nascita di un sistema partitico regionale, ciò potrebbe non valere per il futuro. I problemi evidenziati, infatti, non sembrano di semplice soluzione e potrebbero lasciare lo spazio adeguato per un maggior decentramento politico. Grazie anche ad un ruolo importante svolto dall'autonomia regionale in materia elettorale.

In conclusione, un rinnovato dinamismo della classe politica che potrebbe incidere, anche in modo significativo, sulla forma di governo regionale e sulla natura del regionalismo italiano.

---

<sup>99</sup> Di “cacicchi scatenati” parla Gustavo Zagrebelsky in un'intervista al Corriere della Sera del 3 dicembre del 2008.