

SOCIETA' ITALIANA DI STUDI ELETTORALI (SISE)  
X CONVEGNO INTERNAZIONALE,  
12-13 NOVEMBRE 2009 – TORINO  
“Governi locali e regionali in Europa fra sistemi elettorali e scelte di voto”

Fortunato Musella  
(fortunato.musella@unina.it)

**Voto ‘ad personam’ e frammentazione delle assemblee elettive  
nelle regioni italiane**

*WORKSHOP: PROBLEMI DELLA RAPPRESENTANZA*

## 1. *La doppia personalizzazione nelle regioni italiane*

Le riforme che hanno interessato le regioni italiane a partire dagli anni novanta hanno sottolineato la rilevanza del fattore personale nelle elezioni regionali, in due modi diversi. La legge costituzionale 1/1999 ha introdotto l'investitura diretta del presidente di regione, cui possono essere rivolti consensi in modo disgiunto rispetto alla coalizione. A partire da questa disposizione, i voti al futuro capo dell'esecutivo regionale hanno superato in modo significativo la somma delle preferenze partitiche nelle ultime consultazioni elettorali, e in alcuni casi risultano superiori anche di circa venti punti percentuali a quelli delle coalizioni di riferimento<sup>1</sup>. La seconda spinta alla personalizzazione del voto deriva dal sistema del voto di preferenza per i membri del consiglio regionale, che permette l'instaurarsi di rapporti personali e diretti sul territorio. Anche in questo caso, facendo ricorso a dati empirici, si può rilevare la portata del fenomeno: i dati sul tasso di preferenza segnalano un ampio ricorso a questo tipo di voto, che raggiunge una quota del 58% sulle preferenze esprimibili nelle elezioni 2005<sup>2</sup>. Al Sud del Paese tale percentuale si incrementa ulteriormente, così che tre elettori su quattro legano all'orientamento per una lista l'espressione di un voto *ad personam* sulla scheda elettorale.

Tuttavia le due forme di personalizzazione del voto, se possono essere accomunate per richiamare l'attenzione degli elettori sulle persone più che sulle strutture di partito, fanno capo a modelli diversi di relazione candidati-elettori. La prima riguarda i vertici delle istituzioni. E' la personalizzazione più vicina al tipo puro del potere carismatico di Weber: quella cui maggiormente il riformatore ha guardato per innescare un percorso di rinascita del governo locale nel nostro Paese. In questo caso il capo intrattiene con la cittadinanza un rapporto di tipo uno-a-molti, facendo leva sulle strutture mediatiche ed organizzative, assumendo posizioni di spicco nei confronti degli altri candidati, dell'elettorato e anche nei confronti del partito che lo sostiene, tanto da alimentare un consenso autonomo, spesso indipendente dal partito e sempre concentrato sulla sua figura<sup>3</sup>. In questo modo i leader politici assumono «il ruolo di “ancore” cognitive ed eventualmente decisionali, specie per quei segmenti di elettori meno politicizzati e/o rimasti privi dei tradizionali riferimenti di voto» (Barisione 2003).

---

<sup>1</sup> Ad esempio i candidati vincenti alla presidenza del Piemonte e del Lazio toccano un indice dell'1,21, quello della Lombardia dell'1,19, seguito da quello della Toscana che raggiunge l'1,16. In media nelle regioni italiane il voto ai presidenti supera dell'11% quello alle coalizioni che lo appoggiano.

<sup>2</sup> Il processo di rafforzamento del voto *micro-personale* sembra, inoltre, accomunare l'interno spettro politico dal centrosinistra al centrodestra [Bolgherini e Musella 2007]. Emblematico appare da questo punto di vista il caso della regione Campania, che vede i partiti di ispirazione cattolica raggiungere percentuali del tasso di preferenza altissime, molto prossime al 90%, nel 2000 come nel 2005. Sono però considerevoli, anche se inferiori ai partiti di centro, i tassi di preferenza dei partiti nell'area della sinistra storica: dal 78,5 dei Ds al 70,5 dei Verdi, fino al 62,6 dei Comunisti Italiani, una percentuale più che ragguardevole in un partito che non ha mai mancato di battersi contro ogni pratica personalistica. Ma il primato assoluto, tra maggioranza e opposizione spetta all'Udeur di Mastella, che col suo 88,7 sfiora la soglia di nove micro-voti su dieci.

<sup>3</sup> Come ha scritto Giacomo Sani, «indeboliti i partiti di massa e diluite le ideologie, nel corso degli ultimi decenni si è verificata una crescente personalizzazione del voto. Almeno per una parte dell'elettorato, ciò che conta non sono i principi e i valori affermati o i programmi specifici proposti, ma sempre di più, le caratteristiche personali dei protagonisti» [2001, 619-20].

La seconda forma di personalizzazione si riferisce, invece, ad una molteplicità di micro-centri di potere. Legata a pratiche antiche di scambio di risorse politiche, si instaura su piccola scala, in modo diretto e non mediato, né dalla distanza né dai grandi numeri, come invece avviene nel caso precedente. Il tipo di voto che ne deriva dipende fortemente da fattori di conoscenza personale sul territorio. In questo caso, infatti, la mobilitazione del consenso è capillare e si basa su una miriade di relazioni personali e dirette, di tipo uno-ad-uno fra candidato ed elettore. La vera notizia del comportamento elettorale è che questo tipo di personalizzazione anziché diminuire nel corso del tempo, come era sembrata prevedere gran parte dell'analisi politica negli ultimi anni, tiene invece banco, incidendo in modo significativo sul risultato elettorale in consultazioni sia nazionali che locali.

Molto diverse sono anche le conseguenze che lo sviluppo dei due tipi di personalizzazione comportano per il funzionamento delle istituzioni regionali. Mentre il voto leader-oriented accredita il presidente come il principale responsabile dell'azione politica regionale, il voto rivolto ai consiglieri agisce come una forza centrifuga. La persistenza della preferenza unica nel nuovo sistema elettorale, combinato con l'assenza di adeguate soglie di sbarramento alla rappresentanza e la mancanza di vincoli significativi per la presentazione di liste, accompagna – e produce – la moltiplicazione dei soggetti politici e l'emergere dei personalismi sull'arena consiliare.

Le regioni italiane risultano così in mezzo al guado. Consultazioni elettorali (doppiamente) personalizzate generano una netta linea di tensione fra governi incentrati sulla figura del leader ed assemblee sempre più frammentate e divise al loro interno. Da una parte il presidente forte della legittimazione diretta può esclamare il “governo sono io”. D'altra parte una miriade di capi locali sono pronti a contrastare lo schema presidenziale dei poteri regionali sulla base del proprio bottino di preferenza, e di una legislazione elettorale che non scoraggia la formazione di liste personali. Se le riforme maggioritarie hanno impresso una vera e propria svolta sulla logica di governo regionale, rivoluzionandone il processo deliberativo e i rapporti interistituzionali (Musella 2009), non mancano, dunque, ritardi o battute d'arresto nel progetto del “maggioritario regionale”.

In questo articolo si analizzeranno gli elementi più critici del processo di formazione delle assemblee regionali, esaminando la frammentazione dei consigli sia ‘in entrata’ che ‘in uscita’. Se, infatti, le nuove regole non sono sufficienti a limitare la moltiplicazione dell'offerta elettorale, anche la ristrutturazione della rappresentanza che segue il voto sembra amplificare la frantumazione dei legislativi regionali. Si pensi, ad esempio, a come i regolamenti consiliari offrano ampie possibilità per la creazione di piccoli gruppi. Anzi nelle regioni italiane spesso si ritrovano gruppi composti da un solo consigliere: il “mono-gruppo” rappresenta un vero e proprio ossimoro che rimanda al processo di atomizzazione delle assemblee regionali. Infine, nell'ultima parte del contributo, sarà dedicata particolare attenzione a quelle modifiche alle leggi elettorali regionali o ai regolamenti consiliari che possano incidere sulla composizione e i meccanismi di funzionamento dei consigli regionali.

## 2. La frammentazione in “entrata” dei consigli regionali

Le nuove regole per le elezioni regionali introdotte nella seconda metà degli anni novanta fanno riferimento ad un sistema elettorale misto, con una certa propensione dunque a produrre effetti diversi e in parte contrastanti. Uno degli obiettivi del nuovo dispositivo è quello di produrre ampie maggioranze, come dimostra chiaramente il ricorso allo strumento del premio di maggioranza, che è pari al 20% per la coalizione vincente che ottenga meno del 50% dei voti, o al 10% per una formazione che raggiunga una percentuale superiore alla metà dei consensi (Di Giovine e Sicardi 1995; D’Alimonte 2000). Di fatto, tale meccanismo ha garantito negli ultimi appuntamenti elettorali la formazione di larghe maggioranze: quest’ultime hanno ricoperto in media circa il 60% dei seggi, e in regioni come la Lombardia, il Veneto o l’Abruzzo ottengono o superano anche il 65% dei seggi disponibili (tab. 1).

TAB. 1 *Percentuale di voti proporzionali e di seggi totali conseguiti dalla coalizione vincente (1995-2005)*

REGIONI	1995		2000		2005	
	% voti	% seggi	% voti	% seggi	% voti	% seggi
PIEMONTE	40,9	55,0	56,0	66,7	50,0	60,3
LOMBARDIA	41,7	60,0	65,8	63,8	55,4	65,0
VENETO	38,4	54,7	60,4	61,7	53,3	65,0
LIGURIA	43,9	60,0	51,2	60,0	53,4	64,0
EMIL.-ROM.	56,9	68,0	56,5	66,0	62,0	64,0
TOSCANA	52,9	66,0	50,2	64,0	56,7	60,0
UMBRIA	62,6	60,0	58,0	66,7	63,4	63,3
MARCHE	53,9	65,0	50,2	62,5	57,6	60,0
LAZIO	47,6	59,7	53,2	63,3	48,5	60,6
ABRUZZO	51,7	62,5	49,4	60,5	57,9	67,5
CAMPANIA	48,4	60,0	47,8	60,0	63,6	63,3
PUGLIA	47,0	60,0	53,7	63,3	63,4	63,3
BASILICATA	48,5	59,7	54,3	63,3	49,7	60,0
CALABRIA	59,2	60,0	69,8	70,0	68,8	66,7
ITALIA (14 regioni)	45,0	59,5	50,1	60,5	60,8	60

Fonte: Chiaramonte 2007, p. 228

Tuttavia se ci si sposta dalle modalità di funzionamento del premio di maggioranza agli effetti che esso consegue sul sistema dei partiti, il quadro risulta interlocutorio. Le nuove regole maggioritarie sembrano contribuire alla formazione di un formato di competizione bipolare. Se si considerano i risultati elettorali ottenuti dal centrodestra e dal centrosinistra, si evince che le due

coalizioni assommano la quasi totalità dei consensi espressi. In questo modo essi lasciano poco o nessuno spazio per la formazione di un eventuale terzo polo. La politica delle alleanze, sia pre che post-elettorale, che ha costituito un tratto caratterizzante della transizione italiana, ha dato vita, infatti, a coalizioni di tipo *catch-all* anche nelle regioni italiane (Chiaramonte e Di Virgilio 2000). Se già le elezioni del 2000 sono state battezzate come un vero e proprio trionfo del bipolarismo, nel 2005 le due coalizioni più grandi riescono a sfruttare quasi completamente il bottino di consensi per la parte maggioritaria del voto (tabella 2).

Risulta però quanto mai lontano l'obiettivo del bipartitismo. Basta calcolare la somma dei voti conseguiti dai due più grandi partiti nei singoli casi regionali per constatare che essi raggiungono in media meno della metà dei consensi disponibili (tabella 3). Nelle elezioni del 2000 in alcune regioni come la Campania, la Basilicata e la Calabria, tale valore si attesta intorno al 35%. Stupisce anche una minore concentrazione dei voti su primi due partiti nelle elezioni del 2005 rispetto al 2000, quando si passa da un valore nazionale del 46,7% al 40,5%, nonostante la costituzione a sinistra della formazione "Uniti nell'Ulivo" sia avvenuta in molti contesti regionali. Risulta rafforzata, inoltre, la differenza fra le aree territoriali, dovuta anche alla decisione dei Democratici di Sinistra di correre da soli al Sud. Con il risultato che i primi due partiti raggiungono poco più del 30% in Abruzzo, Campania e Puglia, e addirittura in Calabria il valore minimo del 25,6%.

TAB. 2. Risultati e somma dei consensi ottenuti dal centrodestra e dal centrosinistra (su voti validi) nel voto maggioritario nelle elezioni del 2000 e del 2005 per regioni

REGIONE	2000			2005		
	CD	CS	CD+CS	CD	CS	CD+CS
PIEMONTE	51,8	39,5	91,3	47,1	50,8	97,9
LOMBARDIA	62,4	31,5	93,9	53,9	43,2	97,1
VENETO	54,9	38,2	93,1	50,6	42,4	93,0
LIGURIA	50,8	46,0	96,8	46,6	52,6	99,2
EM.-ROM.	40,3	56,5	96,8	35,2	62,7	97,9
TOSCANA	40,0	49,2	89,2	32,8	57,4	90,2
UMBRIA	39,2	56,4	95,6	33,6	63,0	96,6
MARCHE	44,2	49,9	94,1	38,5	57,7	96,2
LAZIO	51,3	46,0	97,3	47,4	50,7	98,1
ABRUZZO	49,3	48,8	98,1	40,6	58,2	98,8
CAMPANIA	44,2	54,2	98,4	34,4	61,6	96,0
PUGLIA	53,9	43,4	97,3	49,2	49,8	99,0
BASILICATA	35,1	63,1	98,2	28,8	67,0	95,8
CALABRIA	49,8	48,7	98,5	39,7	58,9	98,6
ITALIA (14 regioni)	50,6	44,5	95,1	44,2	52,4	96,6

Fonte: Elaborazione propria su dati del Ministero dell'Interno

TAB. 3. Percentuali di voto ottenute dai primi due partiti e loro somma nelle elezioni regionali del 2000 e del 2005

REGIONE	Primo Partito (A)	Percentuale di voti ottenuti	Secondo Partito (B)	Percentuale di voti ottenuti	<b>A+B</b>
Elezioni regionali 2000					
PIEMONTE	FI	30,8	DS	17,7	48,6
LOMBARDIA	FI	33,9	DS	20,2	54,1
VENETO	FI	30,4	Democratici	13,7	44,1
LIGURIA	FI	27,3	DS	26,2	53,5
EM.-ROM.	DS	36,2	FI	21,2	57,4
TOSCANA	DS	36,2	FI	20,3	56,5
UMBRIA	DS	32,1	FI	18,6	50,7
MARCHE	DS	26,8	FI	19,6	46,4
LAZIO	AN	23,1	DS	20,0	43,1
ABRUZZO	DS	20,2	FI	19,3	39,5
CAMPANIA	FI	20,9	DS	14,2	35,1
PUGLIA	FI	28,7	DS	15,7	44,3
BASILICATA	DS	17,5	PPI	17,4	34,9
CALABRIA	FI	18,3	DS	14,3	32,6
Riepilogo	FI	25,4	DS	21,3	46,7

Fonte: Elaborazione propria su dati dell'Istituto Carlo Cattaneo, "Archivio dati sulle elezioni e la partecipazione politica", [www.cattaneo.org](http://www.cattaneo.org)

nazionale					
Elezioni regionali 2005					
PIEMONTE	FI	22,4	DS	20,1	42,5
LOMBARDIA	Uniti Ulivo	27,1	FI	26,0	53,1
VENETO	Uniti Ulivo	24,3	FI	22,7	47
LIGURIA	Uniti Ulivo	34,3	FI	19,7	54
EM.-ROM.	Uniti Ulivo	48,1	FI	18,2	66,3
TOSCANA	Uniti Ulivo	48,8	FI	17,2	66
UMBRIA	Uniti Ulivo	45,4	FI	18,5	61,2
MARCHE	Uniti Ulivo	40,1	FI	18,0	58,2
LAZIO	Uniti Ulivo	27,1	AN	16,9	44
ABRUZZO	DS	18,6	FI	16,0	34,6
CAMPANIA	Margherita	16,0	DS	15,3	31,3
PUGLIA	FI	17,8	DS	16,6	34,4
BASILICATA	Uniti Ulivo	38,9	DS	12,7	51,5
CALABRIA	Uniti Ulivo	15,5	Margherita	14,5	25,8
Riepilogo	Uniti Ulivo	21,8	FI	18,7	40,5
nazionale					

Alla costituzione di ampie maggioranze, si uniscono poi numerosi altri elementi che rendono tali coalizioni differenziate al proprio interno, e quindi poco coese.

Si può innanzitutto ricordare il ruolo della possibilità di voto di preferenza nel modificare i rapporti fra partiti e candidati. Le elezioni regionali del 2005 si sono, infatti, segnalate per un ingente ricorso a questo tipo di voto, che si incrementa rispetto al già consistente ammontare delle consultazioni precedenti (Fabrizio e Feltrin 2007). Più in particolare, nella tabella 4 è possibile analizzare l'andamento di questo tipo di voto per tutte le regioni italiane, nelle ultime consultazioni elettorali. Nel giro di cinque anni si è passati da un tasso del 52,9% ad uno del 57,5%. Nelle regioni meridionali il tasso di preferenza supera l'81% delle preferenze nel 2005, aumentando di 4,6 punti percentuali rispetto a cinque anni prima. Più contenuti sono i dati nelle regioni settentrionali e centrali, anche se l'aumento fra le due consultazioni risulta di tutta evidenza: il tasso si incrementa di 4,2 punti al nord, e di ben 9,8 punti al centro. Sempre più i consiglieri sembrano costituire, dunque, i principali artefici delle proprie fortune elettorali, mano a mano che il fattore personale e la ricerca di un rapporto non mediato con gli elettori divengono le principali risorse per vincere le elezioni.

Una ricca letteratura ha attribuito al voto di preferenza interpretazioni divergenti (Cazzola 1975; Calise 1978; D'amico 1987; De Luca 2001; Bolgherini e Musella 2006). C'è chi ne esalta gli aspetti positivi per l'arricchimento del tessuto democratico, sottolineando come gli elettori siano chiamati in prima persona ad assumersi la responsabilità della scelta dei componenti dell'assemblea. O chi pensa che l'aumento del tasso di preferenza segnali la deriva verso lo sviluppo di forme politiche di tipo clientelari, in cui gli elettori scambino l'espressione del consenso con contropartite materiali e concrete all'atto di voto. Tuttavia su un punto si può concordare: la tendenza alla personalizzazione che si registra nel comportamento elettorale costringe i consiglieri ad autonomizzarsi dal partito sia in campagna elettorale che in corso di legislatura. Sia che si ricerchi maggiore visibilità in punto di acquisizione del consenso, sia che si risponda alla *constituency* di riferimento attraverso l'azione politica, i membri dell'assemblea si mettono in proprio rispetto al

partito di appartenenza. Di fatto il legame particolaristico dei consiglieri con il territorio diviene oltre ad una risorsa preziosa anche un elemento da cui non è impossibile prescindere. Come vedremo in seguito, è questo un elemento che contribuisce a rendere le coalizioni molto fragili e suscettibili di sfrangiarsi in corso di legislatura.

TAB. 4. *Tasso di preferenza nelle regioni italiane: percentuali e variazioni (2000-2005)*

REGIONE	<i>Preferenze</i> 2000 (%)	<i>Preferenze</i> 2005 (%)	<i>Variazione</i>
Abruzzo	74	76,8	2,8
Basilicata	87,3	89,6	2,3
Calabria	82,5	87,6	5,1
Campania	69,6	76,8	7,2
Emilia R.	22,6	28,1	5,5
Lazio	48,0	54,4	6,4
Liguria	42,4	46,2	3,8
Lombardia	25,2	26,6	1,4
Marche	44,6	49,5	4,9
Piemonte	35,6	40,9	5,3
Puglia	71,2	76,9	5,7
Toscana	28,6		
Umbria	50,9	54,8	3,9
Veneto	33,9	39,1	5,2
Nord	31,9	36,2	4,2
Centro	43,0	52,9	9,8
Sud	76,9	81,5	4,6
<i>Valore medio</i>	52,9	57,5	4,6

Nord: Emilia Romagna, Liguria, Lombardia, Piemonte, Veneto;

Centro: Lazio, Marche, Toscana, Umbria;

Sud: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Puglia.

Fonte: Elaborazione propria su dati del Ministero dell'Interno

Anche altri elementi del nuovo sistema elettorale contribuiscono a tenere alto il livello di frammentazione dei consigli regionali<sup>4</sup>. Una soglia di sbarramento fissata al 3% o 5%, rispettivamente per le liste unite in coalizione o che corrano da sole, cerca di operare un incentivo alla riduzione del numero dei partiti, ma non è affatto sufficiente, per la sua scarsa entità, a garantire una significativa riduzione del numero di partiti sull'arena elettorale. Il proliferare di liste è anche un effetto, inoltre, dell'assenza di vincoli significativi per la presentazione di liste: la legge

<sup>4</sup> La frammentazione è stata la caratteristica tipica delle assemblee regionali anche in periodo primo-repubblicano: in una prima fase, durata quindici anni, il sistema partitico regionale sembrava riproporre in piccolo il formato e la dinamica del sistema multipartitico nazionale. Nell'arco di tempo poi fra le due elezioni del 1985 e del 1990, nel periodo in cui il sistema partitico nazionale faceva sentire i primi scricchiolii, la tendenza alla frammentazione cresceva poi ulteriormente. Nel 1985 si presentavano in media per ogni regione 12,6 liste di partito, con picchi massimi in alcune aree: in Campania, ad esempio, le liste erano ben 17. Si può calcolare che la dispersione di voti consentiva in media ad otto liste di entrare in consiglio. Per giungere poi all'elezioni del 1990 nelle quali risultava ormai chiaro lo sgretolamento del sistema dei partiti regionali, che raggiungeva un numero medio di liste pari a 14,5 per regione, con i territori settentrionali che per effetto delle leghe autonomistiche arrivavano anche a contare un numero di liste pari a 20. Cfr. R. De Luca 2004.

infatti dispone la raccolta di un numero minimo di firme per ciascuna provincia che dipende dall'ampiezza della popolazione, e che in ogni caso varia tra 750 e 2000: «un ostacolo tutt'altro che insormontabile anche per i partiti minori» [Chiaramonte e Vassallo 2001, 70].

Come si vede nella tabella 5, il numero di liste che si presentano alle elezioni rimane molto alto: la relazione che spesso si pone fra innesti maggioritari nel sistema elettorale e semplificazione del sistema dei partiti sembra più problematica del previsto. Il numero di liste, infatti, cresce anche fra le elezioni del 1995 e quelle del 2005, passando in media da un ammontare di 12,7 nel 1995 ad uno di 16,6 nel 2005. Se poi si considera il numero di liste che trovano rappresentanza in consiglio, si ricava che sono in media 10,5 le liste che ottengono seggi consiliari, ben due in più rispetto alle elezioni del 1995. In termini assoluti, sul territorio nazionale le formazioni sono tantissime: alle consultazioni 2005 si presentano circa 230 liste, di contro alle 190 del 1995. La composizione dei consigli dopo le elezioni del 2005 mostra la presenza di ben 147 liste.

Si segnalano poi alcuni casi esemplari: in Campania nel 2005 le liste che si presentano alle elezioni sono 21, di cui tredici ottengono anche seggi in consiglio. Nella regione Lazio le liste sono addirittura 23, anche se si riducono a 11 le liste che conquistano un posto in consiglio. Un discorso simile accomuna Piemonte, Liguria e Puglia, che uniscono ad un'elevata frammentazione dell'offerta elettorale (con 20 liste che si presentano alle elezioni del 2005), ad un alto numero di soggetti che affollano l'arena consiliare (con rispettivamente 14, 11 e 15 liste che entrano in consiglio). Se si analizzano i dati sul numero di liste per macro-aree, si può vedere come il sud del paese nelle elezioni del 2005 mostra, se pur di poco, i risultati più significativi. In questa parte del paese, infatti, in media si presentano alle ultime elezioni regionali 18 liste elettorali, mentre 12 formazioni entrano in assemblea (tabella 6). Di fatto, però, il quadro complessivo restituisce l'immagine di una frammentazione elettorale e consiliare che sembra non risparmiare alcuna parte del paese.

TAB. 5. *La frammentazione elettorale (voti) e consiliare (seggi) per regioni, elezioni 1995, 2000, 2005*

REGIONI	1995		2000		2005	
	Numero liste presenti	Numero liste che ottengono seggi	Numero liste presenti	Numero liste che ottengono seggi	Numero liste presenti	Numero liste che ottengono seggi
PIEMONTE	15	10	19	13	20	14
LOMBARDIA	15	9	14	10	16	10
VENETO	12	9	17	11	16	11
LIGURIA	15	9	18	11	20	11
EM.-ROM.	11	9	18	10	13	9
TOSCANA	11	8	17	11	11	7
UMBRIA	11	6	13	9	10	7
MARCHE	13	9	16	11	15	8
LAZIO	14	7	20	12	23	11
ABRUZZO	10	8	18	12	17	12

MOLISE	9	8	17	11	-	-
CAMPANIA	15	10	20	15	21	13
PUGLIA	14	9	20	13	20	15
BASILICATA	12	10	17	12	14	9
CALABRIA	13	8	21	14	17	10
MEDIA	12,7	8,6	17,7	11,7	16,6	10,5

Fonte: Chiaramonte 2007, p. 234

TAB. 6. *La frammentazione elettorale (voti) e consiliare (seggi) per aree territoriali, elezioni 1995, 2000, 2005*

Aree territoriali	Numero di liste presenti			Numero di liste che ottengono seggi		
	1995	2000	2005	1995	2000	2005
Nord	13,6	17,2	17	9,2	11	11
Centro	12,2	16,5	14,7	7,5	10,7	8,2
Sud	12,2	18,8	17,8	8,8	12,8	11,8

Nord: Emilia Romagna, Liguria, Lombardia, Piemonte, Veneto;

Centro: Lazio, Marche, Toscana, Umbria;

Sud: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Puglia.

Fonte: Elaborazione propria su dati tratti da [Chiaramonte 2007].

Valori molto alti si riscontrano anche tenendo conto del “valore relativo” delle liste elettorali. Utilizzando il noto indice<sup>5</sup> di Laakso e Taguepera (1979) si riscontra, infatti, un alto numero di liste elettorali e consiliari (tabella 7). Il numero effettivo di liste che si presentano alle elezioni conosce un incremento da un valore di 6 nel 1995 ad uno di 6,5 nel 2005. Il numero effettivo di liste presenti in consiglio invece è di 5,2 nel 1995, e tale percentuale non si abbassa nel decennio successivo, raggiungendo anche un aumento significativo in seguito alle consultazioni del 2000 (6,1). Di fatto le ultime consultazioni elettorali si sono segnalate particolarmente non solo per la strategia inclusiva adottata dalle coalizioni ma anche per la presenza di liste sorte in modo improvvisato. Si vede, dunque, che nonostante il cambio delle regole elettorali, sia la dinamica sia il formato del sistema dei partiti non si pongono in discontinuità col passato, e anzi accentuano alcune loro caratteristiche.

<sup>5</sup> L'indice o formula di Laakso-Taagepera misura “il numero effettivo di partiti” tenendo conto dei voti che questi riescono a raccogliere alle elezioni o i seggi che essi ottengono. Quando troviamo n partiti con uguale forza elettorale allora tale indice è uguale a n, mentre esso è pari a 0 nel caso di partito unico. Più alto è l'indice, dunque, maggiore risulta essere la frammentazione assembleare.

Basta prendere in considerazione i nomi delle liste che si sono presentate nelle ultime consultazioni per rendersi conto della variabilità dell'offerta elettorale. Alcune di queste si segnalano particolarmente per la loro originalità o per il riferimento a temi non molto politicizzati, quali ad esempio il sostegno ad una squadra di calcio, o la difesa di interessi molto specifici, come quelli dei consumatori o degli animalisti. Si ricordano ad esempio le formazioni "Avanti Lazio" e "Forza Roma" nel Lazio, "Pensionati Europa" e la "Lista consumatori e socialisti liberali" in Piemonte, "Consumatori e Patto in Liguria" e la lista "Pensionati" in Liguria, o quella "Consumatori" in Veneto. A queste poi si aggiungono le liste personali, che riprendono nella propria denominazione il nome del candidato alla presidenza, così da fare leva, ancora una volta, sul consenso personalizzato che il leader riesce a suscitare anche per la parte proporzionale della traduzione dei voti in seggi: ad esempio la lista "Insieme per Bresso" in Piemonte, la "Lista Sandro Biasotti" in Liguria, la "Lista Storace" in Lazio o la lista "Con Abramo" in Calabria.

Lo stesso indice di Laakso e Taguepera può essere poi utilizzato per ottenere una misura della divisione interna delle assemblee regionali nelle varie aree territoriali del nostro Paese. Questa risulta essere molto più alta al sud che al nord. Le regioni meridionali presentano, infatti, per le tre ultime consultazioni elettorali un numero effettivo di liste consiliari superiore rispetto a quelle settentrionali (tabella 8). Soffermendosi sul 2005, ad esempio, al sud si presentano alle elezioni in media 8,6 liste effettive, mentre tale valore scende al di sotto del valore di sei al centro e al nord. Una differenza che si ripresenta poi, in modo più evidente, se si guarda al numero effettivo di liste che ottengono seggi: 7,4 al sud contro poco più di 5 nelle altre due aree territoriali.

TAB. 7. *Indici di Laakso e Taguepera. La frammentazione elettorale (voti) e consiliare (seggi) per regioni, elezioni 1995, 2000, 2005*

REGIONI	1995		2000		2005	
	Numero effettivo di liste consiliari (voti proporzionali)	Numero effettivo di liste consiliari (seggi proporzionali)	Numero effettivo di liste consiliari (voti proporzionali)	Numero effettivo di liste consiliari (seggi proporzionali)	Numero effettivo di liste consiliari (voti proporzionali)	Numero effettivo di liste consiliari (seggi proporzionali)
PIEMONTE	6,4	5,6	6,4	5,1	7,8	7,2
LOMBARDIA	6,0	5,2	5,1	4,4	5,5	4,7
VENETO	7,0	5,9	6,4	5,2	6,6	5,5
LIGURIA	5,5	4,8	6	4,8	5,5	4,7
EM.-ROM.	4,1	3,3	5	4,0	3,6	3,2
TOSCANA	4,2	3,5	4,9	3,9	3,4	3
UMBRIA	4,5	3,8	5,6	5	3,8	3,5
MARCHE	5,2	4,6	6,6	5,7	4,5	3,8
LAZIO	5,4	4,6	6,6	5,7	6,8	6

ABRUZZO	6,4	5,5	8,4	7,9	8,4	7,7
MOLISE	6,8	6,6	9,5	7,9	-	-
CAMPANIA	7,3	6,6	9,5	9,1	10,1	8,7
PUGLIA	6,5	5,6	6,9	5,7	9,4	8,9
BASILICATA	7,4	6,7	9,3	9,3	5	4,8
CALABRIA	6,9	6,0	10,8	9,5	10,3	8,6
MEDIA	6,0	5,2	7,1	6,1	6,5	5,7

TAB. 8. *Indici di Laakso e Taagepera. La frammentazione elettorale (voti) e consiliare (seggi) per aree territoriali, elezioni 1995, 2000, 2005*

Aree territoriali	Numero effettivo di liste consiliari (voti proporzionali)			Numero effettivo di liste consiliari (seggi proporzionali)		
	1995	2000	2005	1995	2000	2005
Nord	5,8	5,8	5,8	4,9	4,7	5,7
Centro	4,8	5,9	5,9	4,1	5,9	5,9
Sud	6,9	9,1	8,6	6,2	8,2	7,4

Nord: Emilia Romagna, Liguria, Lombardia, Piemonte, Veneto;

Centro: Lazio, Marche, Toscana, Umbria;

Sud: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Puglia.

Fonte: Elaborazione propria su dati tratti da [Chiaromonte 2007].

La formula che unisce bipolarismo e frammentazione sembra dunque la più adatta a cogliere il rendimento del sistema elettorale nelle regioni italiane. Del resto è comprensibile che, con un dispositivo elettorale che ha reso utili per l'elezione del capo dell'esecutivo anche i voti raccolti da piccole liste, anche sotto basse soglie di consenso, «ogni barriera alla frammentazione è di fatto caduta: il marketing elettorale ha fatto il resto, inducendo alla moltiplicazione dell'offerta a caccia di ogni singolo voto» (Fusaro 2008). I dati presentati mostrano elementi di sintesi molto significativi. In media 17 liste elettorali contendono il consenso nelle nostre regioni, e la maggior parte di queste riescono anche a entrare in consiglio. Una premessa importante per la frammentazione consiliare, che poi viene ancor più amplificata, come vedremo, nel passaggio dal momento elettorale alla strutturazione della rappresentanza che segue il voto.

### 3. *La frammentazione in "uscita": gruppi e commissioni consiliari nelle regioni italiane*

La situazione sembra addirittura aggravata se consideriamo i gruppi consiliari che al momento compongono le assemblee regionali, il cui numero è in genere maggiore a quello delle liste che riescono ad ottenere seggi. Nonostante manuali e trattati concordano «nel definire i gruppi parlamentari come l'«espressione» dei partiti politici, la loro «proiezione» nelle istituzioni pubbliche» (Bin 2007), in quanto momento importante in cui il partito, per così dire, si fa istituzione, di fatto i

gruppi sono soggetti politici distinti dai partiti. Di qui, la non completa equivalenza fra le liste che si presentano alle elezioni e le articolazioni interne al consiglio. Una serie di altre considerazioni rendono poi conveniente per i consiglieri la formazioni di gruppi consiliari. Bisogna, infatti, considerare che la costituzione di un gruppo comporta per i suoi componenti una serie di vantaggi, sia materiali, con riferimento alle maggiori risorse finanziarie e organizzative messe a disposizione delle articolazioni interne dei consigli regionali, sia simboliche, per l'aumento di visibilità che ottengono i consiglieri che fanno gruppo a sé.

Ciò spiega la moltiplicazione dei gruppi nei consigli. Nelle venti regioni italiane si possono contare per l'ottava legislatura 206 gruppi consiliari, di cui 143 (quasi il 70 per cento) composti da meno di quattro consiglieri, 64 da 2 o 3 consiglieri, ed addirittura 79 (vale a dire più del 38 per cento) da un solo membro (tabella 11). Questi dati sembrano rendere vani i pur modesti sforzi di riduzione della frammentazione operati dalle nuove regole elettorali. Di fatto in assenza di alte soglie di sbarramento all'ingresso e di adeguate disposizioni regolamentari che impediscano la formazione di mini o mono-gruppi, le maggioranze prodotte dalle consultazioni elettorali possono sgretolarsi con facilità. Rende il punto più chiaro una fotografia dell'attuale composizione dei consigli regionali (tabella 9). In media i gruppi consiliari nelle regioni italiane sono composti da soli 3,6 consiglieri, e in regioni come la Puglia si arriva addirittura a contare 21 gruppi. Un quadro poco incoraggiante se si considerano le aspirazioni di semplificazione della rappresentanza consiliare che la riforma sembrava fare proprie.

TAB. 9. *Composizione dei consigli regionali: dati quantitativi, 2009*

REGIONI	Numero consiglieri	Numero gruppi consiliari	Media consiglieri per gruppo
PIEMONTE	63	18	3,5
LOMBARDIA	80	18	4,4
VENETO	60	14	4,3
LIGURIA	40	13	3,1
EM.-ROM.	50	13	3,8
TOSCANA	65	11	5,9
UMBRIA	31	10	3,1
MARCHE	40	12	3,6
LAZIO	70	18	3,9
ABRUZZO	42	9	4,1
MOLISE	30	15	2,0
CAMPANIA	60	11	5,4

PUGLIA	70	20	3,5
BASILICATA	32	11	2,9
CALABRIA	51	13	3,9
MEDIA	52,2	13,7	3,8

Fonte: Elaborazione su dati tratti dai siti ufficiali delle regioni italiane, 24 settembre 2009.

TAB. 10. *'Mono-gruppi' e piccoli gruppi nei consigli regionali*

REGIONI	Mono-gruppi	Gruppi composti da due membri	Gruppi composti da tre membri
PIEMONTE	7	5	2
LOMBARDIA	8	4	1
VENETO	8	0	1
LIGURIA	4	5	1
EM.-ROM.	6	2	1
TOSCANA	1	4	1
UMBRIA	5	2	1
MARCHE	4	3	0
LAZIO	10	4	0
ABRUZZO	5	1	0
MOLISE	7	2	4
CAMPANIA	1	2	2
PUGLIA	6	5	1
BASILICATA	3	0	5
CALABRIA	4	2	3
<b>Totale</b>	<b>79</b>	<b>41</b>	<b>23</b>
<b>Percentuale sul totale dei gruppi</b>	<b>38,3</b>	<b>19,9</b>	<b>11,2</b>

Fonte: Elaborazione su dati tratti dai siti ufficiali delle regioni italiane, 24 settembre 2009.

Se leggiamo i dati sui gruppi consiliari in percentuale, possiamo evidenziare come il 40% dei gruppi delle regioni italiane sia composto da un solo membro, mentre ben il 70% sono formati da 1 a 3 consiglieri.

Anche i regolamenti consiliari non pongono barriere efficaci alla frammentazione dei consigli regionali. Basta scorrere alcuni articoli dedicati alle articolazioni interne della assemblee regionali per rendersene conto. Ad esempio il regolamento interno del Lazio, la regione che, come visto, conserva il primato in termini di mono-gruppi, specifica che «i gruppi consiliari sono costituiti da consiglieri eletti nella stessa lista, qualunque ne sia il numero», e «che possono essere costituiti da almeno due consiglieri, salvo che il gruppo consiliare costituendo sia espressione di un partito politico rappresentato in parlamento» (Art. 12). L'ipotesi del mono-gruppo è apertamente menzionata nel regolamento interno della regione Puglia, che conserva il primato per quanto riguarda il numero complessivo di gruppi consiliari. L'articolo 6 del regolamento pugliese afferma, infatti, che «costituiscono Gruppo, altresì, i Consiglieri, ancorché singoli, che siano stati eletti in una lista che abbia partecipato alle elezioni regionali». Solo pochi consigli regionali hanno

proceduto di recente a modificare i propri regolamenti interni, in riduzione di una maggiore compattezza fra gruppi. Fra questi il consiglio campano ha fissato alcuni paletti alla costituzione di gruppi, chiarendo che questi sono in genere composti da tre componenti, e che solo all'inizio della legislatura e nella sua prima costituzione, un gruppo può essere composto da un numero di consiglieri inferiore, purché l'elezione sia avvenuta in uno stesso gruppo di liste provinciali (Art. 20, Regolamento generale del Consiglio regionale, approvato il 9 giugno 2009).

I gruppi consiliari non sono, inoltre, le uniche articolazioni interne al consiglio a raggiungere alti numeri. Come si vede nella tabella 8, le commissioni permanenti e speciali sono oltre la decina in diverse regioni italiane. A volte sono proprio le assemblee più frammentate a presentare un'organizzazione del lavoro più complessa. Si veda il caso della regione Lazio, dove avevamo notato 18 gruppi, di cui 10 composti da un solo membro, e che ritroviamo con 15 commissioni. Lo stesso si può dire per la regione Piemonte, che fa corrispondere 14 commissioni ai suoi 18 gruppi, o per la Calabria con i suoi 12 commissioni e 13 gruppi.

TAB. 8. *Commissioni permanenti o speciali nei consigli regionali*

REGIONI	Commissioni permanenti	Commissioni speciali
PIEMONTE	8	6
LOMBARDIA	7	1
VENETO	7	6
LIGURIA	8	0
EM.-ROM.	6	0
TOSCANA	6	3
UMBRIA	4	1
MARCHE	6	0
LAZIO	15	0
ABRUZZO	6	5
MOLISE	4	0
CAMPANIA	8	4
PUGLIA	7	0
BASILICATA	4	0
CALABRIA	6	6
<b>Media</b>	<b>6,8</b>	<b>2,1</b>
<b>Totale</b>	<b>102</b>	<b>32</b>

Fonte: Elaborazione su dati tratti dai siti ufficiali delle regioni italiane, 24 settembre 2009.

Le commissioni sono entrate nel nostro ordinamento per l'esigenza di razionalizzare il lavoro in assemblea. Per quanto riguarda le regioni italiane, esse di recente hanno però subito un'evoluzione funzionale, che le ha portato dallo svolgere compiti di servizio al *plenum* assembleare,

di natura propriamente istruttoria, a compiti più autonomi. Dal punto di vista del processo legislativo, infatti, si è data in alcune regioni la possibilità alle commissioni di costituirsi in “sede redigente”, così che alcuni testi legge possono essere redatti nella loro forma finale all’interno della stessa commissione per poi essere presentati all’assemblea, e talvolta di costituirsi anche in “sede deliberante”, così che il testo legge è approvato direttamente dalla specifica commissione senza un’approvazione dell’intero consiglio. Si possono notare alcune importanti innovazioni ad esempio nello Statuto della regione Piemonte, in Puglia o in Campania. Nonostante il testo costituzionale non sembra fornire precise abilitazioni in questo senso (Bartole et al. 2003), l’articolo 72 dello statuto piemontese permette, infatti, il procedimento a commissione deliberante, purché ci sia il consenso dei Presidenti di tutti i gruppi consiliari, mentre in maniera laconica lo statuto pugliese contempla il procedimento affidando la sua regolamentazione al regolamento consiliare. Allo stesso modo, l’articolo 44 del progetto di Statuto della regione Campania, approvato in prima lettura nel 2004, prevede la possibilità di commissione deliberante, affidando al regolamento consiliare le modalità dell’esame e dell’approvazione dei provvedimenti legislativi deferiti alle commissioni permanenti.

Le interpretazioni delle conseguenze del lavoro in commissione sono diverse a seconda del contesto di riferimento. Mentre un’ampia letteratura mostra che la distribuzione funzionale dei compiti e la specializzazione dell’attività legislativa sono fattori che attribuiscono un vantaggio competitivo all’assemblea nel sotto sistema governo-parlamento (Norton 1994; Olson e Mazey 1991), considerazioni di natura diversa possono essere sostenute in un contesto di forte frammentazione del sistema dei partiti. In un simile quadro, infatti, da una parte l’organo esecutivo tende a aggirare il processo legislativo ordinario, facendo frequente ricorso a strumenti normativi autonomi, dall’altra il decentramento in commissione dell’*iter* legislativo diviene l’occasione per singoli consiglieri per incrementare il proprio potere d’influenza sull’attività normativa. Non a caso le commissioni sono state in periodo primo-repubblicano la sede decisionale privilegiata nel parlamento italiano, quella in cui potevano essere adottati provvedimenti micro-decisionali per il perseguimento di interessi individuali (De Micheli 1994; Capano e Giuliani 2001). Soprattutto in un contesto di larga produzione di leggi che si caratterizzavano per la propria natura micro-settoriale e distributiva, le cosiddette leggine, le dinamiche relazionali all’interno delle commissioni non seguivano la linea di divisione maggioranza-opposizione, quanto una logica di tipo consociativo. Allo stesso modo nelle regioni italiane, la decentralizzazione del lavoro parlamentare offre ai singoli consiglieri buone possibilità di produrre e far approvare testi legge di propria iniziativa, conquistando nuovi ambiti di autonomia.

#### *4. Le nuove leggi regionali: una strada per ridurre la frammentazione?*

Una proposta di legge presentata il 30 luglio 2009 da un gruppo di deputati, e con primo firmatario Calderisi, ha preso in esame il problema dell’eccessiva frammentazione dei consigli

regionali. Come si legge già alle prime battute del testo: «Due questioni meritano un’attenta riflessione e, a nostro avviso, un intervento legislativo: quella della frammentazione e dell’esigenza di un’adeguata soglia di sbarramento e quella del sovrannumero dei componenti il consiglio regionale rispetto al numero massimo previsto dagli stessi statuti regionali». Tale intervento propone, dunque, di innalzare la soglia di sbarramento al 4% per tutte le formazioni partitiche, dentro e fuori le coalizioni, e di escludere l’attribuzione di seggi in soprannumero rispetto a quanto stabilito dagli statuti. Come è noto, infatti, la disciplina attuale del premio di maggioranza, prevede che il numero dei componenti al consiglio possa variare per ampliare le fila della coalizione vincente.

Tale intervento pur facendo propria un’esigenza da più parti riconosciuta, è criticabile dal punto di vista della tecnica normativa: la materia della legislazione elettorale, di fatto, non risulta di competenza degli organi centrali, ma è di tipo concorrente. Nel complicato mosaico di fonti legislativo che discende da tale previsione, da una parte il Parlamento è chiamato a dettare norme generali, dall’altra i consigli regionali possono produrre leggi elettorali differenziate. Di fatto già negli ultimi anni si è dato vita ad un’ampia differenziazione dei sistemi elettorali regionali. La proposta Calderisi non tiene dunque conto di quel “federalismo elettorale” che ha dato vita ad una molteplicità di regole ed esperienze regionali (Floridia 2005a) (tab. 9). Quattro regioni hanno già votato nel 2005 con le proprie norme (Toscana, Lazio, Puglia e Calabria), mentre la regione Marche pur essendosi dotata di una novellata legge elettorale nel corso della settima legislatura ha votato con il sistema elettorale del 1995, perché lo statuto di tale regione è entrato in vigore solo dopo le elezioni. A queste, inoltre, si è aggiunta la regione Campania, che si è segnalata per presentare particolari garanzie per la rappresentanza femminile<sup>6</sup>.

TAB. 9. *Quadro delle nuove leggi elettorali*

REGIONI	VII legislatura (2000-2005)	VIII legislatura (2005-2009)
PIEMONTE		
LOMBARDIA		
VENETO		
LIGURIA		
EM.-ROM.		
TOSCANA	Legge regionale n. 20 del 7/5/2005	
UMBRIA		
MARCHE	Legge regionale n. 5 del 1 febbraio 2005	

<sup>6</sup> Cambiamenti significativi, infatti, sono stati apportati alla legge elettorale campana: questa abolisce il listino presidenziale, con la conseguente attribuzione del premio di maggioranza alle liste della coalizione vincente; introduce il sistema della doppia preferenza, in base al quale l’elettore può esprimere uno o due voti di preferenza, ma, in questo caso, una delle due preferenze deve riguardare un candidato di genere femminile, pena l’annullamento della seconda preferenza; prevede, inoltre, che nelle liste ciascuno dei due generi non possa essere rappresentato nella misura superiore ai 2/3. Cfr. M. Caielli, *La nuova legge elettorale della Regione Campania: a sostegno della costituzionalità delle norme di promozione della democrazia paritaria*, in *federalismi.it*, 16/2009.

---

LAZIO	Legge regionale n. 2 del 13/1/2005	
ABRUZZO		
MOLISE		
CAMPANIA		Legge regionale n. 4 del 27 marzo 2009
PUGLIA	Legge regionale n. 2 del 9/2/2005	
BASILICATA		
CALABRIA	Legge regionale n. 1 del 7/2/2005	

---

Fonte: Elaborazione propria su fonti Burc

I nuovi interventi normativi non rivoluzionano l'impianto della legge Tatarella, che combina un sistema elettorale proporzionale con premio di maggioranza che garantisca al vincente almeno il 55 % dei seggi in consiglio. Tuttavia le novità principali sono proprio sul fronte degli sbarramenti all'entrata per le elezioni del consiglio, innalzata in tutti i casi regionali. In Calabria, ad esempio, si è introdotta una soglia di sbarramento del 4%, il che ha generato una netta riduzione dei gruppi consiliari, passati dai 23 del 2005 agli attuali 13. La modifica alla legge elettorale non ha seguito una logica *bipartisan*, ma è stata approvata solo dalla coalizione di centrodestra, che ha innalzato la soglia di sbarramento in modo strategico, nel chiaro tentativo di mettere in difficoltà le liste minori del centrosinistra (De Luca 2005). Nelle elezioni del 2005 infatti tre formazioni partitiche del centrosinistra non sono riuscite ad entrare in consiglio, e, più precisamente, la lista Uniti per la Calabria (3,4%), i Repubblicani Europei (2,5%), la Lista Consumatori (0,2%).

L'introduzione di una soglia di sbarramento più consistente rispetto all'attuale interesserà, inoltre, il caso pugliese a partire del prossimo turno elettorale<sup>7</sup>. La legge elettorale novellata prevede, infatti, che non siano ammesse alla ripartizione dei seggi «i gruppi di liste che non abbiano individualmente superato la soglia del 4 per cento dei voti validi». Si procede, inoltre, all'abolizione del listino presidenziale in Puglia, così che il premio di maggioranza per la coalizione vincente venga assegnato sulla base di una lista bloccata, il che produce un sensibile effetto di riduzione della frammentazione. Scoraggia, infatti, l'inserimento nel listino di esponenti politici appartenenti agli schieramenti che non avrebbero superato la soglia di sbarramento, e che quindi avrebbero trovato in questo un'utile ancora di salvataggio. Inoltre, un terzo punto della nuova legge elettorale pugliese che sembra essere volto alla riduzione della frammentazione concerne la clausola antilocalistica, che esclude quelle piccole liste che non abbiano un'adeguata distribuzione dei consensi sul territorio regionale. Ad esempio, l'articolo 3 della legge pugliese stabilisce che «le liste

---

<sup>7</sup> Cfr R. D'Alimonte, *Riforme elettorali regionali*, in *Il Sole-24 Ore* del 9 febbraio 2005.

...devono essere presentate e ammesse in almeno tre circoscrizioni con lo stesso contrassegno» (sul complesso delle sei circoscrizioni previste nella Regione).

Si sottolinea nuovamente, però, che le nuove norme elettorali di riduzione della frammentazione sono da considerarsi collegate alle regole statutarie che ineriscono alla formazione di gruppi. Nel caso calabrese e pugliese, l'introduzione di soglie di sbarramento significative non sono state accompagnate da nuovi criteri di regolamentazione delle articolazioni interne all'assemblea. Le nuove regole elettorali correggono la storica frantumazione dei due consigli meridionali, ma non risolvono definitivamente il problema. Di fatto resta sempre aperta «la possibilità di aggirare lo sbarramento introdotto dal sistema elettorale facendo ricorso a coalizioni elettorali destinate a dissolversi una volta entrate in Consiglio» (Fusaro e Rubechi 2005, 1021).

Interventi più organici si sono registrati invece in Toscana, dove si sono combinati una serie di interventi di modifica alla legge elettorale. Soffermandoci sulle norme relative all'accesso alla rappresentanza, la nuova soglia di sbarramento resta tutt'altro che proibitiva: entrano in consiglio le forze che abbiano ottenuto almeno una cifra elettorale dell'1,5 per cento dei voti complessivi e siano collegati a candidati presidente della giunta che abbiano ottenuto almeno il 5 per cento dei voti complessivi, oppure una cifra elettorale regionale pari almeno al 4 per cento dei voti complessivi e siano collegati a candidati presidente della giunta che abbiano ottenuto meno del 5 per cento dei voti complessivi. In punto di approvazione della nuova legge elettorale, la fissazione di questa doppia soglia di sbarramento aveva sollevato alcune polemiche, perché sembrava costruita al fine di non produrre consistenti effetti di riduzione del formato del sistema dei partiti. Tuttavia, nonostante le previsioni, di fatto alle elezioni del 3-4 aprile 2005 si sono riscontrati comunque effetti rilevanti, risultando alla fine escluse dalla ripartizione dei seggi liste come l'"Italia dei valori" e la "Lega Nord Toscana". Si noti, inoltre, che tale esclusione sarebbe stata scongiurata con il precedente sistema elettorale (Florida 2005). A ciò si aggiunga che in Toscana si è scelta una via più radicale alla riduzione della frammentazione consiliare: in questa regione, infatti, è avvenuta, caso unico in Italia, l'abolizione del voto di preferenza. E' proprio la chiusura del circuito del consenso micro-personale tenuto in piedi e alimentato dalla possibilità del voto di preferenza che dovrebbe costituire un incentivo alla riduzione della frammentazione consiliare. Di contro si cerca di rispondere agli effetti più discutibili dell'abolizione del voto di preferenza, vale a dire la riduzione delle possibilità di scelta dei candidati da parte degli elettori, con una regolamentazione più puntuale delle consultazioni primarie, cui i partiti possono decidere di ricorrere o meno. Ad esempio, nelle elezioni del 2005 hanno fatto uso di tale strumento il partito dei Democratici di Sinistra e la lista Toscana Futura, con una partecipazione di 140.000 toscani (Clementi 2005).

Altri elementi cercano di arginare in Toscana il fenomeno delle liste minori. Come nel caso pugliese, una clausola antilocalistica (l.r. n. 25, art. 8, comma 7) prevede che «le liste provinciali contrassegnate da un medesimo simbolo sono ammesse solo se (...) siano presentate in più della metà delle circoscrizioni». Allo stesso tempo si introduce la lista bloccata per l'assegnazione del premio di maggioranza, così che questa non possa fungere da paracadute per quegli esponenti che appartengano a liste minori escluse dalla rappresentanza, e che trovino invece un posto sicuro nel

listino del presidente.

E' difficile valutare gli effetti sistemici dell'alto numero di modifiche introdotte alla legge elettorale toscana. In prima battuta si può però notare che la regione Toscana è fra le poche che ha ridotto il numero di liste nelle elezioni del 2005. Il numero di liste che si presentano alle elezioni del 2005 sono 11, ben sei in meno rispetto alle elezioni precedenti. Anche in termini di formazioni politiche che riescono ad entrare in consiglio si può registrare un significativo decremento fra le due consultazioni: 7 invece di 11. Si noti, inoltre, che la Toscana è anche la regione che attualmente presenta la più alta media di consiglieri per gruppo (5,9), presentando un solo mono-gruppo. In prima battuta, sembrerebbe dunque che in tale regione si sia cercata e trovata una via per ridurre la frammentazione.

### 5. Conclusioni

Le correzioni apportate al sistema elettorale regionale sembrava indirizzarsi verso la formazione di maggioranze coese e durature. Al premio di maggioranza è senza dubbio da attribuire la bipolarizzazione del sistema dei partiti regionale. I suoi incentivi hanno spinto le liste elettorali a stringersi in ampie coalizioni. Nelle due ultime consultazioni centrodestra e centrosinistra arrivano a coprire oltre il 90% dei voti maggioritari in tutti i casi regionali, mentre le ipotesi di terzo polo hanno avuto poco successo nella nuova fase. Ma di che tipo sono queste – apparentemente forti – maggioranze? I dati sulla frammentazione elettorale e consiliare non lasciano dubbi. Si tratta di coalizioni “acchiappatutto” formate da una miriade di partiti e partitini. Se ne possono contare in media tredici fra quelle che si sono presentate nel 1995, delle quali tre quarti riescono a conquistare anche seggi consiliari.

Ma la vera notizia è che mentre procede il processo di bipolarizzazione del sistema partitico italiano, la frammentazione non si abbassa, ed anzi presenta una spirale incrementale. Nel 2000 le liste elettorali diventano in media diciotto, e il numero di quelle che ottengono seggi sale a dodici. Nel 2005 l'ammontare è simile: delle diciassette liste elettorali undici entrano in consiglio. Il risultato diviene poi ancora più abnorme in alcune regioni italiane: nel Lazio, in Campania e in Puglia il consenso elettorale è conteso da oltre venti liste. Anche il livello intermedio conferma uno dei tratti tipici della lunga transizione italiana, che consiste nel combinato disposto fra tendenziale bipolarismo e frammentazione della rappresentanza: «il vero “tarlo” dei nostri sistemi politici regionali» (Florida 2005b, 844).

Simbolo dell'atomizzazione delle assemblee regionali risulta anche il mono-gruppo, vale a dire un'articolazione interna al consiglio che, non senza contraddizioni logiche, unisce il concetto di gruppo ad una *membership* di un solo consigliere. I dati sui monogruppi nelle regioni italiane sono eclatanti ed eloquenti: In un contesto in cui abbondano i gruppi di piccola dimensione (in media ogni gruppo è composto da 3,8 membri), si parla di 79 monogruppi sul territorio nazionale. Ben il 40% dell'universo dei gruppi consiliari è dunque composto da mono-gruppi. Ed alcune regioni si

distinguono particolarmente nella presenza di tali formazioni: la regione Lazio presenta attualmente ben 10 mono-gruppi, seguita da Piemonte e Lombardia con 8.

In consigli spogliati di vecchie prerogative, la divisione infracoalizionale diviene così all'ordine del giorno. Un'instabilità di fondo che viene anche stimolata dalla persistenza del voto di preferenza, che spinge i candidati a crearsi un proprio autonomo bottino di consenso attraverso la costruzioni di reti *micro-personali*, divenendo in questo modo i principali artefici delle proprie fortune elettorali. Tanti capi locali che una volta conquistata la carica conservano un rapporto personale e diretto con la propria *constituency*, e quindi anche la spinta-necessità a realizzare un proprio programma politico. Oltre ad un peso relativo di consensi da rivendicare nei confronti del proprio partito di appartenenza.

## Bibliografia

- Barisione, M. (2003), *L'immagine del leader e il voto: ipotesi di ricerca*, Working Papers del Dipartimento di Studi Sociali e Politici, 5.
- Bartole, S., Bin, R., Falcon, G., Tosi, R. (2003), *Diritto regionale dopo le riforme*, Bologna, Il Mulino.
- Bin, R. (2007), *Rappresentanza e parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti*. Relazione al Convegno "La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti", Firenze, 19 ottobre 2007, in pubblicazione negli atti del Convegno.
- Bolgherini, S. e Musella, F. (2007). *Voto di preferenza e politica personale*, in *Quaderni di Scienza Politica*, 14, 2, pp. 275-305.
- Calise, M. (1978), *Il sistema DC. Mediazione e conflitto nelle campagne democristiane*, Bari, De Donato.
- Capano, G., Giuliani, M. (2001), *Parlamento e processo legislativo in Italia. Continuità e mutamento*, Bologna, Il Mulino.
- Cazzola, F. (1975), *Partiti, correnti e voto di preferenza*, in M. Caciagli e A. Spreafico (a cura di), *Un sistema politico alla prova. Studi sulle elezioni politiche italiane del 1972* (pp. 127-51), Bologna, Il Mulino.
- Chiaromonte, A. (2007), *Il rendimento dei sistemi elettorali regionali: un quadro comparato*, in A. Chiaromonte e G. Tarli Barbieri (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane* (pp. 221-250), Bologna, Il Mulino.
- Clementi, F. (2005), *Toscana: elezioni regionali del 3-4 aprile 2005*, in *federalismi.it*, 7.
- D'Alimonte, R. (2000). *Il sistema elettorale: grandi premi e piccole soglie*, in A. Chiaromonte e R. D'Alimonte (a cura di), *Il Maggioritario Regionale. Le elezioni del 16 aprile 2000* (pp. 11-34), Bologna, Il Mulino.
- D'Amico, R. (1987), *Voto di preferenza, movimento dell'elettorato e modelli di partito. L'andamento delle preferenze alle elezioni politiche del quindicennio 1968-1983*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, 18, pp. 91-133;
- De Luca, R. (2001), *Il ritorno dei "campioni delle preferenze" nelle elezioni regionali*, in *Polis*, 15, 2, pp. 227-45.
- De Luca, R. (2004), *Cambiamenti istituzionali e consenso: i nuovi sistemi elettorali regionali*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- De Luca, R. (2005), *I sistemi elettorali regionali: effetti e comportamenti di voto*, paper presentato al XIX convegno della Società italiana di scienza politica, Cagliari, 21-23 settembre .
- De Micheli, C. (1994), *Crisi del Policentrismo? Il funzionamento del parlamento italiano da 1983 al 1992*, Firenze, tesi di dottorato.
- Di Giovine, A. e Sicardi, S. (1995). *Sistema elettorale e forma di governo regionale*, in M. Lucani e M. Volpi (a cura di), *Riforme elettorali* (220-252), Bari-Roma, Laterza.
- Fabrizio, D. e Feltrin, P. (2007), *L'uso del voto di preferenza: una crescita continua*, in A. Chiaromonte e G. Tarli Barbieri (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane* (pp. 175-200), Bologna, Il Mulino.
- Floridia, A. (2005a), *Le elezioni regionali del 2005 in Toscana: il federalismo elettorale alla prima prova*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 5, pp. 737-792.

- Florida, A. (2005b), *Le nuove leggi elettorali regionali: molte occasioni mancate, alcune novità positive*, in *Le Regioni*, 23, 5, 841-870.
- Fusaro, C. (2008), *I limiti della legislazione elettorale vigente*, in R. D'Alimonte e C. Fusaro (a cura di), *La legislazione elettorale italiana* (pp. 11-43), Bologna, Il Mulino.
- Fusaro, C. e Rubechi, M. (2005), *Le nuove leggi elettorali e i nuovi Statuti*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 26, 5, pp. 1007-1043.
- Laakso, M. e R. Taagepera (1979), «Effective» Number of Parties: A Measure with Application to West Europe, in *Comparative Political Studies*, 1, pp. 3-27.
- Mughan, A. (2000), *Media and the Presidentialization of Parliamentary Elections*, London, Palgrave.
- Musella, F. (2009), *Governi monocratici. La svolta presidenziale nelle regioni italiane*, Bologna, Il Mulino.
- Norton, P. (1994), *The Legislative Powers of Parliament*, in C. Flinterman, A.W. Hering e L. Waddington (eds.), *The Evolving Role of Parliaments in Europe* (15-32), Apeldoorn, Maklu.
- Olson, D., Mazey, M., a cura di, (1991), *Legislatures in the Policy Process. The Dilemmas of Economic Policy*, Cambridge, Cambridge university Press.
- Pitruzzella, G. (2002), *Editoriale. Le assemblee legislative regionali nel tempo dei Governatori*, in *Le Regioni*, 2-3, pp. 297-304,
- Sani, G. e Segatti, P. (2002), *Fratture sociali, orientamenti politici e voto: ieri e oggi*, in R. D'Alimonte e S. Bartolini (a cura di), *Maggioritario finalmente?* (pp. 249-282), Bologna, Il Mulino.