

Ipotesi propositive per la riforma elettorale regionale

Ugo De Siervo e Roberto Zaccaria

Sommario

1. Premessa – 2. Il collegamento tra la legge elettorale e la nuova forma di governo regionale – 3. La riforma della legge elettorale “a costituzione invariata” – 4. La riserva di legge statale in materia di elezioni regionali e gli spazi consentiti all’intervento regionale – 5. I principi ispiratori della legge elettorale regionale: fra esito referendario e coerenze di sistema – 6. Riferimenti alla normativa o ai progetti di alcune regioni a statuto speciale – 7. Esame di alcune proposte per una nuova legge elettorale regionale: A) La proposta dei Presidenti dei consigli e delle giunte; B) Le linee emergenti dalla relazione del sen. Mazzola presentata in sede di Commissione bicamerale; C) La proposta di legge dell’on. Barbera; D) Alcune recenti proposte avanzate in sede scientifica (Capotosti e Barrera) – 8. Osservazioni conclusive.

1. Premessa

Il tema della legge elettorale regionale è stato praticamente dimenticato nel nostro paese per circa venticinque anni. Tanti ne sono passati infatti dal 1968, anno in cui è stata approvata la legge oggi in vigore, dopo un periodo di gestazione quasi ventennale.

Gli accenni presenti nella dottrina in tutto questo periodo si possono contare sulle dita di una mano o poco più. Molti degli inconvenienti che oggi si lamentano (ad esempio, la dimensione provinciale dei collegi e la difficoltà conseguente di dar vita ad una classe politica regionale, l'utilizzazione delle preferenze per la selezione degli eletti) non sono stati che superficialmente evidenziati.

Nessuno o quasi nessuno (al di là di qualche iniziativa all'interno degli ordinamenti delle regioni a statuto speciale) ha pensato di proporre modifiche che, in fondo, lo strumento legislativo ordinario avrebbe agevolmente, se sostenute, consentito di approvare rapidamente. Si può rilevare anche che vi fosse una sorta di tacita intesa tra maggioranza e opposizione nel preservare delle "isole di influenza" ritenute, nel complesso, soddisfacenti.

Sta di fatto che fino ad un anno fa, o poco più, questo argomento è stato considerato un po' da tutti quasi trascurabile.

Oggi, invece, la situazione è profondamente mutata: la questione morale, la crisi dei partiti, l'instabilità istituzionale fortemente propagatasi a livello regionale, la spinta referendaria, le nuove regole elettorali a livello nazionale, i nuovi sistemi elettorali sperimentati a livello locale, la questione regionale nei suoi termini più radicali, sono tutti fattori che hanno prepotentemente richiamato al centro del dibattito anche la questione elettorale regionale. Una questione quasi impercettibile fino a poco tempo addietro, ma che oggi è esplosa in maniera corale. In poco più di tre mesi sono stati organizzati e svolti ben quattro importanti convegni su questo argomento in altrettante regioni. E forse ne stiamo dimenticando qualcuno.

In questo nuovo contesto sono tanti i temi che sono stati affrontati, ma sono soprattutto numerose le proposte che sono state avanzate con riferimento a nuovi sistemi elettorali regionali. Noi cercheremo di esaminarle comparativamente e alla luce dei principi costituzionali esistenti in materia, ma eviteremo la tentazione di proporre un altro sistema elettorale, limitandoci a cogliere le caratteristiche principali di ciascuno di questi ed eventualmente ad evidenziarne i possibili, più significativi effetti.

2. Il collegamento tra la legge elettorale e la nuova forma di governo regionale

Nell'ormai ampio dibattito sulla legislazione elettorale per le regioni ad autonomia ordinaria, una sorta di pregiudiziale è in genere costituita dal rapporto fra questo problema e la configurazione della forma di governo regionale. A sua volta, il problema della forma di governo regionale viene frequentemente preso in considerazione in

collegamento con il nuovo ruolo delle regioni, quale si progetta o si ipotizza in un processo di revisione costituzionale, la cui proposta è oggi in fase molto avanzata presso il comitato “forma di Stato” e la stessa adunanza plenaria della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali.

Tutto ciò non appare inesatto, su un piano teorico: appare evidente, infatti, che un significativo accrescimento di funzioni regionali, quale quello che deriverebbe dalle nuove competenze derivanti dalla profonda revisione che si ipotizza dell’art. 117 Cost., esige un sistema politico regionale dotato di una ben maggiore capacità di governo di quanto non sia attualmente.

Questa maggiore capacità di governo può derivare da una adeguata modifica del sistema elettorale, pur nel mantenimento delle attuali disposizioni costituzionali in tema di forma di governo delle regioni, ma può evidentemente derivare anche da idonee riforme costituzionali, quali la prescrizione del primato del presidente della regione sui componenti della giunta o la elezione diretta dello stesso presidente o da altre modifiche ancora (tra le quali, ad esempio, quella dell’incompatibilità tra mandato consiliare e quello di componente la giunta, che di per sé avrebbe evidentemente minor peso).

Su questo piano si discute anche della necessità di un modello unico di forma di governo regionale o dell’opportunità di possibili differenziazioni (si veda il testo di quello che dovrebbe essere, per il comitato “forma di Stato” della Bicamerale, il nuovo sesto comma dell’art. 122 Cost.). Ma se questa seconda ipotesi affida evidentemente alla comunità regionale questo potere di scelta, appaiono delicati i problemi connessi alle procedure con le quali consentire la differenziazione regionale ove la Costituzione mantenga disposizioni, pur modificabili dagli statuti regionali, relative alla forma di governo regionale e non si limiti, invece, a rinviare ogni determinazione allo statuto regionale. Si è obiettato, infatti, che forse proposte del genere potrebbero violare sostanzialmente l’art. 138 Cost. poiché affidano la modificabilità di importanti diritti politici (la cui esistenza e rilevanza dovrebbe essere presupposta in presenza di una disciplina costituzionale in materia) ad una determinazione esclusiva di organi rappresentativi, escludendo il possibile intervento popolare, e mediante il conseguimento di

maggioranze non altrettanto qualificate quanto quelle previste dall'art. 138 Cost. (addirittura non si capisce il senso della prescrizione proposta, secondo cui queste disposizioni statutarie dovrebbero essere adottate a maggioranza assoluta, allorché quest'ultima è già, per l'art. 123.2 Cost., la condizione normale per la approvazione di qualsiasi disposizione statutaria da parte di un consiglio regionale).

Qualcosa del genere può anche dirsi in riferimento alla proposta di modifica costituzionale tesa ad attribuire alle regioni il potere di adottare proprie leggi elettorali, derogando a quella determinata in via generale dal Parlamento: non appare agevole comprendere la razionalità della previsione, da una parte, dell'esistenza di una legge nazionale, evidentemente a tutela di un fondamentale diritto politico, e, dall'altra, della possibilità anche di una radicale modifica di quest'ultima ad opera delle diverse leggi regionali.

Pur con questi dubbi di carattere costituzionale (ed anche con qualche altro più specifico, riferito al merito delle diverse proposte avanzate) occorre considerare che le ipotesi di riforma del sistema elettorale regionale "a costituzione invariata", alle quali accenneremo tra un attimo, non potranno essere fatte comunque prescindendo dalla nuova dimensione costituzionale, ma dovranno più o meno esplicitamente tener conto del dibattito ed anche delle possibili soluzioni prospettate sul terreno della revisione costituzionale.

Bastano due esempi per tutti per comprendere come alcune esigenze di revisione costituzionale possano trovare eventualmente qualche anticipazione nel nuovo sistema elettorale: si pensi alle diffuse proposte di permettere alle regioni di derogare in sede locale al modello di legge elettorale regionale; oppure alla tendenza a valorizzare in modo particolare la figura del presidente della regione (anche qui con le varianti sulla derogabilità a scala regionale di un modello valido in generale per tutte le regioni).

3. La riforma della legge elettorale "a costituzione invariata"

Molti appaiono i problemi ancora aperti nella progettazione delle nuove disposizioni costituzionali in tema di forma di governo regionale perché possa ipotizzarsi una loro adozione in tempi ragionevolmente brevi; la stessa progettazione della riforma della legge elettora-

le regionale, in un contesto nel quale emergono tante diverse varianti del quadro costituzionale, diviene pressoché impossibile.

Su queste conclusioni sembra, d'altra parte, ormai che si registri una larga convergenza di opinioni, al di là di qualche, pur significativa, riaffermazione di principio: si possono vedere, ad esempio, in questo senso le posizioni emergenti nel dibattito in seno alla commissione bicamerale, quelle contenute nei documenti dei presidenti delle regioni e dei consigli regionali ed in varie prese di posizione di consigli regionali. D'altra parte, un mese fa il sen. Mazzola, relatore per le modifiche al sistema elettorale regionale, ha testualmente affermato nella riunione della commissione bicamerale, che "sui contenuti di una riforma costituzionale degli artt. 122 e 126 non sembra accertata un'unità di posizioni".

La necessità di procedere immediatamente a modificare la legge elettorale regionale, pur a costituzione invariata, deriva dall'acuta consapevolezza di molti amministratori regionali di dover urgentemente rafforzare la rappresentatività dei consigli regionali, garantire una migliore stabilità politica, selezionare in modo più adeguato la classe politica regionale.

Non può minimamente sottovalutarsi che, mentre i fenomeni di crisi istituzionale si stanno moltiplicando nelle amministrazioni regionali e mentre vanno emergendo anche non pochi fenomeni di grave degrado di parte delle classi politiche regionali, le regioni rischiano di essere l'unico livello rappresentativo che continua ad utilizzare la vecchia legislazione elettorale, mentre sia gli organi parlamentari che gli organi rappresentativi degli enti locali dispongono ormai di rinnovate legislazioni elettorali che, sicuramente, tendono a renderli più direttamente rappresentativi della volontà popolare.

Questa perdita di forza rappresentativa delle regioni appare tanto più contraddittoria proprio nel momento in cui le regioni stanno chiedendo di poter esercitare funzioni di ben più consistente portata.

In termini giuridici esiste poi ed indiscutibilmente la possibilità di modificare, e pure in modo molto significativo, il funzionamento della forma di governo regionale attraverso una nuova legge elettorale regionale, anche senza procedere alla preliminare riforma dell'ordinamento costituzionale in materia regionale.

Le difficoltà non sono tanto tecniche (limiti derivabili dalla Costituzione, necessità di tener ben presenti le caratteristiche differenziali delle assemblee e delle funzioni regionali rispetto a quelle delle altre assemblee rappresentative), ma risiedono piuttosto nella incidenza che una nuova legge elettorale può avere sui diversi progetti di revisione costituzionale, nonché sulle diverse strategie delle forze politiche interessate.

4. La riserva di legge statale in materia di elezioni regionali e gli spazi consentiti all'intervento regionale

Una volta scelta la strada di ridefinire la legge elettorale regionale senza modificare la Costituzione, si presenta ancora una importante variante in riferimento alla scelta tra una legge nazionale eguale per tutte le regioni, oppure una legge nazionale aperta a possibili varianti od integrazioni regionali da adottare mediante apposite leggi regionali (approvate magari con procedimenti rinforzati, ove ciò possa essere ammesso in relazione al rispetto dell'autonomia statutaria regionale). È evidente il motivo della richiesta di un intervento regionale in materia: le notevoli differenziazioni sul piano territoriale, demografico ed anche socio-politico fra le diverse regioni sembrano rendere molto opportuna una legislazione differenziata.

Sul piano delle compatibilità costituzionali, potrebbe utilizzarsi la facoltà prevista dal secondo comma dell'art. 117 Cost., che prevede che le leggi nazionali "possono demandare alla regione il potere di emanare norme per la loro attuazione". Peraltro, come si è accennato in precedenza, anche con riferimento a possibili previsioni del genere nelle disposizioni costituzionali, occorre rendersi conto che si opera nella delicatissima materia della disciplina del diritto elettorale e che quindi non sembra possibile ipotizzare una legge nazionale derogabile anche nelle parti fondamentali, là dove si determina il sistema elettorale, o le cause di incompatibilità o ineleggibilità, o le modalità di esercizio del voto. Si tenga presente in proposito quanto affermato dalla Corte costituzionale con riferimento alle regioni a statuto speciale (cfr. n. 539 del 1990; n. 57 del 1989 e n. 235 del 1988) a proposito di una disciplina necessariamente uniforme della materia elettorale, suscettiva di possibili deroghe solo se motivate da ragioni del tutto particolari.

Diverso è il giudizio da darsi con riferimento alle proposte dirette a consentire alla legge regionale di adattare semplicemente il modello determinato a livello nazionale allo specifico contesto regionale (si è parlato di far determinare a livello regionale i collegi uninominali od anche di poter meglio specificare il rapporto fra quota maggioritaria e quota di correzione proporzionale o ancora di stabilire il numero dei consiglieri, sempre all'interno di una banda di oscillazione preventivamente determinata a livello nazionale): tutto ciò può certo rientrare in un concetto di mera attuazione, ma dovrebbe comunque essere ben circoscritto da criteri sostanziali capaci di limitare la discrezionalità legislativa regionale (i rischi di scelte di parte esistono anche a questo livello), nonché da rigide norme sui tempi massimi di esercizio dei poteri regionali.

Quanto appena detto presuppone inoltre che vengano scelti sistemi elettorali che rendono possibili ed opportuni adattamenti su scala locale.

5. I principi ispiratori della legge elettorale regionale: fra esito referendario e coerenze di sistema

È ricorrente, tra coloro che, a livello politico o parlamentare, hanno preso posizione sul problema della riforma elettorale regionale, l'impostazione secondo la quale l'esito referendario relativo alla vecchia legge per l'elezione del Senato, dovrebbe costituire il necessario principio ispiratore di ogni riforma della legge elettorale regionale.

Se questa impostazione, dal punto di vista formale, non può considerarsi certamente necessitata, non appare però contestabile che ogni riforma elettorale debba in questo momento derivare parte delle sue caratteristiche anche dallo spirito generale sottostante al pronunciamento popolare, seppure con un'attenta considerazione del contesto normativo ed istituzionale nel quale l'organo elettivo è chiamato ad operare.

Asserire, invece, che vi debba essere una stretta aderenza agli esiti referendari, e che ciò significherebbe la necessaria elaborazione di un sistema elettorale capace di far scegliere direttamente da parte del corpo elettorale persone, programmi e maggioranze di governo, appare come una forzatura degli esiti referendari, consistenti invece

soltanto nella larga accettazione popolare del passaggio da sistemi di tipo proporzionale a sistemi di tipo maggioritario o prevalentemente maggioritario, con una correlativa espansione dei meccanismi elettorali che mettono in piena evidenza le persone dei singoli candidati.

Di per sé l'esigenza di conseguire solide maggioranze di governo appare unanimemente condivisa, ma il suo conseguimento non è deducibile automaticamente dall'esito referendario, se non come una conseguenza indiretta, se non eventuale (come il concreto funzionamento delle leggi elettorali per Camera e Senato, forse, potrebbe, anche se non auspicabilmente, dimostrare).

Semmai, anzi, la maggiore "distanza" (in termini concettuali) della legge elettorale regionale dal risultato del referendum potrebbe utilmente permettere una maggiore sperimentazione, che consenta di realizzare un sistema elettorale il più possibile coerente al ruolo ed alle finalità proprie dell'ente regione. Addirittura, non è detto che un tale sistema, realizzato in una dimensione meno prossima ad una serie di vincoli di carattere generale, non possa in futuro costituire un modello utile per lo stesso legislatore nazionale che intenda rimettere mano al sistema elettorale nazionale.

Per questo occorre considerare pure altri fattori di coerenza sistemica per comprendere quali possono essere altre caratteristiche di un buon sistema elettorale regionale.

Anzitutto occorre tener conto del ruolo istituzionale della regione e della stessa esperienza finora fatta in riferimento alla sua capacità di governo.

Anche senza pensare al futuro forte rafforzamento dei poteri regionali, dobbiamo interrogarci se è opportuno ipotizzare la presenza di regioni politicamente più forti perché dotate di organi di gestione rappresentativi di una più diretta investitura politica da parte della maggioranza del corpo elettorale, oppure se intendiamo mantenere regioni che derivano la loro forza essenzialmente da una azione di continua mediazione fra le diverse forze politiche e i diversi interessi sociali e territoriali.

Si è detto, a questo proposito, che se volessimo delle regioni essenzialmente titolari di funzioni di programmazione e caratterizzate da forti circuiti di partecipazione, dovremmo optare per sistemi di tipo

proporzionale, mentre l'attribuzione di forti responsabilità di governo si accompagnerebbe più naturalmente a sistemi di tipo maggioritario. Il ragionamento in questi termini è convincente, ma forse la realtà istituzionale non presenta ruoli delle regioni così chiaramente distinti; né, d'altra parte, può minimamente sottovalutarsi che la regione sembra necessitare assolutamente di un solido sistema di governo per reggere il continuo, forte confronto che deve svolgere, sia in riferimento agli organi statali, che in riferimento al sistema degli enti locali.

Per di più, gli organi rappresentativi, sia dello Stato che degli enti locali, dovrebbero assumere, proprio in conseguenza delle recenti innovazioni legislative, una più diretta forza rappresentativa, con la quale gli organi regionali dovranno necessariamente confrontarsi.

È del tutto comprensibile che ci si preoccupi delle possibili conseguenze negative dell'esistenza di cinque livelli "forti" di governo, ma tutto ciò non può voler dire che solo la regione debba necessariamente essere l'unico soggetto "debole", una sorta di vaso di coccio tra tanti vasi di ferro. D'altra parte, proprio la concreta esperienza delle regioni ad autonomia ordinaria ha evidenziato troppe volte una diffusa debolezza nei governi regionali, la presenza di troppi interessi particolaristici, il pericoloso attenuarsi della visibilità dei processi decisionali e quindi il mancato funzionamento del fondamentale meccanismo della responsabilità.

Un'altra necessaria coerenza di sistema va evidenziata: la necessità di rafforzare il livello di governo regionale comporta anche la necessità della formazione di una classe di governo regionale, finora non poco limitata dall'elezione di tutti i consiglieri regionali in collegi provinciali. Ma la soluzione di questo importante problema di ridurre i condizionamenti localistici va evidentemente a collidere con la tendenza a lasciare ampia incidenza o addirittura a generalizzare l'utilizzazione dei collegi uninominali, che nelle diverse realtà regionali possono corrispondere anche ad assai modeste parti del corpo elettorale regionale (e ciò tanto più nelle regioni di minore consistenza demografica).

Un ultimo rilievo: pur nella prospettiva di agevolare la formazione di sistemi politici semplificati, con un idoneo rafforzamento delle forze maggioritarie nel corpo elettorale, occorre calibrare con grande at-

tenzione i diversi meccanismi maggioritari in modo da non eliderli reciprocamente, ma anche da non sommarne gli effetti.

Quest'ultimo rischio, in particolare, è tanto maggiore nel nostro paese ove esistono diverse aree regionali con forze politiche largamente dominanti; in un contesto di questo genere, rafforzare oltremodo gli effetti maggioritari potrebbe addirittura produrre un indebolimento eccessivo delle forze di minoranza, con la conseguenza inevitabile di rendere difficilissima l'alternanza anche in una prospettiva futura.

6. Riferimenti alla normativa o ai progetti di alcune regioni a statuto speciale

Prima di iniziare a considerare la complessa ed eterogenea progettazione che si sta sviluppando in relazione alla possibile nuova legge elettorale per le regioni ad autonomia ordinaria, è opportuno considerare rapidamente alcune caratteristiche delle più recenti modifiche operate in Sardegna o progettate in Sicilia: ciò perché si possono in tal modo esaminare in concreto due diversi modelli di legislazione elettorale regionale, uno ispirato al sistema prevalentemente proporzionalistico e l'altro, invece, prevalentemente di tipo maggioritario.

La legge sarda n. 16/1992, vincolata a mantenere comunque un sistema proporzionalistico dalla previsione in tal senso dell'art. 16 dello statuto speciale, ha comunque operato, infatti, in modo piuttosto incisivo negli spazi lasciati alla legge regionale.

Limitando in questa sede il riferimento alle sole disposizioni relative al sistema elettorale, c'è da ricordare che è prevista una clausola di sbarramento per l'accesso all'utilizzazione dei resti su scala regionale (il conseguimento di un quoziente intero nella circoscrizione provinciale o almeno 30.000 voti a livello regionale) e soprattutto un vero e proprio meccanismo di premio per le liste maggiori che si presentino sull'intero territorio regionale con un progetto di governo.

Il sistema è articolato nei seguenti termini: 64 seggi (sugli 80 complessivi) sono assegnati a circoscrizioni provinciali e vengono ripartiti proporzionalmente, utilizzando il metodo del quoziente rettificato di un'unità ed il recupero dei resti su scala regionale, mentre 16 seggi vengono attribuiti ad un'apposita circoscrizione regionale, dove si confrontano le liste che si siano presentate in tutte le circoscrizioni

provinciali e che si qualificano mediante “un documento recante i punti essenziali del programma di governo della lista e l’indicazione della coalizione politica con la quale si intende attuarlo e del candidato proposto per la carica di presidente della giunta regionale” (questa volontà di governare la regione può essere espressa anche congiuntamente da più liste). I sedici seggi vengono assegnati in proporzione ai voti conseguiti in questa circoscrizione da tutte le liste, solo se la più votata consegue più del 45% dei voti (e pertanto già arriva a conseguire la maggioranza in consiglio regionale). Altrimenti si vota nuovamente dopo una settimana solo per questa circoscrizione regionale ed accedono al riparto proporzionale le tre liste che risultano più votate, con l’esclusione di tutte le minori.

Molto diverso è, invece, il progetto di riforma elettorale elaborato nell’ambito della regione siciliana dal governo regionale (per ragioni di semplicità ci si limita a far riferimento a questo testo). Predisposto dopo il referendum popolare del 18 aprile e durante il dibattito in Parlamento sulle nuove leggi elettorali, esso si muove infatti esplicitamente nella prospettiva di poter configurare un sistema elettorale misto analogo a quello adottato per il Senato e per la Camera, peraltro con l’aggiunta di alcune significative modificazioni.

Il disegno di legge propone di riservare l’elezione di ben 60 (su complessivi 90) seggi ai candidati che conseguono più voti in altrettanti collegi uninominali, lasciando i residui trenta seggi, ad una ripartizione proporzionale, senza scorporo rispetto ai voti o agli eletti nei collegi uninominali. È previsto anche però che, se una lista od un raggruppamento di liste consegua nel collegio unico regionale più del 40% dei voti, ad esso vadano, come “premio di coalizione”, otto dei trenta seggi in palio. Quindi, in questo caso, il riparto proporzionale dei seggi avviene solo in riferimento ai residui ventidue seggi.

Comune alle due normative è il mantenimento della facoltà di esprimere un voto di preferenza fra i candidati delle liste che vengono scelti con metodo proporzionale, per quanto corretto.

Comune appare anche la preoccupazione (malgrado le tante e radicali differenze) sia di garantire la presenza di una quota di eletti a livello regionale e non solo locale, che di cercare di assicurare la formazione di uno schieramento di maggioranza (peraltro mai garantito, poiché

nella legge sarda tutto può risolversi nella parziale agevolazione degli schieramenti maggiori, mentre nel disegno di legge siciliano non si garantisce affatto che il risultato nei collegi uninominali non contraddica anche l'eventuale conseguimento del premio di coalizione).

7. Esame di alcune proposte per una nuova legge elettorale regionale:

A) La proposta dei Presidenti dei consigli e delle giunte

Fra i vari tipi di proposte che sono state prospettate in tema di sistemi elettorali regionali, quella che assume un interesse in qualche misura prioritario nel contesto nel quale ci troviamo è senza dubbio quella avanzata dai Presidenti dei consigli e delle giunte nell'incontro del 14 ottobre 1993 con la Commissione bicamerale (il testo, intitolato "Documento di indirizzo e proposte delle regioni sulla riforma regionalista dello Stato e sulla riforma elettorale regionale", presenta poche modificazioni rispetto al precedente documento del 30 settembre).

È anzitutto assai significativo il fatto che le regioni chiedano una riforma elettorale immediata, nel quadro delle attuali disposizioni costituzionali, pur non rinunciando alla prospettiva di nuove disposizioni costituzionali che riconoscano loro più ampia potestà statutaria in tema di forma di governo, e una propria potestà legislativa in materia elettorale.

Nel merito delle proposte avanzate, si parla di "un sistema elettorale di tipo maggioritario, ma temperato da una quota proporzionale", ma anche di "conferire ai cittadini il potere di scegliere insieme ai loro rappresentanti nei collegi uninominali, anche la maggioranza di governo".

Più in concreto, si propone di far eleggere parte dei consiglieri regionali (senza però indicare alcuna percentuale) in collegi uninominali con metodo maggioritario, richiedendo peraltro il conseguimento della maggioranza assoluta o, altrimenti, la vittoria nel ballottaggio (anche in questo caso non si specifica, come sarebbe opportuno, quali candidati sarebbero ammessi al ballottaggio).

La parte residua dei consiglieri regionali sarebbe, invece, eletta su base regionale con metodo proporzionale, salva "l'assegnazione alla lista vincente di un premio di maggioranza" (non si fa parola della possibilità o meno di esprimere preferenze).

Si rivendica infine alle regioni il potere di determinare, entro termini fissati dallo Stato, i confini dei collegi uninominali.

Va detto, innanzitutto, che la proposta delle regioni (che ovviamente riproduce in larga misura anche le posizioni espresse da rappresentanti regionali in più limitati contesti), per quanto articolata solo in forma di principi, in realtà finisce con l'assumere un impianto molto strutturato, come hanno riconosciuto alcuni autorevoli esponenti della Commissione bicamerale nel corso dell'incontro organizzato sull'argomento dalla Regione Lazio.

Questo impianto, però, proprio a causa della sua avanzata strutturazione, evidenzia in maniera ancora più significativa, alcuni passaggi a "tratteggio più largo" su aspetti non secondari, che rendono per questo il disegno ancora incompleto.

Innanzitutto, come poco sopra si è rilevato, la mancata determinazione della quota da attribuire con un sistema o con l'altro, lascia indeterminato il punto importantissimo dell'equilibrio fra eletti espressivi dei collegi locali e delle forze politiche localmente maggioritarie ed eletti rappresentativi della dimensione regionale e dell'intero arco delle forze politiche che si confrontano a questo livello. In realtà qui si gioca la presenza significativa o meramente marginale delle forze minoritarie e certo alte aliquote riservate ai collegi uninominali maggioritari, unite alla previsione del premio di maggioranza ed all'assenza di ogni tipo di scorporo (né di voti, né di seggi) fra i risultati di tipo proporzionale e quelli di tipo maggioritario, rischiano di ridurre drasticamente la rappresentanza in consiglio regionale delle forze di minoranza (l'affermazione di gruppi meramente locali dovrebbe comunque essere preclusa dalla prescrizione del doppio turno).

Il sen. Mazzola, nella sua relazione in "Bicamerale" che abbiamo ricordato poco sopra e sulla quale torneremo tra poco, ha addirittura parlato del rischio, ove si intenda assegnare il 75% dei seggi con metodo maggioritario in collegi uninominali e il 25% con metodo proporzionale in circoscrizioni provinciali, di una "dittatura della maggioranza". D'altra parte, si è notato esattamente che l'eventuale alta consistenza della quota da assegnare con metodo proporzionale esigerebbe chiarezza in riferimento alla possibilità o meno di esprimere una o più preferenze, con tutti i relativi e ben noti problemi.

Un sistema del genere, caratterizzato dal tentativo di sommare gli effetti di ben tre diversi sistemi (il maggioritario di tipo *majority* su collegi uninominali, con eventuale ballottaggio; il proporzionale; il premio di governabilità), appare assai complesso, ma certo anche le altre proposte che stanno emergendo in questo periodo rivelano la difficoltà di conciliare coerentemente le diverse esigenze.

B) Le linee emergenti dalla relazione del sen. Mazzola presentata in sede di Commissione bicamerale

Meritano ovviamente una particolare attenzione, in considerazione del ruolo decisivo che avrà su questo argomento e in questo momento la volontà parlamentare, le linee delle proposte che stanno emergendo nei lavori della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali.

Anche se non si può considerare una vera proposta (l'autore ne ha parlato come di "una semplice introduzione al tema") – ma del resto non è tale, almeno formalmente, neppure quella delle regioni – merita un'attenta considerazione la relazione del sen. Francesco Mazzola, relatore per le modifiche al sistema elettorale regionale, presentata in sede di Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, nella seduta di venerdì 24 settembre 1993 (riferendo anche dei lavori svolti nell'apposito comitato ristretto).

Nell'enunciare le linee della riforma "a Costituzione vigente", Mazzola indica quelli che, a suo giudizio, rappresentano punti di convergenza in seno alla Commissione bicamerale.

Il primo punto consiste nella sostituzione del sistema proporzionale attualmente vigente con un sistema elettorale che si avvicini a quello introdotto, a livello nazionale, per l'elezione delle due Camere, ma con una diversa valutazione circa il rapporto maggioritario-proporzionale, favorevole ad un aumento della quota proporzionale, per evitare un'abnorme sovra-rappresentazione della maggioranza dominante a livello locale.

Il secondo punto riguarda il rapporto tra maggioritario e proporzionale e, a questo proposito, le proporzioni indicate potrebbero essere del 50%-50%, se il recupero avvenisse su scala provinciale o del 60%-40%, se il recupero avvenisse invece, secondo l'opinione prevalente,

su base regionale, allo scopo di favorire, come già si è visto, la formazione di una classe politica più spiccatamente regionale. In realtà il recupero proporzionalistico su scala provinciale presenterebbe l'altro serio difetto di accentuare troppo la sottorappresentazione dei partiti minori.

Il terzo punto è centrato invece sulla "copertura" della quota proporzionale, con l'alternativa fra il sistema adottato per la Camera (lista appositiva di candidati), o per il Senato (elezione mediante il recupero dei candidati nei collegi uninominali che, non eletti, hanno conseguito i migliori risultati). La prima alternativa è complicata dalla lunga lista rigida che ne deriverebbe, a meno di riaprire il discorso del voto di preferenza (fatto che sembra escluso), la seconda – preferita dai più nel caso di voto singolo – presenta l'inconveniente di non consentire la selezione di una classe politica ad un livello territoriale più ampio dei collegi uninominali. Certo che, in entrambe le prospettive, sembra esser data per presupposta l'esistenza di un meccanismo di scorporo (ma quale?) fra i risultati maggioritari e quelli proporzionali.

Altro orientamento significativo infine è quello emerso a favore di un sistema che consenta una qualche forma di legittimazione diretta degli esecutivi, una pronuncia sui programmi ed anche un'indicazione, sia pure indiretta, del futuro presidente della regione: in questa prospettiva si fa riferimento all'attribuzione di un premio di governabilità a favore delle ipotesi che si affermino come maggioritarie e ci si riferisce anche ad un'eventuale fase di ballottaggio (ma si afferma, a questo proposito, che da più parti è stata però avanzata l'ipotesi di non ridurlo a due soli contendenti).

Come si vede, da questa prospettiva, sia pure nella sua provvisorietà, emergono alcune indicazioni che in qualche misura "integrano" la proposta dei Presidenti delle regioni (come è il caso, ad esempio, del rapporto tra quota maggioritaria e quota proporzionale o la questione del ballottaggio); in altri casi invece sembrano contraddirla (come nell'ipotesi dell'utilizzazione della quota proporzionale), dato che la prospettiva legata al modello adottato per il Senato sembra molto diversa da quella sopra descritta, anche se certamente non ancora consolidata.

Su un altro piano, meritano considerazione alcune proposte, avanzate

in sede politica o scientifica, e decisamente più strutturate e coerenti, anche perché espressione di posizioni individuali o di gruppi omogenei. Per questo anche più facilmente valutabili nei loro aspetti positivi e nei possibili limiti.

C) *La proposta di legge dell'on. Barbera*

Anzitutto occorre riferirsi alla proposta di legge n. 3042 Camera dei deputati dell'on. Augusto Barbera: vi si ripercorre il sistema tedesco, corretto da un premio di maggioranza, da attribuire alla lista che abbia conseguito la maggioranza assoluta dei voti al primo od al secondo turno di ballottaggio (fra le due liste più votate).

Il punto fondamentale attiene al fatto che il riparto di tutti i seggi avviene proporzionalmente ai risultati conseguiti a livello regionale; mentre l'elezione con sistema maggioritario nei collegi uninominali serve esclusivamente a selezionare in tal modo una parte significativa degli eletti (pari al 40%, con collegi quindi che appaiono sufficientemente ampi), mentre gli altri vengono eletti secondo il loro ordine di lista (si prevede anche – in perfetta sintonia con il sistema tedesco – la possibilità che possano esservi seggi ulteriori ai seggi ottenuti nella votazione a livello regionale).

Alquanto rigido appare il meccanismo del premio di maggioranza, che equivale all'attribuzione del sessanta per cento dei seggi alla lista che consegua la maggioranza assoluta dei voti; se ciò non viene conseguito nella prima votazione, si procede ad un secondo turno elettorale al quale si ammettono peraltro soltanto le due liste più votate al primo turno ed alla prima si attribuisce il premio. Parallelamente all'attribuzione del premio si riduce il numero dei seggi al cui riparto proporzionale concorrono tutte le altre liste.

Appare significativo, infine, il fatto che ogni lista debba avere non solo un capolista, ma che il suo nominativo debba anche essere riportato accanto al contrassegno di lista.

Se un sistema del genere appare caratterizzato da un connotato di tipo proporzionale "personalizzato", seppure con la presenza di due forti meccanismi di polarizzazione del sistema politico (il premio di maggioranza, la dialettica tipica dei sistemi maggioritari di tipo *plurality*), altri sistemi, prospettati in sede scientifica, appaiono più esplicitamente orientati in direzione proporzionale o maggioritaria.

D) Alcune recenti proposte avanzate in sede scientifica (Capotosti e Barrera)

Nella prima direzione si colloca senz'altro la proposta di Barrera (presentata al recentissimo Convegno della Regione Lazio) che dichiara di voler riprendere il modello del sistema elettorale provinciale, opportunamente riadattato, e che punta quindi sostanzialmente ad utilizzare le votazioni nei collegi uninominali solo come premessa di un vero sistema di tipo proporzionale, corretto anch'esso da un premio di governabilità.

Si propone, infatti, di ripartire il territorio regionale in collegi uninominali pari ad almeno l'80% dei seggi, lasciando al collegio regionale solo lo spazio per la presentazione di brevi liste regionali rigide, che dovrebbero equivalere al "premio di governo", da attribuire sulla base della somma dei risultati conseguiti nei collegi sommando le liste collegate all'una o all'altra ipotesi di governo regionale.

Il sistema funzionerebbe come un vero e proprio sistema proporzionale con premio di maggioranza: sulla base dei risultati conseguiti dalle varie liste, verrebbero eletti i candidati che nelle circoscrizioni locali hanno conseguito i migliori risultati, nonché, eventualmente, i componenti delle brevi liste regionali.

Si muove, invece, in una logica dichiaratamente e decisamente maggioritaria la recente proposta di Capotosti (pure presentata al convegno della regione Lazio della settimana scorsa), che sembra dare per esistente al momento delle future elezioni regionali l'avvenuta semplificazione, almeno a livello regionale e locale, del nostro sistema politico: si propone, infatti, di ripartire i seggi fra collegi locali plurinominali (pari a tre seggi) ed un collegio regionale e di attribuire, sia a livello locale che a livello regionale, i due terzi dei seggi alle forze maggioritarie ed il terzo residuo alla seconda forza politica.

Una proposta, quindi, che tende anch'essa a rafforzare fortemente la formazione di un solido sistema politico, caratterizzato da compatti schieramenti di governo e di opposizione, e che esclude il rischio di collegi eccessivamente piccoli, ma che certo dà per presupposta una forte trasformazione del nostro sistema politico.

Ma se questa proposta presenta l'inconveniente di offrire, forse, una rappresentazione un poco schematica del sistema politico regionale,

quella di Barrera, pare escludere quel rapporto diretto fra candidato nel collegio uninominale ed elettore che, invece, sembra il sicuro contenuto dell'esito referendario, al di là di tutte le forzature interpretative che ne sono state date.

8. Osservazioni conclusive

Come abbiamo anticipato all'inizio di questa relazione, il nostro discorso non prevede di avanzare una nuova proposta di legge elettorale per le regioni ad autonomia ordinaria, ma semplicemente di mettere in evidenza le caratteristiche dei vari sistemi proposti sia in termini tecnici che sul piano delle diverse esigenze che si dice di voler perseguire.

L'esame finora compiuto permette di constatare che, malgrado le numerose affermazioni secondo le quali i fini da conseguire sono i medesimi, in realtà esistono progettazioni ancora non divaricate od addirittura notevolmente incomplete.

Sotto quest'ultimo profilo, abbiamo potuto constatare come non siano neppure compiutamente valutabili sistemi elettorali che, ad esempio, non chiariscano il rapporto fra quota dei seggi da attribuire proporzionalmente e quota da attribuire con metodo maggioritario, o non esplicitino se esiste uno scorporo dei risultati di tipo maggioritario sui risultati proporzionali, o, ancora, non dicano se i ballottaggi che si propongono riguardano solo alcuni dei concorrenti e quali.

Là dove i sistemi proposti sono compiutamente valutabili, si deve constatare un'ancora notevole divergenza ed, anzi, anche il riemergere di istituti che sembravano ormai superati dopo i dibattiti parlamentari sulle leggi elettorali per la Camera e per il Senato (con questo non si intende affatto esprimere un giudizio negativo su di essi): si pensi, ad esempio, al riemergere del doppio turno sia nelle elezioni maggioritarie che per il conferimento del "premio di governo"; oppure alla stessa previsione di quest'ultimo, o al voto di preferenza. Ma soprattutto si deve riflettere attentamente sul significato della riproposizione di diversi sistemi di tipo proporzionale, seppure con varie tecniche di rafforzamento delle maggioranze e di personalizzazione della scelta degli eletti (si veda in particolare la proposta di Barbera).

Tutto ciò sembra derivare dalla difficoltà di trasfondere il modello

derivato dal referendum e concretizzatosi nelle nuove leggi elettorali per Camera e Senato nel procedimento per l'elezione dei consigli regionali, formati da poche decine di componenti, e rappresentativi di comunità in genere non particolarmente popolose, per di più, spesso, con la presenza di una forza politica dominante nella realtà regionale e locale: da qui il diffuso timore di sostituire il provincialismo della classe politica regionale con un pericoloso localismo, di sovrarappresentare eccessivamente le forze politiche dominanti, di lasciare un eccessivo potere decisionale sulla selezione della classe politica ai presentatori delle liste a livello regionale.

D'altra parte emerge anche il rischio di cercare di superare le difficoltà con una mera sommatoria dei diversi sistemi, non sempre con la piena consapevolezza dei possibili esiti tra loro contrastanti che questi potrebbero produrre: da qui l'importanza, ad esempio, degli istituti che possono collegare tra loro i diversi sistemi che vengano scelti (dalle modalità di voto in unica scheda, alle diverse tecniche di scorporo dei voti o di scomputo degli eletti).

Tutte le indispensabili coerenze tecniche devono assistere un sistema elettorale che sia chiaro negli obiettivi fondamentali da conseguire: occorre, infatti, scegliere fra i diversi (e spesso tra loro persino contraddittori) possibili obiettivi di un sistema elettorale regionale, evitando invece di pretendere di far convivere insieme logiche istituzionali troppo diverse l'una dall'altra.