

Varianti in corso d'opera: soglia 4% per le Regionali 2010. Test sul caso Lombardia

Daniele Comero

Premessa

Lo scopo principale di questo lavoro di analisi è stato quello di mettere alla prova una variante elettorale “in corso d’opera” (che pochi giorni prima del convegno SISE di Torino era entrata in una fase cruciale di discussione alla 1° Commissione Affari Costituzionali della Camera) su un caso importante come quello della regione Lombardia.

Il progetto di legge numero C2669 è stato presentato come una riforma elettorale *in itinere* che contiene delle norme di indirizzo per l’innalzamento della soglia di sbarramento per l’assegnazione dei seggi al 4%. Dalla lettura del testo riportato in fondo al saggio, si evince che non è parte di una riforma organica, al massimo è un piccolo “ritocco” delle leggi elettorali. Il pretesto è quello di allineare le soglie di accesso ai seggi. Come è noto il sistema elettorale delle regioni a statuto ordinario è materia molto delicata, delegata dallo stato alle regioni, con le riforme costituzionali del 1999 e 2001, nell’ambito delle linee guida della legge 165/2004.

Le regioni¹ sono quindi le titolari della materia, anche se si trovano ancora in una fase intermedia, con uno sviluppo a macchia di leopardo. Alcune non hanno ancora toccato la materia mentre altre, in varia misura, sono intervenute nelle norme procedurali e nei sistemi elettorali. In sintesi il quadro è molto disomogeneo, in attesa che le regioni producano norme elettorali complete e organiche rimangono come riferimento principale² la legge 108/68 e la legge 43 del 1995.

Quest’ultimo provvedimento legislativo ha introdotto, per mera sovrapposizione alla legge 108/68, la quota maggioritaria e la possibilità di coalizzare più liste circoscrizionali (di partito) con una lista regionale (del candidato presidente), imponendo una soglia di sbarramento esplicita del 3% applicabile a condizione che la lista regionale collegata sia inferiore al 5%.

In pratica vuol dire che vale solo per le liste minori al di fuori delle maggiori coalizioni. Le liste più piccole che si trovano dentro le più grosse coalizioni facilmente partecipano all’assegnazione dei seggi anche in quelle circoscrizioni che comprendono un’area metropolitana come Milano, Roma, Torino o Napoli, giocando sul meccanismo dei resti della legge 108. Un’osservazione a margine: in tutto questo complesso processo di produzione di leggi regionali e statali, una sola regione – le Marche – ha provveduto ad eliminare quella che è una grossa falla presente nella legge 43/95, fonte notevole di confusione: il voto disgiunto³.

¹ Alcune Regioni si sono dotate di una legge propria completa come la Toscana e le Marche. Altre hanno fatto interventi su singoli aspetti, come ad esempio modificare e/o togliere il listino di candidati della lista regionale - Campania, Umbria, Calabria - oppure su altri aspetti come Emilia Romagna Lazio, Piemonte e Puglia. Si rimanda al pregevole lavoro di Francesco Drago pubblicato dalla rivista web Federalismi.it nel 2010 nonché all’ampia trattazione di Giovanni Tarli Barbieri.

² Si rimanda alla notevole pubblicistica sull’argomento, in particolare ai lavori di: Carlo Fusaro, Giovanni Tarli Barbieri, Luca Castelli, Stefano Ceccanti e Antonio Agosta (reperibili nei siti web delle riviste specializzate: Federalismi, Quaderni Costituzionali, ASTRID ecc..)

³ L’art. 2 della legge 43/95 consente di esercitare due voti: un voto per la lista circoscrizionale (il partito) e un voto per la lista regionale (il candidato presidente), anche in modo disgiunto. Con questa modalità il sistema perde di coerenza, rendendo difficile un controllo. Su questo aspetto fondamentale, dopo oltre quindici anni, con una folta casistica negativa, non si rilevano interventi correttivi o almeno una prudente attenzione.

Il caso di studio

Si sono studiati gli effetti dell'innalzamento della soglia al 4% - nel caso della regione Lombardia - applicando di volta in volta la complessa procedura di calcolo del riparto dei seggi, per poi osservarne, da un punto di vista quantitativo e qualitativo, i risultati concreti.

A tale scopo sono state fatte delle simulazioni, prefigurando alcuni scenari⁴, sulla base dei risultati elettorali delle recenti elezioni europee del giugno 2009, con le alleanze tra i partiti coerenti tra livello nazionale e locale:

- ipotesi 1 (centro sinistra allargato, centro destra = LN+PDL+UDC)
- ipotesi 2 (centro sinistra allargato, centro destra come Camera2008 = LN+PDL)
- ipotesi 3 (come 2° ipotesi, applicazione dello sbarramento liste al 4%)

Dopo le elezioni europee 2009

Le elezioni regionali, in queste ultime tornate elettorali, sono diventate delle elezioni "politiche" intermedie, come le *mid-term elections* americane, per cui il loro valore trascende il singolo ambito territoriale. Per questo motivo, appena archiviate le elezioni europee⁵ del giugno 2009, tutte le forze politiche si sono predisposte al turno generale di elezioni regionali⁶ a statuto ordinario - con rinnovo dei consigli regionali e elezione dei presidenti - del marzo 2010. Nella tavola seguente sono riportate le liste che alle europee hanno avuto seggi.

Seggi⁷ assegnati alla liste per le europee 2009

Liste	Italia		
	Voti	%	seggi
IDV	2.452.731	8,00	7
PD	8.008.203	26,13	21
SVP	143.044	0,47	1
UDC	1.996.953	6,52	5
PDL	10.807.794	35,27	29
LN	3.126.922	10,20	9
totale			72

Nella tavola si osserva come sia ridotta la frammentazione della rappresentanza per merito della legge 10 del 20 febbraio 2009 che ha introdotto una soglia di sbarramento del 4% per l'assegnazione dei seggi. L'applicazione della nuova soglia ha lasciato solo 5 formazioni a raccogliere tutti i seggi, con l'esclusione delle formazioni minori, ad eccezione della SVP.

La soglia di sbarramento era stata proposta⁸ subito dopo le elezioni politiche del 2008. Nell'ottobre 2008, la 1° Commissione della Camera esamina il testo, con un dibattito a volte molto serrato. Alla Camera si evidenzia un accordo tra maggioranza e minoranza con la convergenza su un testo unificato composto da un solo articolo, conclusosi velocemente il 3 febbraio 2009. Il Senato pochi giorni dopo conferma integralmente il testo unificato pronto per l'imminente voto per le europee di giugno.

⁴ Il problema principale in questo tipo di simulazioni è quello delle corrette ipotesi, in modo da effettuare con realismo tutti i calcoli necessari alla assegnazione dei seggi alle liste.

⁵ Rispetto alle elezioni regionali del 2005 il quadro politico è profondamente mutato per quanto accaduto nei vari appuntamenti elettorali intermedi. Vi sono state due elezioni politiche, nel 2006 e 2008, in ultimo il turno generale di elezioni amministrative del giugno 2009 e le elezioni europee. Queste ultime hanno confermato l'assetto scaturito dalle politiche del 2008, basato sui due poli: PdL con la Lega e Pd con IdV.

⁶ Il turno elettorale 2010 riguarda 13 delle 14 regioni dove si è votato nel 2005: Piemonte, Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Campania, Puglia, Basilicata e Calabria.

⁷ Fonte: Archivio Ministero Interni

⁸ Proponente e relatore Giuseppe Calderisi (PdL).

La proposta di legge con soglia al 4 per cento

Un identico copione sembra riproporsi appena esaurite le elezioni europee. A pochi mesi dal voto, in questo caso quello regionale del marzo 2010, alcuni esponenti⁹ politici presentano una proposta di legge di modifica dei sistemi elettorali per le prossime regionali e amministrative 2010 con l'applicazione di una nuova soglia di esclusione. Il problema principale, messo in rilievo dal primo firmatario,¹⁰ è quello della riduzione della frammentazione della rappresentanza. A tale scopo propone l'estensione della soglia di sbarramento del 4%, già applicata per le europee, per l'assegnazione dei seggi nei consigli, anche nei consigli comunali e provinciali.

La proposta di legge numero C2669, introduce una soglia unica del 4% per l'assegnazione di seggi nei consigli regionali con delle modifiche alla legge di indirizzo¹¹, 1.165/2004, con un intervento anche sugli enti locali territoriali con alcune modifiche al Testo Unico per gli Enti Locali, D.l.g.vo 267/00, in materia di elezione dei consigli comunali e provinciali.

Il testo è composto da quattro articoli:

- 1- Soglia minima di sbarramento per l'elezione del consiglio regionale
- 2- Norma transitoria di applicazione della soglia per le elezioni del 2010
- 3- Divieto di assegnazione di seggi in sovrannumero
- 4- Soglia di sbarramento per l'elezione del consiglio comunale e del consiglio provinciale

A settembre 2009 approda in 1° Commissione alla Camera, immediatamente su tutti i giornali nazionali divampano le polemiche, sostenute principalmente da esponenti di formazioni minori che temono la scomparsa dai consigli elettivi. Si riportano alcune segnalazioni ed articoli apparsi sui notiziari web e quotidiani:

- dal sito web del sole 24 ore – Enti Locali¹² REGIONALI 2010

Elezioni locali e sbarramento al 4% In pista riforma taglia-estremi. In arrivo una nuova soglia di sbarramento al 4% per le elezioni regionali comunali e provinciali che porterà all'esclusione dall'assegnazione dei seggi per le liste i cui voti validi si attesteranno al di sotto di questa soglia. In commissione Affari Istituzionali della Camera la riforma dei sistemi elettorali locali che potrebbe cambiare il volto delle prossime assemblee regionali incidendo anche sulla rappresentanza dei Consigli comunali e provinciali escludendo dalle assemblee locali le "estreme" poco votate.

- da Il Giornale¹³:

Arriva la soglia di sbarramento al 4 per cento anche per le elezioni Regionali. Dopo averla introdotta per le recenti Europee, in vista del voto che si terrà a marzo 2010, la maggioranza si prepara ad approvare una legge che esclude dall'assegnazione dei seggi le liste che ottengono meno del 4 per cento del totale dei voti validi in sede regionale. La proposta di legge di quattro articoli porta la prima firma del «tecnico» esperto in sistemi elettorali Giuseppe Calderisi, deputato del Pdl, e inizierà l'esame martedì in commissione Affari Costituzionali alla Camera. «È ragionevole e plausibile - scrive Calderisi nella relazione - che la legge statale imponga una soglia minima di accesso come principio fondamentale del sistema di elezione dei consigli regionali. Quel principio è coerente con quelli intesi ad agevolare la formazione di stabili maggioranze nel consiglio regionale. Il 4% si allinea al valore stabilito nella legislazione per la Camera dei deputati e i membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia». Se la proposta del Pdl diventasse legge, la soglia sarà introdotta già dalle prossime elezioni: il testo prevede, infatti, una disposizione transitoria che la rende operativa, anche se le Regioni non interverranno con una propria norma di recepimento. Anche se la Costituzione prevede che il sistema di elezione regionale sia disciplinato con legge della Regione, Calderisi fa notare che «la legge dello Stato può intervenire sul sistema elettorale regionale».

⁹ Della maggioranza di centro destra, in particolare del PdL

¹⁰ Deputato PdL (ex-radical) Giuseppe Calderisi, luglio 2009. Il testo è stato sottoscritto anche dai deputati Bianconi, Bernini Bovicelli, Bertolini, Gregorio Fontana, Lorenzin, Stracquadanio.

¹¹ Con una norma transitoria per le elezioni dei consigli regionali e dei presidenti delle giunte regionali da tenersi nell'anno 2010

¹² <http://www.entilocali.ilsole24ore.com/Doc.aspx?Numero=&IdDocumento=10941781&Data=2009-09-22>

¹³ Dal sito web de Il Giornale del 19 settembre 2009

I lavori parlamentari

Il progetto di legge, presentato a fine luglio, è stato assegnato alla 1° commissione Affari Costituzionali della Camera. L'esame in commissione è iniziato il 22 settembre. Si riporta la scheda procedimentale tratta dal sito web della Camera con l'andamento cronologico degli interventi.

LEGISLATURA: XVI RAMO: CAMERA ATTIVITA': LEGISLATIVA ORGANO: COMMISSIONE I (AFFARI COSTITUZIONALI) CODICE ARGOMENTO: 2669 SEDE: REFERENTE TITOLO DEL DIBATTITO: MODIFICHE ALLA DISCIPLINA IN MATERIA DI ELEZIONI DEI CONSIGLI REGIONALI E DEI PRESIDENTI DELLE GIUNTE REGIONALI, NONCHÉ IN MATERIA DI ELEZIONE DEI CONSIGLI COMUNALI E PROVINCIALI. C. 2669 CALDERISI SEDUTE, FASI DEL PROCEDIMENTO E INTERVENTI	
	<u>22/09/2009</u>
(Esame e rinvio) pag. 26 BRUNO Donato (PDL)	
CALDERISI Giuseppe (PDL), Relatore pag. 26	<u>07/10/2009</u>
(Rinvio del seguito dell'esame) pag. 16 BRUNO Donato (PDL)	
	<u>08/10/2009</u>
(Seguito dell'esame e rinvio) pag. 21 BRUNO Donato (PDL)	
MANTINI Pierluigi (UDC) pag. 21	
	<u>13/10/2009</u>
(Seguito dell'esame e rinvio) pag. 16 BREZZA Gianclaudio (PD) pag. 16, 21 BRUNO Donato (PDL) pag. CALDERISI Giuseppe (PDL), Relatore pag. 20 TASSONE Mario (UDC) pag. 19	
	<u>20/10/2009</u>
(Seguito dell'esame e rinvio) pag. 12 FAVIA David (IDV) pag. 12 SANTELLI Jole (PDL) pag. 12	
	<u>27/10/2009</u>
(Seguito dell'esame e rinvio) pag. 14 BRUNO Donato	
	<u>03/11/2009</u>
(Seguito dell'esame e rinvio) pag. 10 SANTELLI Jole (PDL) pag	
	<u>10/11/2009</u>
Seguito dell'esame e rinvio - Nomina di un Comitato ristretto pag. 14 BRUNO Donato (PDL) pag. 14	

Nel corso della trattazione in 1° Commissione subito sono stati evidenziati i complessi¹⁴ problemi che l'inserimento di tale normativa potrebbe creare nei rapporti tra stato-regioni. In tale contesto si segnala, tra gli altri, l'intervento del deputato Bressa (Pd), che esprime con precisione le perplessità tecniche sul testo. In conclusione formula una considerazione, su un possibile accordo bipartisan che potrebbe giustificare tale operazione:

¹⁴ Si rimanda alla articolata ricostruzione effettuata da Giovanni Tarli Barbieri nella relazione di apertura al Convegno SISE di Torino (da pag. 42 a pag. 46 del testo provvisorio).

“... Gianclaudio BRESSA (PD) osserva che la proposta di legge in esame pone questioni corrette, ma formula risposte sbagliate. La questione se la legge elettorale regionale debba essere conforme alla legge elettorale nazionale è antica ed è stata dibattuta già dall'Assemblea costituente, nella quale, a seguito dell'approvazione di un emendamento Perassi, fu eliminato l'inciso inizialmente contenuto nel testo per cui il sistema elettorale delle regioni, previsto con legge della Repubblica, avrebbe dovuto essere conforme a quello per la formazione della Camera dei deputati. Fu infatti posta in evidenza l'insensatezza dell'obbligatoria correlazione tra le leggi elettorali dei due organi elettivi, la Camera dei deputati e il consiglio regionale, che sono parimenti importanti ma comunque diversi. Se è giusto porsi il problema dell'eccessiva frammentazione della rappresentanza politica anche per il livello regionale, è però sbagliato, ad avviso del suo gruppo, tentare di risolverlo nel modo indicato dalla proposta di legge in esame.

(omissis..)

A ben vedere, la proposta di legge ricorda la tecnica usata per riformare la legge elettorale regionale nel 1995, sulla base di un accordo *bipartisan*, incluso nel programma del governo Dini. Con una non marginale differenza, tuttavia: che nel frattempo la materia del sistema elettorale regionale è stata trasferita dalla competenza esclusiva statale a quella concorrente, con quel che ne consegue e di cui si è detto, mentre in questo caso nessun accordo bipartisan è per ora emerso. “

Il parallelismo con la riforma elettorale delle regionali del 1995, potrebbe chiarire il contesto politico nel quale è maturato il progetto. In parte spiega come sia stato possibile giungere fino a questo punto¹⁵ nella trattazione del disegno di legge. A riprova, che i problemi giuridici emersi durante la trattazione fossero molto gravi, vi è la decisione della Commissione, dopo poche settimane dall'inizio dei lavori, di delegare l'esame del testo ad un Comitato ristretto, attivato su proposta della minoranza – IDV - che evidentemente ne sostiene l'idea di fondo. Il presidente Bruno sospende la trattazione proprio due giorni prima del convegno SISE di Torino, il 10 novembre 2009. Si riporta, tratto dal sito web¹⁶, il testo del resoconto della seduta:

“...C. 2669 Calderisi.

(Seguito dell'esame e rinvio - Nomina di un Comitato ristretto).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 3 novembre 2009.

Donato BRUNO, *presidente*, nessuno chiedendo di intervenire, dichiara conclusa la discussione di carattere generale. Propone quindi la costituzione di un comitato ristretto per il seguito dell'esame, come suggerito dal deputato Favia¹⁷ nella seduta del 20 ottobre scorso.

Nessuno chiedendo di intervenire, la Commissione delibera di nominare un comitato ristretto per il seguito dell'esame.

Donato BRUNO, *presidente*, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta. “

Il Comitato ristretto ha lavorato circa un mese. Dal sito web della Camera si apprende che il comitato ha concluso i suoi lavori un mese dopo il convegno di Torino, in questo modo¹⁸:

¹⁵ Come è stato evidenziato dai vari interventi in commissione il testo contiene numerosi difetti ed evidenti manchevolezze. Vi sono anche notevoli dubbi sulla sua costituzionalità e potrebbe dare luogo a ricorsi alla Corte Costituzionale.

¹⁶http://www.camera.it/_dati/leg16/lavori/bollet/

¹⁷ Seduta del 20. 10. 09: Modifiche alla disciplina in materia di elezioni dei consigli regionali e dei presidenti delle giunte regionali, nonché in materia di elezione dei consigli comunali e provinciali. C. 2669 Calderisi. (Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 13 ottobre.

David FAVIA (IdV) ritiene che potrebbe essere utile istituire un comitato ristretto per il seguito dell'esame, al fine di verificare la possibilità di una modifica del testo che superi le difficoltà evidenziate nel corso del dibattito. Jole SANTELLI, *presidente*, fa presente che la proposta del deputato Favia potrà essere discussa nell'ambito dell'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi. Quindi nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

¹⁸ In pratica il C2669 è stato fermato in commissione

Mercoledì 9 dicembre 2009. - Presidenza del presidente Donato BRUNO.

La seduta comincia alle 11.15.

“Modifiche alla disciplina in materia di elezioni dei consigli regionali e dei presidenti delle giunte regionali, nonché in materia di elezione dei consigli comunali e provinciali. C. 2669 Calderisi.

(Seguito dell'esame e rinvio).

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 10 novembre 2009.

Giuseppe CALDERISI (PdL), *relatore*, riferisce sui lavori del comitato ristretto, riunitosi il 25 novembre 2009, che non hanno avuto un esito positivo: il gruppo del Partito democratico e, seppure con qualche distinguo, quello della Lega Nord Padania hanno infatti sostenuto che, nell'attuale quadro normativo costituzionale, che in questa materia attribuirebbe autonomia alle regioni, la proposta di legge non può essere portata avanti. I gruppi dell'Italia dei valori e dell'Unione di centro hanno invece dichiarato una qualche disponibilità alla fissazione di una soglia di sbarramento minima. Non è stata infine approfondita, per mancanza delle condizioni politiche d'insieme, la proposta avanzata dal gruppo dell'Unione di centro di prevedere la sfiducia costruttiva per le regioni che non optano per l'elezione diretta del presidente di regione. Intende quindi replicare alle obiezioni mosse nel corso del dibattito di carattere generale, ed in particolare a quelle del deputato Bressa, che ha svolto un intervento di carattere organico sulla materia. Ricorda che la legge costituzionale n. 1 del 1999, che ha riformato la disciplina in materia di forma di governo regionale, è stata approvata in un testo di compromesso che ha suscitato non poche incertezze: incertezze che sono state causa del ritardo con il quale le regioni hanno adottato i nuovi statuti e che sono state dissipate solo con alcune sentenze della Corte costituzionale. Di fronte a queste incertezze, è opportuno, a suo avviso, chiarire che l'articolo 122 della Costituzione non deve essere confuso con l'articolo 117: mentre l'articolo 117 stabilisce limiti alla potestà legislativa dello Stato in favore delle regioni, l'articolo 122 demanda allo Stato di stabilire i limiti entro i quali la legge regionale può disciplinare il sistema elettorale: questa competenza a fissare limiti appartiene in via esclusiva al legislatore statale. Non è pertanto vero che le regioni abbiano piena autonomia in materia di disciplina della forma di governo regionale, che è strettamente collegata al sistema elettorale. Al riguardo, non solo la Costituzione stessa ha stabilito alcuni limiti, ma l'articolo 122 rimette alla legge dello Stato di fissarne altri: una soglia di sbarramento minima, che le regioni possono soltanto elevare, è appunto un limite alla legge regionale.

Ciò premesso, prende atto che, nell'imminenza delle nuove elezioni regionali, non vi sono più i tempi per una riforma del sistema elettorale delle regioni, ma auspica che le questioni cui la proposta di legge intende dare soluzione siano comunque affrontate nella legislatura, in modo da definire un quadro normativo certo per le prossime elezioni regionali. Per quanto riguarda le forze politiche che si sono opposte alla proposta di legge, ritiene che queste debbano assumersi la responsabilità di non aver contribuito a contrastare la frammentazione degli schieramenti politici regionali, in contraddizione, tra l'altro, con quanto previsto di recente, con ampio accordo, per il Parlamento europeo. Quanto infine alla tesi secondo cui le leggi elettorali non dovrebbero essere riformate in prossimità delle elezioni, fa presente che non di rado leggi elettorali sono state modificate poco prima delle elezioni e che da ultimo questo è avvenuto, con l'accordo della minoranza, per la legge elettorale europea.

Gianclaudio BRESSA (PD) rinvia all'intervento da lui svolto nella seduta del 13 ottobre scorso per confermare le obiezioni sollevate dal suo gruppo alla proposta di legge in esame: a suo avviso, le repliche del relatore non sono state convincenti in proposito.

Donato BRUNO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta. “

Il Sistema elettorale regionale

La Regione Lombardia nel 2008 ha deliberato il nuovo statuto, ma non ha legiferato in materia elettorale, per cui vale la normativa statale qui sotto delineata rimasta inalterata dall'ultimo turno elettorale del 2005:

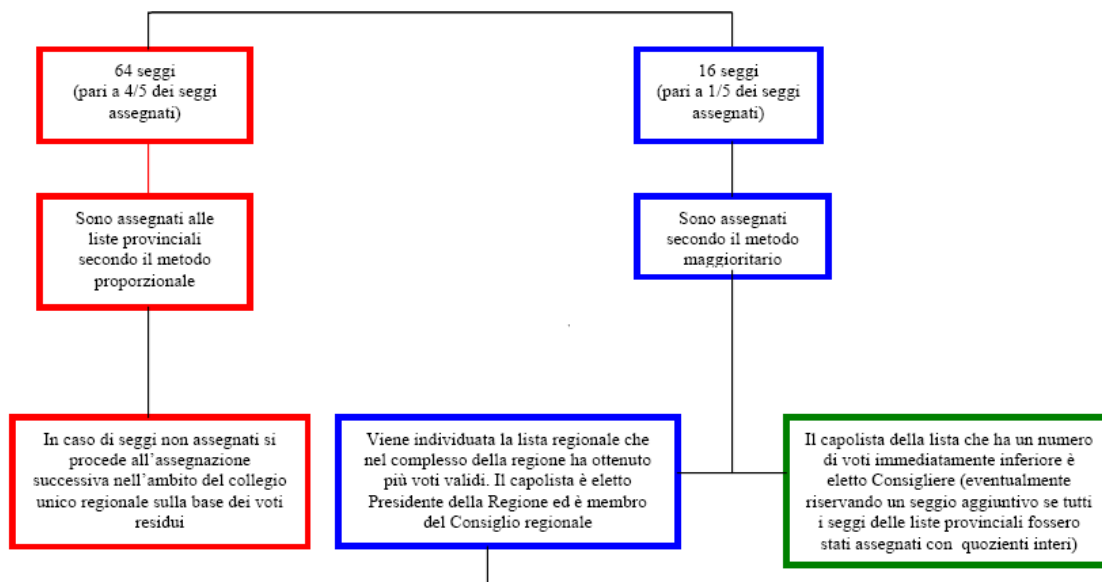
- legge 17 febbraio 1968, n. 108 "Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale" rappresenta la prima disciplina dettata dallo Stato in materia di sistema elettorale regionale,
- legge 23 febbraio 1995, n. 43 "Nuove norme per la elezione dei Consigli delle Regioni a statuto ordinario" modifica ed integra la Legge n. 108 del 1968.
- legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 "Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni"

opera una prima riforma del Titolo V della Costituzionale: essa, in particolare, modifica alcuni articoli della Costituzione (e, precisamente, gli articoli 121, 122, 123 e 126); contiene, una disciplina di carattere transitorio, per rendere possibile l'elezione diretta del Presidente della Regione, ed efficace fino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali regionali.

- legge 2 luglio 2004, n. 165 "Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione", emanata ai sensi del nuovo articolo 122, comma 1, della Costituzione, contiene i principi fondamentali in materia di sistema di elezione e di ineleggibilità ed incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei Consiglieri regionali.

Il seguente schema¹⁹ illustra la prima parte del meccanismo di riparto dei seggi.

SCHEMA ATTRIBUZIONE SEGGI



I seggi sono assegnati in prima battuta a livello circoscrizionale, mentre la quota di 1/5 pari a 16 seggi viene riservata per il premio di maggioranza.

I quattro quinti dei consiglieri assegnati, pari a 64 seggi, sono eletti nelle circoscrizioni provinciali sulla base di liste concorrenti (collegate alle liste regionali) in proporzione ai voti ottenuti. I candidati sono eletti in base alle preferenze. L'elezione del Consiglio regionale avviene con un sistema misto (proporzionale con un premio di maggioranza variabile) dove la coalizione vincente disporrà in Consiglio di una maggioranza di seggi non inferiore al 55% oppure al 60%. La legge prevede, con specifico riferimento alle modalità di elezione del Presidente, che:

- a) sono candidati alla Presidenza della Giunta regionale i capilista delle liste regionali;
- b) è proclamato eletto Presidente della Giunta regionale il candidato che ha conseguito il maggior numero di voti validi in ambito regionale;
- c) è eletto alla carica di Consigliere il candidato alla carica di Presidente della Giunta regionale che ha conseguito un numero di voti validi immediatamente inferiore a quello del candidato eletto Presidente.

¹⁹ tratto dal sito web della Regione Lombardia

Simulazione seggi

La simulazione è stata effettuata con i risultati e la disposizione delle liste che sono emerse alle recenti elezioni europee, svoltesi a giugno 2009. L'operazione di calcolo presenta alcune approssimazioni²⁰, dovute sostanzialmente alla diversità di sistema elettorale pur in presenza di un quadro politico sostanzialmente immutato in questi ultimi due anni. Tenendo conto di queste doverose avvertenze si può procedere al calcolo ed alla assegnazione dei seggi ai due poli.

1° ipotesi (senza applicare la nuova soglia)

La prima ipotesi riflette la situazione politica del consiglio uscente. Come si può osservare nella tabella seguente, lo schieramento²¹ di Centro destra (Lega+PdL+UdC) ottiene dal riparto dei seggi in quota proporzionale un numero di seggi tale che non consente l'assegnazione del premio di maggioranza. In pratica il premio viene disattivato²² e ripartito tra maggioranza e minoranza in parti uguali di 8 seggi.

1° Ipotesi Consiglio Regione Lombardia, voti Elezioni Europee 2009

Partiti	1° Ipotesi (Centro sinistra allargato e PdL+Lega+UDC)			
	Voti EU09 %	Seggi proporzionale con sbarramento 3%	seggi listino	Tot. seggi
FIAMMA TRICOLORE	0,57%			
FORZA NUOVA	0,58%			
LA DESTRA-MPA- PENSIONATI - ALL.DI CENTRO	0,88%			
LEGA NORD	22,73%	15		
IL POPOLO DELLA LIBERTA'	33,87%	23		
UNIONE DI CENTRO	5,01%	3		
			8	49
Seggio Cand. pres. perdente		1		
LISTA MARCO PANNELLA - EMMA BONINO	2,77%	1	1	
PARTITO COMUNISTA DEI LAVORATORI	0,67%			
DI PIETRO ITALIA DEI VALORI	6,51%	4	1	
PARTITO DEMOCRATICO	21,34%	14	5	
RIFOND. COM. - SIN. EUROPEA - COM. ITALIANI	2,73%	2	1	
SINISTRA E LIBERTA'	1,98%	1		
				31
Totale complessivo	100,00%			80

²⁰ Le proposte politiche tengono conto delle regole del gioco e qui si è in presenza di due sistemi elettorali completamente diversi: un proporzionale puro e un sistema misto proporzionale-maggioritario con un candidato capocoalizione. Questo comporta alleanze e messaggi articolati in modo differente.

²¹ Identico allo schieramento uscente, che ha governato la Lombardia dal 2005 al 2010.

²² Questo effetto è molto interessante. E' come se tutto quello sforzo voluto dal legislatore nel 1995, con la quota maggioritaria e la lista regionale, sia da considerare inutile.

2° ipotesi (come 1°, con alleanze tipo Camera)

Nella seconda ipotesi si sono disposte le coalizioni di liste in base alle posizioni politiche in Parlamento: centro sinistra allargato e centro destra senza UdC.

Il risultato in termini di seggi è evidente. Il PdL con la Lega guadagna il premio di maggioranza, quindi il saldo dei seggi è positivo. L'alleanza vista nella prima ipotesi comporta dei costi: la perdita del premio di maggioranza.

Si evidenzia un limite, sostanzialmente tecnico, insito in quella legge elettorale fatta in un momento di emergenza, nel gennaio-febbraio 1995, con il governo Dini.

Nella seguente tabella sono esposti i calcoli relativi sui seggi.

Consiglio Regione Lombardia con voti 2009

Partiti	1° Ipotesi PdL+Lega+UDC				2° Ipotesi Senza UDC		
		Seggi	seggi listino	Tot. seggi	Seggi	Seggi listino	Tot. Seggi
Fiamma Tricolore	0,57%						
Forza Nuova	0,58%						
La Destra-Mpa- Pens. -All. Di Centro	0,88%						
Lega Nord	22,73%	15			15		
Il Popolo Della Libertà	33,87%	23			23		
						16	54
Unione Di Centro	5,01%	3			3		3
			8	49			
C.Pres. sconfitto		1			1		
Lista Marco Pannella - Emma Bonino	2,77%	1	1		1		
Partito Comunista Dei Lavoratori	0,67%						
Di Pietro Italia Dei Valori	6,51%	4	1		4		
Partito Democratico	21,34%	14	5		14		
Rifond.Com. - Sin.Europea - Com. Italiani	2,73%	2	1		2		
Sinistra E Liberta'	1,98%	1			1		
			8	31			23
Totale Complessivo				80			80

3° ipotesi con applicazione della soglia 4%

Nella terza ipotesi si è semplicemente osservato l'effetto della nuova soglia del 4% nell'assegnazione dei seggi alle liste.

Consiglio Regione Lombardia con voti Eu2009

Partiti	%	1° ipotesi			2° ipotesi			3° ipotesi		
		Seggi	seggi listino	Tot. seggi	Seggi	Seggi listino	Tot. Seggi	Seggi sbarramento 4%	listino	Tot. Seggi
Fiamma Tricolore	0,57%									
Forza Nuova	0,58%									
La Destra - Mpa - Pens.	0,88%									
Lega Nord	22,73%	15			15			16		
Il Popolo Della Liberta'	33,87%	23			23			25		
						16	54		8	49
Unione Di Centro	5,01%	3			3		3	3		3
			8	49						
Seggio al C. Presidente Perdente		1			1			1		1
Lista Marco Pannella - Emma Bonino	2,77%	1	1		1					
Partito Comunista Dei Lavoratori	0,67%									
Di Pietro Italia Dei Valori	6,51%	4	1		4			4	2	6
Partito Democratico	21,34%	14	5		14			15	6	21
Rifond.Com. - Sin.Europea - Com.Italiani	2,73%	2	1		2					
Sinistra E Liberta'	1,98%	1			1					
				31			23			
Totale Complessivo	100,00%			80			80			

Considerazioni finali

Il risultato finale di tutte le operazioni di simulazione seggi sulla 3° ipotesi poteva essere facilmente intuibile dalle precedenti operazioni di calcolo, soprattutto dall'osservazione dello spazio politico. Il Centro destra in pratica in questo periodo storico non ha delle significative frammentazioni del voto, considerando che le numerose liste alla sua destra non raggiungono quote elettorali che possono incidere nella distribuzione dei seggi, infatti Forza Nuova, Fiamma Tricolore e la Destra²³ rimangono sotto l'uno per cento.

Il Centro sinistra si trova in una posizione completamente diversa, in quanto il consenso è suddiviso in numerose liste e coalizione di liste, in questo caso almeno sei, con cinque di esse che possono conquistare seggi. Ne consegue che la sinistra, in base ai dati delle europee 2009, sia molto più frammentata rispetto alla destra, come si può vedere nella seconda ipotesi.

In questo modo appare di difficile comprensione la proposta avanzata da alcuni esponenti del centro destra, con il C2669. Non si capisce la ragione che spinge ad avventurarsi su un terreno molto difficile, da un punto di vista di potestà normativa, per applicare una soglia di sbarramento dalla quale i proponenti difficilmente avranno vantaggi politici, misurabili ed evidenti, anzi, in Lombardia il saldo dell'operazione è fortemente negativo. In effetti vi può essere un piccolo guadagno di seggi dovuto all'esclusione di alcune liste, ampiamente compensato dalla perdita del premio di maggioranza, che, proprio per quei tre seggi in più, non scatta favorendo così una parte dello schieramento di sinistra. I beneficiari della soglia al 4%, propugnata dal progetto di legge Calderisi, appaiono il Partito Democratico e l'Italia dei Valori. Così si comprende la ragione che ha spinto quest'ultima a cercare una via di salvezza per il C2669, proponendo un Comitato ristretto durante l'esame in 1° Commissione alla Camera.

Infine occorre fare un'ultima considerazione sugli effetti distorti della soglia al 4%, che sono ancora più evidenti se si comparano i seggi ottenuti da due partiti con voti molto simili, come la Lega e il PD, 16 contro 21. La Lega con più voti del PD, si potrebbe trovare nella condizione di vincere le elezioni ed ottenere in Consiglio meno seggi²⁴ dell'avversario politico sconfitto. Il C2669 dimostra un certo effetto distorsivo che risulta difficilmente accettabile proprio da un punto di vista politico. Da un punto di vista di tecnica elettorale appare una misura estemporanea con degli effetti collaterali difficilmente prevedibili, per cui non la si può considerare come una variante elettorale in corso d'opera con azione coerente.

²³ In coalizione con MPA di Lombardo e Pensionati

²⁴ Anche se si considerasse che nella prima parte del listino regionale (di 8 candidati) vi sia una quota proporzionale di spettanza della Lega, questa potrebbe essere pari a circa 3 seggi. In totale 19 seggi, 16 seggi circoscrizionali più 3 sul listino regionali

Allegato: La proposta di legge C2669

Titolo: "Modifiche alla legge 2 luglio 2004, n. 165, e norme transitorie per le elezioni dei consigli regionali e dei presidenti delle giunte regionali da tenersi nell'anno 2010, nonché modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di elezione dei consigli comunali e provinciali"

Art. 1. (Soglia minima di sbarramento per l'elezione del consiglio regionale).

1. All'articolo 4, comma 1, della legge 2 luglio 2004, n. 165, dopo la lettera *a*) è inserita la seguente:

«*a-bis*) riduzione della frammentazione della rappresentanza tramite la previsione di una soglia minima di sbarramento che, in ogni caso, escluda dall'assegnazione dei seggi le liste che ottengono meno del 4 per cento del totale dei voti validi in sede regionale;».

Art. 2. (Norma transitoria).

1. Limitatamente alle elezioni dei presidenti della giunta regionale e dei consigli regionali delle regioni a statuto ordinario dell'anno 2010, qualora le regioni non abbiano dato attuazione con propria legge al principio della soglia minima di sbarramento stabilito dall'articolo 4, comma 1, lettera *a-bis*), della legge 2 luglio 2004, n. 165, introdotta dall'articolo 1 della presente legge, sono in ogni caso escluse dall'assegnazione dei seggi le liste circoscrizionali e le liste regionali che hanno ottenuto un numero di voti validi inferiori al 4 per cento del totale dei voti validi espressi nella regione per tutte le liste, rispettivamente, circoscrizionali e regionali.

Art. 3. (Divieto di assegnazione di seggi in sovrannumero).

1. All'elezione dei consigli regionali delle regioni il cui statuto determina il numero dei componenti il consiglio regionale non si applica la disposizione dell'aumento del numero dei seggi assegnati al consiglio di cui all'articolo 15, quindicesimo comma, della legge 17 febbraio 1968, n. 108.

2. Nelle more dell'entrata in vigore delle specifiche leggi elettorali regionali di attuazione del comma 1 del presente articolo, le disposizioni della legge 17 febbraio 1968, n. 108, e le disposizioni delle rispettive leggi elettorali regionali vigenti che attribuiscono alla lista o alla coalizione collegata al candidato proclamato eletto presidente della giunta regionale una determinata quota di seggi, si applicano sottraendo tale quota al numero dei seggi assegnati dallo statuto al consiglio regionale e attribuendo i seggi restanti alle liste non collegate, secondo le altre modalità stabilite da ciascuna legge elettorale regionale.

Art. 4. (Soglia di sbarramento per l'elezione del consiglio comunale e del consiglio provinciale).

1. Al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) il comma 7 dell'articolo 73 è sostituito dal seguente:

«7. Non sono ammesse all'assegnazione dei seggi le liste che al primo turno hanno ottenuto meno del 4 per cento dei voti validi»;

b) il comma 5 dell'articolo 75 è sostituito dal seguente:

«5. Non sono ammessi all'assegnazione dei seggi i gruppi di candidati che al primo turno hanno ottenuto meno del 4 per cento dei voti validi».