

IL PREMIO DI MAGGIORANZA NELLE REGIONI ITALIANE: ORIGINI E RENDIMENTO IN CHIAVE PRESIDENZIALE

Fortunato Musella, Università di Napoli Federico II
fortunato.musella@unina.it

Le regioni italiane sono state negli ultimi anni lo scenario di radicali trasformazioni. L'introduzione dell'elezione diretta ha impresso una vera e propria svolta alle logiche di governo regionale, producendo un netto allontanamento dall'idea del primato del legislativo che aveva dominato l'esperienza primo-repubblicana. Il nuovo dispositivo istituzionale rende il presidente di regione la più alta autorità dotata di legittimazione popolare nel nostro Paese, affidandogli un saldo controllo sulla cabina di regia dell'esecutivo e importanti strumenti per intervenire nel processo deliberativo assembleare. Secondo alcuni osservatori, il nuovo sistema mostrerebbe le premesse per divenire un "presidenzialismo rafforzato", perché in punto di diritto si unisce all'investitura diretta del leader la saldatura fra presidente e maggioranza in consiglio.

Non mancano però elementi controversi nel percorso di riforma delle regioni che fanno dubitare della capacità dell'esecutivo di trovare il sostegno della coalizione di governo. Il sistema elettorale per eleggere il consiglio presenta caratteristiche miste. Da una parte il premio di maggioranza è stato introdotto come un correttivo capace di ridurre la frammentazione partitica, a piena garanzia del potere governante. Anche la mancata previsione di una soglia minima di voti da dover conseguire per poter beneficiare di tale premio può essere interpretata come un segno della vocazione maggioritaria del sistema elettorale regionale. D'altra parte negli ultimi anni si è diffusa l'immagine prevalente di maggioranze rissose e divise, e anzi la frammentazione consiliare ha talvolta incoraggiato i presidenti a tentare la strada dell'avocazione monocratica dei poteri. L'alto numero di gruppi consiliari accomuna l'esperienza di tutte le regioni, dove talvolta si ritrovano gruppi composti da pochi consiglieri o addirittura "mono-gruppi". Anche la persistenza del voto di preferenza, inoltre, ha stimolato l'emergere dei personalismi in ambito consiliare, con conseguenze significative sulla compattezza delle formazioni consiliari e sulla proliferazione di liste. Se sono dunque chiari gli incentivi posti dalle nuove regole elettorali, il funzionamento del nuovo sistema rimane una questione empirica, che tenga conto della risposta degli attori politici ai criteri prefissati. Questo contributo si propone dunque di analizzare le prime applicazioni del premio di maggioranza nelle regioni italiane, e di valutare i risultati conseguiti.

Convegno SISP 17-19 settembre 2009, Roma Luiss

Panel: Il premio di maggioranza: origini, applicazioni e implicazioni di una specialità italiana

Coordinatori: Alessandro Chiaramonte e Giovanni Tarli Barbieri

FORTUNATO MUSELLA

IL PREMIO DI MAGGIORANZA NELLE REGIONI ITALIANE: ORIGINI E RENDIMENTO IN CHIAVE PRESIDENZIALE

1. *La legislazione elettorale italiana fra miraggi costituzionali e approdi presidenziali*

Negli anni novanta il sistema elettorale ha rappresentato il primo campo di sperimentazione maggioritaria nel nostro Paese. Sull'onda delle indicazioni referendarie e della voglia di innovazione che seguiva gli scandali di tangentopoli, si tentava di avviare una nuova fase istituzionale. Con un occhio al modello Westminster, si dava, infatti, vita ad assemblee parlamentari formate con nuove regole, secondo modalità di attribuzione dei seggi che, se pur ancora mista, premiava il vincitore della competizione elettorale¹. Le riforme elettorali sono state poi ancor più incisive agli altri livelli di governo: nella sfera locale e regionale si riscrivevano nuove regole per l'elezione del consiglio e poco tempo dopo si procedeva anche all'introduzione dell'elezione diretta dei vertici dell'esecutivo, assicurando così ai leader una fonte di legittimazione fino ad allora inedita².

Ciò che più sorprende è il cambio di rotta della cultura istituzionale e politica italiana, che ha fatto propri in poco tempo gli imperativi del maggioritario e del decisionismo dopo aver conosciuto come uno dei propri tratti caratterizzanti l'ideale consociativo del compromesso [Calise 1998]. Le linee di frattura che attraversavano la società italiana subito dopo la seconda guerra mondiale, soprattutto quella di natura ideologica³, avevano indotto i costituenti a limitare gli elementi maggioritari nella strategia istituzionale che si accingevano a definire. In particolare

¹Le leggi 4 agosto 1993 n. 276 e n. 277 hanno introdotto in Italia per l'elezione del Senato e della Camera dei Deputati un sistema elettorale per tre quarti maggioritario e a turno unico, lasciando una quota di proporzionale. Tale sistema andava in direzione del superamento dello stile di governo che durante la "Prima Repubblica" richiamava il concetto di *partitocrazia*, «a consociational system in which all the parties have a share in power» [LaPalombara 1987, pp. 281-82].

²L'elezione diretta dei sindaci e dei presidenti di provincia è stata introdotta con la legge del 5 marzo 1993, n° 81 - «Elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale». Quella dei presidenti di regione compare invece dopo sei anni, facendo riferimento alla legge costituzionale 22 novembre del '99, n° 1 recante «Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni».

³Come ha mostrato Giovanni Sartori, dopo la seconda guerra mondiale profonde divisioni accomunavano il caso italiano ad altre democrazie europee, come la Francia della Quarta Repubblica (1946-58), e in un certo grado anche la Finlandia. Questi paesi erano attraversati da rigidi *cleavages* di natura ideologica, che derivavano appunto dalla contrapposizione fra identità di tipo ideologico (comunismo contro anticomunismo) piuttosto che dal contrasto fra identità di tipo etnico: in breve, nei termini di Sartori, erano le società del pluralismo polarizzato. Cfr. G. Sartori [1976].

la necessità di ampliare le basi di legittimazione del nascente regime e la preoccupazione di possibili svolte autoritarie aveva portato a scelte che privilegiavano il criterio di inclusione di tutte le forze politiche partecipanti al processo costituente, attraverso l'adozione di formule proporzionali. Un principio che ha costituito, di fatto, il punto di riferimento per circa cinquant'anni, se si fa eccezione del fallito progetto che ha accompagnato la definizione della legge Scelba⁴, battezzata "legge truffa" per l'eccessivo vantaggio che essa avrebbe concesso alla maggioranza parlamentare. Gli innesti di natura maggioritaria apportati al nostro sistema elettorale rappresentano così una vera e propria novità nella storia repubblicana. Negli ultimi anni la categoria del maggioritario è stata di fatto fra le più invocate [Pasquino 1985; Fabbrini 1994; Bartolini e D'Alimonte 1995; D'Alimonte e Bartolini 1997, 2001], divenendo quasi la bandiera di un credo condiviso, che sembra accomunare sia centro-sinistra che centro-destra⁵. Si può argomentare che le nuove regole siano state sufficienti a cambiare il modello di democrazia nel nostro paese?

Numerosi osservatori notano che, nonostante il sostegno trasversale di cui ha goduto, il progetto maggioritario ha mostrato il suo lato debole proprio con riguardo ai suoi obiettivi più espliciti. Le nuove leggi elettorali non hanno garantito quel regime dell'alternanza fondato su due partiti che sembravano promettere. Inoltre, non c'è alcun dubbio che «sulla frammentazione partitica il fiasco del Mattarellum⁶ è stato clamoroso» al punto che «la malfamata proporzionale del periodo 1948-1992 ha generato soltanto cinque-sei partiti rilevanti (...), mentre il Mattarellum è arrivato a produrne tre volte tanti» [Sartori 2001]. Partendo dalla proposta di Arendt Lijphart e della sua "strategia polare" per la classificazione delle democrazie contemporanee, si può sostenere che il nuovo scenario italiano perde alcune sue caratteristiche consensuali per non assumere però un nuovo volto maggioritario. Si tratta anzi di un vero e proprio "trionfo del mix", dal momento che «il quindicennio successivo al 1992-1993 è caratterizzato da cambiamenti sostanziali, limitati, o solo apparenti dietro cui stanno forti continuità, e, persino, da ritorni alla situazione *quo ante* dopo un certo periodo di mutamento» [Morlino 2007, 26]. Se si scorgono i primi segni del bipolarismo, tuttavia questo è ancora incompleto e conflittuale, dando vita a coalizioni sempre più disomogenee in cui ciascun partito cerca di sottolineare la propria identità e visibilità sulla scena pubblica [Chiaramonte e Di Virgilio 2006; Lippolis e Pitruzzella 2007].

Simili considerazioni interessano da vicino il livello regionale, e anzi probabilmente è proprio qui che le contraddizioni della nuova fase maggioritaria sono state più stridenti. Un tratto caratterizzante del nuovo ordine sembra ritrovarsi nella combinazione di elementi diversi, un'unione di vecchio e nuovo che può vedere presidenti sempre più forti, dal punto di vista elettorale e del processo di governo, confrontarsi con assemblee sempre più rissose e

⁴ Il progetto di Alcide De Gaspari era quello di affrancare la Democrazia Cristiana dalla necessità del sostegno di altri partiti minori, e in particolare di scongiurare l'ipotesi, caldeggiata in quegli anni dal Vaticano, di un'alleanza con la destra radicale. La lista o la coalizione che avessero ottenuto la maggioranza più uno dei voti avrebbero ottenuto ben il 65% dei seggi parlamentari, una percentuale molto vicina a quella minima stabilita per emendare la Costituzione [Fusaro 2009].

⁵ Anche la legge elettorale approvata il 21 dicembre 2005 (n. 270) dal governo Berlusconi, se pur di natura proporzionale, conserva alcune caratteristiche che hanno suggerito l'accostamento alla "legge truffa" del 1953. Il nuovo testo legislativo, infatti, assicura un ampio premio di maggioranza su base nazionale per quanto riguarda la Camera, e su base regionale per quanto invece concerne il Senato.

⁶ Così ebbe a definire Giovanni Sartori sulle pagine del "Corriere della Sera" la legge elettorale elaborata dal deputato del Partito Popolare Sergio Mattarella nel 1993. Per una ricostruzione cfr. G. Pasquino [2000], *Mattarellum, in La transizione a parole*, Bologna: Il Mulino.

frammentate. Se il capo dell'esecutivo diventa, infatti, autorevole nell'ambito della compagine governativa, più delicata risulta la questione del controllo parlamentare.

In questo contesto il premio di maggioranza rappresenta uno degli elementi più delicati e controversi della transizione delle regioni italiane. Da una parte tale strumento è stato introdotto come un correttivo capace di formare ampie maggioranze, a piena garanzia del potere governante. Anche la mancata previsione di una soglia minima di voti da dover conseguire per poter beneficiare del premio può essere interpretata come un segno della vocazione maggioritaria del sistema elettorale regionale. D'altra parte negli ultimi anni si è diffusa l'immagine prevalente di maggioranze litigiose e divise, e anzi la frammentazione consiliare ha talvolta incoraggiato i presidenti a tentare la strada dell'avocazione monocratica dei poteri. L'alto numero di liste e di gruppi consiliari accomuna l'esperienza di tutte le regioni, dove spesso si dà vita ad un vero e proprio ossimoro: il "mono-gruppo". Anche la persistenza del voto di preferenza, inoltre, ha stimolato l'emergere dei personalismi in ambito consiliare, con rilevanti conseguenze sulla compattezza delle formazioni consiliari e sulla proliferazione di liste. Se sono dunque chiari gli incentivi posti dalle nuove regole elettorali, il bilancio delle riforme nelle regioni italiane risulta ancora una questione aperta.

Questo contributo si propone di analizzare le prime applicazioni del premio di maggioranza nelle regioni italiane, e di valutare i risultati conseguiti. Esso sarà diviso in tre parti: nella prima si seguirà il percorso che ha portato le regioni italiane da un sistema di tipo consensuale improntato al principio della rappresentanza e dell'associazione al potere delle forze politiche fino ai processi di valorizzazione del ruolo del presidente come principale responsabile dell'indirizzo politico; nella seconda parte sarà tentato un bilancio del funzionamento del premio di maggioranza nelle regioni italiane, attraverso l'analisi del duplice processo di bipolarizzazione e frammentazione del sistema partitico che esso sembra accompagnare e produrre; nella terza sezione, infine, si presenterà una particolare chiave interpretativa dei limiti di applicazione del premio di maggioranza regionale, legata all'emergere di due contrastanti processi di personalizzazione del voto e, quindi, allo scontro fra presidenti demo-eletti e membri del consiglio.

2. Breve storia delle riforme maggioritarie regionali

Il premio di maggioranza non avrebbe potuto trovare cittadinanza nei primi trent'anni di vita delle regioni. Durante la prima repubblica, sia nelle dinamiche interne all'assemblea sia nei rapporti infra-governativi, si registrava un sistema improntato al pluralismo politico e alla responsabilità politica diffusa. Un impianto elettorale proporzionale, pressoché puro, faceva in modo che le assemblee fossero composte da un alto numero di formazioni consiliari.

Più in particolare 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 ulteriormente [De Luca 2004]. 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 liste. 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. Con evidenti difficoltà per quanto riguarda la formazione e la stabilità delle maggioranze⁷.

Un processo degenerativo simile riguarda anche un'altra caratteristica fondamentale della politica regionale: la consociazione delle forze politiche alle attività di governo. Se il dispositivo elettorale assicurava larga rappresentanza in consiglio, la prassi di governo faceva poi in modo che ogni partito o partitino potesse rivendicare il controllo su un pezzo dell'amministrazione regionale. Ciò avveniva principalmente attraverso due strade. La prima riguardava la gestione diretta da parte dei consiglieri di specifici compiti amministrativi formalmente di competenza dell'esecutivo. Una circostanza dettata dal fatto che gli esecutivi regionali, formati per volere assembleare e assoggettati alla minaccia continua della sfiducia, avevano sperimentato nel corso del tempo un processo di indebolimento nei confronti dell'altro ramo istituzionale [Maschiocchi 1995; Olivetti 2002]. La seconda strada atteneva invece alla natura stessa dei governi regionali, che potevano essere definiti, con una formula di successo già utilizzata per il livello centrale, "a direzione plurima dissociata" [Cheli e Spaziante 1977]. In mancanza di un unico centro di guida e coordinamento delle attività governative, gli assessori divenivano il braccio operativo delle forze presenti in consiglio [Crepaldi 2004]. Per i partiti era quindi molto agevole influenzare scelte di governo senza dover concordare le decisioni con le altre componenti della coalizioni. Basti considerare come indicatore di questa tendenza lo spazio che gli assessori avevano conquistato nel processo deliberativo regionale, e, in particolare, il frequente ricorso a decreti assessorili che non passassero per il collegio di giunta⁸. A ciò si aggiunga che col tempo le deleghe agli assessori divenivano sempre più generiche, il che trasformava il collegio di giunta in un luogo essenzialmente ratificatorio rispetto alle decisioni prese dalle singole sue componenti⁹.

Tali processi hanno condotto le regioni italiane ad una fase di intollerabile inefficienza, vicina allo stallo politico. È per questo che le aspettative di ricambio della classe politica, e di discontinuità istituzionale, che matureranno in seguito ai fatti di tangentopoli troveranno terreno fertile a livello regionale, dove la macchina burocratica appariva come un vero e proprio simbolo del consociativismo primo-repubblicano. Un sistema da abbattere a colpi di riforma, a partire proprio dalle sue radici elettorali.

⁷ Il quadro era anche peggiorato dal fatto che tali maggioranze erano costituite per lo più da "coalizioni sovradimensionate", cioè da formazioni che comprendevano anche partiti non necessari a raggiungere la maggioranza dei seggi in consiglio. Ciò accadeva per diversi motivi: «la convenienza del partito di maggioranza relativa a rimanere componente mediana delle maggioranze di governo sull'asse destra-sinistra e quindi sede di mediazione dei conflitti infracoalizionali; l'indisciplina dei gruppi consiliari e la conseguente necessità di disporre di gruppi ampi; la ricerca di uniformità delle coalizioni locali rispetto agli accordi politici nazionali» [Baldini e Vassallo 2000, 551-552].

⁸ Il rapporto sulle regioni ad opera del "Centro interregionale studi e documentazione" [Cinsedo 1994] ci fornisce dati interessanti relativi al processo deliberativo di giunta della IV legislatura regionale (1985-1990). Ad esempio per quanto riguarda la regione Liguria i decreti assessorili sono 1457 nel 1985, 963 nel 1986 e 1131 nel 1987; anche in una regione piccola come la Basilicata sono 107 nel 1986 e 163 nel 1987. Dati che sembrano confermare il notevole attivismo dei componenti del governo regionale.

⁹ I regolamenti interni delle giunte regionali non prevedevano un'adeguata distribuzione fra gli assessori dei documenti utili per l'istruttoria nel periodo che precedeva le sedute giuntali [Crepaldi 2004]. Anche l'ordine del giorno delle sedute era in genere comunicato solo pochi giorni prima delle stesse. Circostanze che la dicono lunga sul coinvolgimento degli assessori in questioni che non riguardassero da vicino il proprio settore amministrativo, a tutto discapito della regola della collegialità.

Due anni dopo i cambiamenti apportati per l'elezione del parlamento italiano nuove regole venivano introdotte anche per i consigli regionali. I due interventi di riforma sono accomunabili perchè sono espressione del compromesso fra ricerca di maggiore stabilità governativa e istanze di pluralismo politico [D'Alimonte 2000]. Le innovazioni sono rilevanti. Per le regioni si adotta con la legge n. 43 del 1995, infatti, un sistema misto che distribuisce l'80% dei seggi con liste provinciali e metodo proporzionale, e assegna il restante 20% a liste regionali bloccate e collegate al candidato alla presidenza [Di Giovine e Sicardi 1995]. 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. Già presagisce poi i cambiamenti della riforma costituzionale del 1999 la possibilità di indicazione da parte dell'elettore del candidato alla presidenza della giunta, che però deve ancora essere approvato dalla maggioranza del consiglio regionale. Sopravvive, inoltre, il voto di preferenza, anche se con il nuovo dispositivo elettorale gli elettori possono indicare un solo candidato consigliere. Un altro elemento di novità riguarda poi la norma «antiribaltone» che assicurava per i primi due anni della legislatura il principio *simul stabunt simul cadunt* fra giunta e consiglio.

Quattro anni dopo il ciclo di riforme elettorali raggiungerà il suo apice con l'introduzione dell'elezione diretta del presidente. I cambiamenti degli anni novanta imprimono una significativa inversione di marcia alle istituzioni regionali¹⁰. L'instaurarsi della nuova forma di governo produce la preminenza del presidente non solo per l'interruzione del rapporto di fiducia intrattenuto dal governo nei confronti dell'assemblea, ma anche perché assicura al vertice dell'esecutivo una posizione dominante rispetto agli altri componenti dell'esecutivo [Ciarlo 2001]. Nell'ambito dei lavori di giunta, infatti, la costruzione di un nuovo centro presidenziale mette fine al protagonismo assessorile. In particolare, la possibilità di revoca da parte del vertice monocratico garantisce la concordanza delle linee di gestione assessorile al piano politico presidenziale. Sempre più spesso poi il leader regionale sceglie di nominare un numero consistente di assessori fra gli esterni al circuito della rappresentanza, vale a dire fra i non componenti del consiglio regionale, e ciò incrementa la dipendenza della compagine di giunta rispetto al suo vertice.

Mentre però il presidente diventa sempre più forte ed autorevole nella sfera governativa, il controllo del consiglio diviene una vera sfida per il potere monocratico. Molto spesso, e soprattutto al sud, un consiglio diviso riesce a costituire il bastone fra le ruote della macchina delle nuove giunte. Il rischio è che il nuovo presidente demo-eletto «in assenza di coesione fra le forze politiche all'interno del Consiglio, debba continuamente mediare alla ricerca del consenso» [Gambino 2004, 11]. Al di là delle aspettative legate alla riforma, infatti, il meccanismo elettorale introdotto negli anni novanta intorno all'idea del “governo del presidente” ha spesso dato vita a “governi di coalizione” fondati su accordi di forze politiche attorno alla figura di un leader, e sottoposti ad un processo continuo di negoziazione politica e ricerca del consenso infracoalizionale¹¹.

¹⁰ Mi sia concesso rimandare per un inquadramento teorico e uno studio empirico del processo di presidenzializzazione nelle regioni italiane a F. Musella [2009]. *Governi monocratici. La svolta presidenziale nelle regioni italiane*. Bologna: Il Mulino.

¹¹ Neanche le leggi elettorali di nuova generazione hanno messo il presidente in una condizione migliore nel rapporto con l'assemblea. Laddove sono state definite nuovi testi normativi, come in Calabria, Lazio, Puglia, Toscana, Abruzzo e Marche, si è mantenuto intatto l'attuale sistema proporzionale con premio di maggioranza. Nessun intervento è stato apportato neanche sulla soglia di sbarramento, elemento come visto molto fragile per

3. *Il premio di maggioranza regionale: un bilancio*

In questo contesto il premio di maggioranza assume un ruolo di primo piano. Sia per le aspirazioni che esprime, che lo rendono uno dei più importanti simboli della transizione regionale. Sia per le difficoltà della sua attuazione, che hanno portato molti osservatori a criticarlo in punto di tecnica e di sostanza.

Balza ad esempio agli occhi degli esperti un chiaro difetto di “monotonicità”, che fa in modo che si contraddica una delle regole più semplici degli impianti elettorali: quella che fa corrispondere ad un aumento di voti un incremento nella conquista di seggi. Di fatto la nuova legge elettorale attribuisce un premio di maggioranza del 20% se la lista provinciale vincente ottiene meno del 50% dei voti, del 10% se questa ottiene una percentuale superiore alla metà dei consensi. Se dopo l'attribuzione dei seggi la quota dei seggi è inferiore al 60% interviene un premio aggiuntivo che porta la maggioranza a raggiungere il 55% dei seggi se la lista o la coalizione ha ottenuto meno del 40%. Si tratta, dunque, di un premio di maggioranza variabile ed eventuale, che può comportare evidenti contraddizioni [D'Alimonte 2000].

Un'attenta ricostruzione delle modalità di attribuzione dei seggi negli ultimi tre appuntamenti elettorali mostra in modo chiaro la complessa struttura di vincoli e incentivi cui sono sottoposte le liste che si presentano alle consultazioni elettorali. In talune circostanze può addirittura capitare che non risulti conveniente per una forza politica accrescere il proprio bottino di consenso, per evitare di diminuire la propria quota di seggi. Come suggerisce Alessandro Chiaramonte [2007], basterebbe prendere in considerazione i dati relativi alle elezioni del 2005 relativi alla regione Calabria e compararli con quelli della Toscana nelle consultazioni del 2000 (tabella 1). Nel primo caso la maggioranza ottiene meno seggi dei consensi conseguiti, così che ricopre il 66,7% dei seggi consiliari a fronte del 68,8% dei voti. Nel secondo caso invece la coalizione vincente supera di poco il 50% delle preferenze, ma grazie al premio di maggioranza raggiunge la quota del 64% dei consensi.

Più in generale però si può notare come il premio di maggioranza abbia garantito la formazione di larghe coalizioni. Anche se ha esercitato un effetto maggiore nella sua prima applicazione nel 1995, per poi diminuire il suo effetto correttivo nelle due consultazioni successive. Di fatto nelle 15 regioni italiane la coalizione vincente raggiunge in media una quota di consensi pari al 45% nelle elezioni del 1995, e in questa circostanza il premio di maggioranza innalza i seggi attribuiti alla maggioranza del 15 per cento. La differenza fra voti ottenuti e seggi conquistati decresce di circa il dieci per cento nelle due consultazioni successive, com'è lecito aspettarsi per la progressiva bipolarizzazione del sistema partitico regionale. Ad ogni modo per effetto del nuovo meccanismo elettorale la maggioranza consiliare si trova in media a ricoprire circa il 60% dei seggi. Si noti anche che in regioni come Lombardia, Veneto o Abruzzo si raggiunge o si supera il 65% dei seggi disponibili.

P incapacità dell'attuale soglia di limitare la frammentazione consiliare. Cfr. R. D'Alimonte, *Riforme elettorali regionali*, “Il Sole 24-Ore”, 9 febbraio 2005.

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

Se ci si sposta dalle modalità di funzionamento del premio di maggioranza agli effetti che esso riesce a conseguire sul sistema dei partiti, il quadro risulta interlocutorio. Le nuove regole maggioritarie sembrano contribuire alla formazione di un formato di competizione bipolare. Se si considera la tabella 2, in cui si mostrano i risultati elettorali ottenuti dal centro-destra e dal centro-sinistra, 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, si è costituita come un tratto caratterizzante della transizione italiana, dando vita a coalizioni di tipo *catch-all* [Chiaramonte e Di Virgilio 2000]. Se già le elezioni del 2000 sono state battezzate 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. Una così netta bipolarizzazione della dinamica e del formato della competizione è proprio da ascrivere al meccanismo del premio di maggioranza che ha rappresentato un formidabile incentivo per la costituzione di alleanze pre-elettorali.

TAB. 2. Risultati e somma dei consensi ottenuti dal centro-destra e dal centro-sinistra (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

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" nella maggior parte dei contesti regionali. Risulta rafforzata anche 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. 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	A+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 nazionale	FI	25,4	DS	21,3	46,7
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 nazionale	Uniti Ulivo	21,8	FI	18,7	40,5

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

Al mancato bipartitismo si unisce poi un'elevata frammentazione dell'offerta. La persistenza di un'ampia componente proporzionale, congiunta all'assenza di un'adeguata soglia di sbarramento, conduce al proliferare di liste, e, di conseguenza, ad un'ancora alta frammentazione consiliare. Al raggiungimento dello stesso risultato contribuisce anche l'assenza di vincoli significativi per la presentazione di liste: la legge 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» [Chiaromonte e Vassallo 2001, 70]. Ciò porta alla costituzione di coalizioni "acchiappatutto" molto frammentate al loro interno, con partiti minori che in fase elettorale decidono di unirsi in alleanze, salvo poi mostrare la propria litigiosità in corso di legislatura.

TAB. 4. *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

Come si vede nella tabella 4 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. Anche tale valore, 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.

Il che genera poi un quadro della rappresentanza in consiglio molto variegato con assemblee che arrivano ad essere composte da più di dieci liste all'indomani delle elezioni. Sul territorio nazionale le formazioni sono tantissime: alle consultazioni 2005 si presentano circa 230 liste, di contro alle 190 del 1995, e 147 di queste entrano in consiglio. Si segnalano poi alcuni casi esemplari: in Campania nel 2000 le liste che si presentano alle elezioni sono 20, e ancora una in più nelle consultazioni di cinque anni dopo. Di queste poi quindici ottengono anche seggi in consiglio. Allo stesso modo anche la Puglia e la Calabria presentano circa quindici liste che ottengono posti consiliari per la settima e l'ottava legislatura. Se si analizzano i dati sulla frammentazione elettorale e consiliare per macro-aree si può analizzare come il sud del paese nelle elezioni del 2005 conquista, se pur di poco, il primato della frammentazione elettorale e consiliare (tabella 5).

TAB. 5. *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 indice¹² di Laakso e Taguepera [1979] si riscontra, infatti, un alto numero di liste elettorali e consiliari (tabella 6). 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 quest'ultima consultazione elezione si è segnalata particolarmente non solo per la strategia inclusiva adottata dalle coalizioni ma anche per la presenza di liste personali 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.

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].

Si noti però che la divisione interna ai consigli è molto più alta al sud del Paese che al Nord. Sempre facendo ricorso agli indici di Laakso e Taguepera le regioni meridionali presentano per le tre ultime consultazioni elettorali un numero effettivo di liste consiliari superiore rispetto a quelle settentrionali (tabella 7). Soffermandosi 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 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.

¹² 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.

TAB. 6. *Indici di Laakso e Taagepera. 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

Fonte: Chiamonte 2007, p. 234

TAB. 7. *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 [Chiamonte 2007].

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. 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. Nelle venti regioni italiane si possono contare per l'ottava legislatura 242 gruppi consiliari, di cui 133 (quasi il 55 per cento) composti da meno di quattro consiglieri, 58 da 2 o 3 consiglieri, ed addirittura 75 (vale a dire più del 30 per cento) da un solo membro¹³. 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 il 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 8). 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. 8. *Composizione dei consigli regionali: dati quantitativi*

REGIONI	Numero consiglieri previsto	Numero gruppi consiliari	Media gruppi per consiglieri
PIEMONTE	63	17+1 misto	3,5
LOMBARDIA	80	14+4 misti	4,4
VENETO	60	14	4,3
LIGURIA	40	14+1 misto	2,7
EM.-ROM.	50	12+1 misto	3,8
TOSCANA	65	10	6,5
UMBRIA	30	10	3,0
MARCHE	40	11+1 misto	3,3
LAZIO	71	18+1 misto	3,7
ABRUZZO	40	15+1 misto	2,5
MOLISE	30	12	2,5
CAMPANIA	60	13+1 misto	4,3
PUGLIA	70	21	3,3
BASILICATA	30	11+1 misto	2,5
CALABRIA	50	13+1 misto	3,6
MEDIA	51,9	14,5	3,6

Fonte: Elaborazione su dati tratti dal sito Parlamenti regionali, www.parlamentiregionali.it. Il caso campano è stato integrato con informazioni ricavate dal sito istituzionale della regione Campania.

¹³ Questi dati sono comparsi sul quotidiano *Europa* in una proposta di riforma dei regolamenti dei consigli regionali a favore della riduzione della frammentazione interna (S. Curreri, *Troppi gruppi consiliari. Riformiamo i regolamenti*, 30 aprile 2009).

4. *Il premio di maggioranza e il doppio circuito della personalizzazione*

Le regioni italiane sembrano divise fra due diverse tendenze. La spinta decisionista che s'impone nella logica di governo, a partire dalla valorizzazione del centro monocratico negli esecutivi regionali, sembra trovare una battuta d'arresto nella frammentazione consiliare e nell'instabilità coalizionale. Un'importante chiave per spiegare questo mix, apparentemente contraddittorio, si ritrova nella spinta alla personalizzazione del voto, che trova nelle regioni italiane due importanti e diversi canali di espressione.

Il primo 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 leader intrattiene con la cittadinanza un rapporto di tipo uno-a-molti, facendo leva sulle macro-strutture mediatiche ed organizzative.

Con le nuove regole elettorali le premesse per lo sviluppo di questo tipo di personalizzazione non sono di poco conto. Le nuove regole del gioco oltre ad attribuire al vertice dell'esecutivo un surplus di legittimazione diretta rendono possibile l'espressione di un consenso al presidente del tutto autonomo rispetto alla coalizione. Attraverso il voto disgiunto, infatti, l'elettore può decidere di votare per un candidato premier e per la coalizione a questi avversa.

Anche le prove empiriche del rafforzamento elettorale del presidente risultano molto chiare. Ricorrendo ad una misura, che possiamo chiamare «indice di *macro-personalizzazione*», con la quale poter determinare di quanto, in termini percentuali, il consenso al presidente ecceda quello rivolto alle liste che compongono la coalizione alla quale egli appartiene. Tale indice scaturisce semplicemente dal rapporto fra due grandezze, il voto rivolto al candidato alla presidenza e il voto manifestato per la coalizione alla quale questi è collegato, ed esprime valori immediatamente interpretabili¹⁴.

Passando ora ai dati, si può notare una tendenza quasi del tutto generalizzata: nel 2005 l'indice supera sempre il valore di uno, e ciò significa che i voti attribuiti al presidente sono sempre maggiori di quelli alla coalizione di riferimento. Come si può vedere nella tabella 10, i voti al futuro capo dell'esecutivo regionale superano in modo significativo la somma delle preferenze partitiche, e in alcuni casi risultano superiori anche di circa venti punti percentuali a quelli delle coalizioni di riferimento. 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. Soprattutto nelle regioni settentrionali e centrali – dove in media l'indice raggiunge rispettivamente il valore di 1,16 e 1,14 – mentre fa riscontrare una minore incidenza al sud del paese (1,04).

¹⁴ Un valore pari ad uno indica che le preferenze al leader coincidono con quelle attribuite alla sua coalizione di riferimento, mentre valori superiori all'unità indicano che una quota di elettori più o meno grande ha scelto di votare per il presidente senza esternare il proprio favore per alcun partito. Ad esempio, un indice dell'1,20 si riferisce alla situazione in cui il presidente goda di un consenso del 20% superiore rispetto ai partiti della sua coalizione, mentre un valore pari a 0,80 testimonia, viceversa, che una determinata coalizione ha raggiunto voti superiori di venti punti percentuali rispetto al leader demo-eletto. L'indice di personalizzazione attiene, dunque, al voto autonomo del candidato alla presidenza, ed indica qual è il valore aggiunto che il capo di coalizione mette sul tappeto nella contesa elettorale [Baldini e Legnante 2000].

Nelle elezioni del 2000, che erano le prime a svolgersi con il sistema dell'elezione diretta del capo dell'esecutivo, l'indice di *macro-personalizzazione* si attestava, in media, ad un valore corrispondente all'1,08. In tale occasione abbiamo ancora una regione, come si evince dalla tabella 9, che vede il voto alla coalizione superare quello al presidente, vale a dire la Basilicata, dove i partiti superano in termini di consenso il presidente demo-eletto di circa il 6% dei voti. Nell'ambito dello stesso appuntamento elettorale, inoltre, sono molte le regioni nelle quali le quote di voti al leader e alle formazioni partitiche sono vicine fra loro: ad esempio si consideri il caso della Calabria, con un valore dell'indice di personalizzazione pari all'1,02, e dell'Umbria, con un indice pari all'1,03. Si può vedere, inoltre, che il valore dell'indice più alto raggiunto dalle regioni italiane nelle elezioni del 2000 è solo dell'1,12 (Lombardia), a fronte di un valore massimo corrispondente all'1,21 (Lazio e Piemonte) nelle consultazioni di cinque anni dopo.

Si noti anche la ripartizione per aree territoriali già notata per le più recenti consultazioni elettorali: le regioni del nord sono quelle che esprimono maggiormente un consenso di tipo autonomo nei confronti delle figure di vertice, mentre questo comportamento di voto sembra ridurre la propria entità mano a mano che si scende lungo lo stivale. L'entità dell'indice di personalizzazione risulta decrescente nel 2000, percorrendo il paese dal nord al sud: le tre macro-aree che compongono il paese fanno riscontrare, infatti, un valore medio dell'1,09 per la parte settentrionale, dell'1,05 per l'area centrale, e dell'1,03 per quella meridionale (tabella 9).

TAB. 9. *Indice di macro-personalizzazione. Rapporto fra voto ai candidati alla presidenza e voto alle liste della coalizione di appartenenza (elezioni 2000)*

REGIONE	Voto al presidente	%	Voto alla coalizione	%	Indice
Abruzzo	382.353	49,3	364.776	49,2	1,05
Basilicata	227.919	63,3	243.660	69,7	0,94
Calabria	545.186	49,8	533.075	53	1,02
Campania	1.654.777	64,2	1.537.893	53,6	1,08
Emilia R.	1.451.468	56,5	1.358.259	56,4	1,07
Lazio	1.553.562	51,5	1.449.719	53,2	1,07
Liguria	475.308	50,7	451.500	51,1	1,05
Lombardia	3.355.803	62,4	2.995.439	65,8	1,12
Marche	429.288	49,9	406.865	50,2	1,06
Piemonte	1.249.840	51,8	1.139.387	56	1,10
Puglia	1.194.370	53,9	1.109.270	54,3	1,08
Toscana	1.029.142	49,30	984.897	50,3	1,04
Umbria	286.588	56,4	279.194	57,9	1,03
Veneto	1.484.585	55	1.382.963	60,3	1,07
Nord	8.017.004	55,3	7.327.548	57,9	1,09
Centro	824.645	51,8	780.169	52,9	1,05
Sud	905.563	57,8	855.975	57,6	1,03
<i>Risultato medio</i>	1.094.299	54,6	1.016.921	55,8	1,08

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

TAB. 10. *Indice di macro-personalizzazione. Rapporto fra voto ai candidati alla presidenza e voto alle liste della coalizione di appartenenza (elezioni 2005)*

REGIONE	Voto al presidente	%	Voto alla coalizione	%	Indice
Abruzzo	455.665	58,1	424.466	57,9	1,07
Basilicata	236.814	67	236.948	68,8	1,00
Calabria	662.722	59	662.137	60,8	1,00
Campania	1.896.664	61,6	1.822.712	63,4	1,04
Emilia R.	1.585.714	62,7	1.414.872	62,0	1,12
Lazio	1.628.486	50,7	1.340.661	48,5	1,21
Liguria	492.352	52,6	434.403	53,4	1,13
Lombardia	2.846.926	53,8	2.396.468	55,7	1,19
Marche	499.793	57,7	454.970	57,6	1,10
Piemonte	1.234.354	50,9	1.022.273	49,9	1,21
Puglia	1.165.536	49,8	1.064.410	49,7	1,10
Toscana	1.185.264	57,4	1024129	56,7	1,16
Umbria	319.109	63	291.120	63,4	1,10
Veneto	1.365.698	50,6	1.226.878	53,3	1,11
Nord	7.525.044	54,1	6.494.894	54,9	1,16
Centro	908.163	57,2	777.720	56,5	1,14
Sud	883.480	59,1	842.135	60,1	1,04
<i>Risultato medio</i>	1.112.507	56,8	986.890	57,2	1,11

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

Accanto alla personalizzazione che riguarda il leader si sta sviluppando anche un altro tipo di rapporto personale, che questa volta si riferisce ad una molteplicità di micro-centri di potere. Con la complicità del meccanismo del voto di preferenza, le ultime elezioni regionali hanno visto un esercito di candidati consiglieri come principali artefici delle proprie fortune elettorali. In questo caso 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. Tutti i dati sul tasso di preferenza segnalano la portata del fenomeno, soprattutto al sud del paese tre elettori su quattro legano all'orientamento per una lista l'espressione di voto *ad personam* sulla scheda elettorale (tabella 11). Un trend che risulta in ascesa nelle elezioni del 2005 rispetto al 2000. Come si può evincere dalla seguente tabella, il tasso di preferenza cresce in tutti i casi regionali, e in media di 4,6 punti percentuali se si considera l'intero territorio nazionale.

Il processo di rafforzamento del voto *micro-personale* sembra, inoltre, accomunare l'interno spettro politico dal centro-sinistra 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 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 espressi su dieci.

TAB 12. *Tasso di preferenza nelle regioni italiane: percentuali e variazioni (2000-2005)*

REGIONE	Preferenze 2000 (%)	Preferenze 2005 (%)	Variazione
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

Va da sé che consultazioni elettorali così personalizzate generano una netta linea di tensione fra governi incentrati sulla figura del leader ad assemblee sempre più frammentate e divise al loro interno. Da una parte il presidente forte della legittimazione diretta può esclamare il “governo sono io”. Dall'altra 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. L'ordine regionale è ancora in mezzo al guado, sospeso fra vocazioni monocratiche e nascita di una nuova nomenclatura.

L'analisi dei due diversi circuiti di mobilitazione del consenso nelle regioni italiane spingono poi a riflettere sulle differenze fra aree territoriali. Laddove, infatti, la *macro-personalizzazione* rivolta al leader sembra più diffusa, la *micro-personalizzazione* dei campioni di preferenze risulta molto più contenuta. Nelle regioni settentrionali troviamo, infatti, un indice di *macro-personalizzazione* di 1,09 nelle elezioni del 2000 e di 1,16 nelle elezioni del 2005. Nella stessa area

in cui il consenso del presidente supera in modo così consistente quello delle coalizioni, il tasso di preferenza è fra i più bassi del paese (32% nel 2000, 36 nel 2005). Se ora si guarda alle regioni meridionali il peso del fattore *macro-personale* nelle consultazioni regionali risulta molto più contenuto: nel 2005 questo è maggiore rispetto al 2000, ma non supera un indice pari a 1,04. In Basilicata e in Calabria il presidente non riesce superare i voti accumulati dalle coalizioni. Sono però le regioni meridionali a conoscere in termini assoluti la più alta misura del tasso di preferenza: il voto di preferenza raggiunge nel 2005 la quota dell'81,5% dei voti esprimibili, con un incremento di ben 4,6 punti percentuali rispetto al 2000. Le regioni centrali si collocano invece in una posizione intermedia rispetto alle misure dei due tipi di personalizzazione.

Non è un caso, dunque, che il premio di maggioranza si associ ad effetti diversi nelle macro-aree che compongono il paese. Se ovunque esso è condizione della formazione di ampie maggioranze, e come visto la bipolarizzazione dei sistemi partitici regionali risulta un fenomeno ormai diffuso, importanti elementi di differenziazione sono da ritrovarsi nel grado di frammentazione dell'offerta elettorale e quindi della composizione consiliare. Sia nel 2000 che nel 2005 le regioni meridionali sono quelle che mostrano un più alto numero di liste elettorali e di liste che ottengono seggi: fanno riscontrare in media rispettivamente 17,8 e 11,8 formazioni, superando se pur di poco le altre macro-regioni. Come visto, l'uso dell'indice di Laakso e Taagepera [1979] ponderando questi dati per il peso elettorale delle liste approfondisce la distanza fra aree del paese: al sud del paese in media il numero effettivo di liste è di 8,6 di contro al 5,8 delle regioni settentrionali e del 5,9 di quelle centrali. A ciò si aggiunga che la molteplicità di liste incide sull'effettiva composizione consiliare, dove si riscontrano micro-gruppi formati in media da soli tre consiglieri. A questo punto il presidente demo-eletto ha davanti a sé due strade: tentare la strada dell'avocazione monocratica dei poteri o intraprendere una minuziosa strategia di equilibrio all'interno di una maggioranza che minaccia di sgretolarsi ad ogni passo.

6. Conclusioni: Presidenti rafforzati o dimezzati?

Non si fa a tempo a scorgere la seconda repubblica, che si fa presente un serio problema di interpretazione – e di previsione. Le trasformazioni istituzionali delle regioni italiane messe in piedi negli anni novanta sembravano seguire un modello preciso: quello della democrazia di mandato. Ecco il suo criterio di legittimazione: il cittadino sceglie un capo politico aspettandosi che questi divenga il principale responsabile della politica governativa. Un nuovo scenario per un paese in cui ai vari livelli di governo, a causa della scarsa integrazione dei partiti della destra e della sinistra, si registrava la quasi completa assenza di alternanza. Anche le correzioni apportate al sistema elettorale regionale sembrava inserirsi in tale schema, perché volte alla formazione di maggioranze coese e durature, di sostegno al potere presidenziale. Lasciando alle spalle un complesso accavallamento di funzioni e competenze fra esecutivi e assemblee che rendevano la politica regionale farraginosa e poco trasparente agli occhi dei cittadini.

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 centro-destra e centro-sinistra 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. Nonostante il nuovo dispositivo sia stato criticato per un evidente difetto di monotonicità nella traduzione dei voti in seggi, esso permette tuttavia la formazione di ampie maggioranze in consiglio. Si pensi che nelle ultime due legislature la maggioranza consiliare si trova in media a ricoprire circa il 60% degli scranni consiliari, e in regioni come la Lombardia, Veneto o Abruzzo si raggiunge o si supera il 65% dei seggi. 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.

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.

Si è tanto parlato nella recente pubblicistica di nuovi governatori. Ma la figura del presidente rischia però di assumere in alcuni contesti i tratti di capo di governo “prestigiato”¹⁵, per il ruolo da questi esercitato per disseminare le frequenti tensioni fra i partiti che compongono la maggioranza. Dotati di legittimazione diretta e centralità mediatica, essi hanno accumulato un diffuso consenso autonomo. Tuttavia, forti nell'ambito della compagine governativa, i presidenti sono costretti spesso a scoprire la fragilità del proprio sostegno consiliare. Che non si basa sulla disciplina dei partiti – tipica di quel modello Westminster che pure aveva fatto capolino in tante (astratte) proposte riformatrici – ma si compone dell'intermittente appoggio di numerosi capi locali. Un quadro che soprattutto in alcune regioni meridionali potrebbe irretire l'azione presidenziale, proprio nel momento in cui al livello intermedio di governo sono trasferite dal centro e da Brussels importanti competenze e poteri. Con buona pace delle speranze riposte nell'immediata evoluzione maggioritaria delle regioni italiane, il nuovo presidente “dimezzato” potrebbe non resistere alle spinte di partiti e consiglieri pronti a difendere con le unghie il proprio particolare.

¹⁵ L'espressione è mutuata da Richard Rose (1980), che ha parlato di primo ministro “*juggler*” a proposito dell'esperienza del multipartitico italiano precedente al 1992.

Bibliografia

- Baldini, G. e Legnante, G. [2000]. *Città al Voto. I Sindaci e le Elezioni Comunali*. Bologna: Il Mulino.
- Baldini, G., Vassallo, S. [2000]. Elezioni, assemblee e governi regionali. 1947-2000. *Le istituzioni del federalismo*, 21, 3-4.
- Bartolini, S. e D'Alimonte, R., a cura di, [1995]. *Maggioritario ma non troppo. Le elezioni politiche del 1994*. Bologna: Il Mulino.
- Bolgherini, S. e Musella, F. [2007]. *Voto di preferenza e politica personale*, in Quaderni di Scienza Politica, 14, 2, pp. 275-305.
- Calise, M. [1998]. *La costituzione silenziosa. Geografia dei nuovi poteri*. Roma-Bari: Laterza.
- Calise, M. [2006]. *La Terza Repubblica. Partiti contro Presidenti*. Roma-Bari: Laterza.
- Cheli, E. e Spaziantè, V. [1977]. Il Consiglio dei ministri e la sua presidenza: dal disegno alla prassi, in Ristucca, S. (a cura di), *L'istituzione Governo. Analisi e prospettive*. Milano: Edizioni Comunità.
- Chiaromonte, A. [2007]. Il rendimento dei sistemi elettorali regionali: un quadro comparato, in Chiaromonte, A. e Tarli Barbieri, G. (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane* (221-250). Bologna: Il Mulino.
- Chiaromonte, A. e Di Virgilio, A. [2000]. *Le elezioni regionali del 2000. La frammentazione si consolida, le alleanze si assestano*, in Rivista italiana di scienza politica, 30, 3, pp. 513-552.
- Chiaromonte, A. e Di Virgilio, A. [2006]. *Da una riforma elettorale all'altra: partiti, coalizioni e processi di apprendimento*, in Rivista italiana di scienza politica, 3, pp. 363-192.
- Chiaromonte, A. e Vassallo, S. [2001]. *Consolidare il bipolarismo limitando la frammentazione. Sברי suggerimenti sul sistema elettorale*, in *Le istituzioni del federalismo*, 1, pp. 57-84.
- Ciarlo, P. [2001]. *Il presidenzialismo regional style*, in Quaderni costituzionali, 1, pp. 131-132.
- Cinsedo [1994], *Rapporto sulle regioni*. Milano: Franco Angeli.
- Crepaldi, G. [2004]. *L'assessore regionale*. Torino: Giappichelli.
- D'Alimonte, R. [2000]. Il sistema elettorale: grandi premi e piccole soglie, in Chiaromonte, A. e D'Alimonte R., a cura di, *Il Maggioritario Regionale. Le elezioni del 16 aprile 2000* (pp. 11-34). Bologna: Il Mulino.
- D'Alimonte, R. e Bartolini, S., a cura di, [1997]. *Maggioritario per caso. Le elezioni politiche del 1996*. Bologna: Il Mulino.
- D'Alimonte, R. e Bartolini, S., a cura di, [2002]. *Maggioritario finalmente? La transizione elettorale (1994-2001)*. Bologna: Il Mulino.
- De Luca, R. [2004]. *Cambiamenti istituzionali e consenso. I nuovi sistemi elettorali regionali*. Soveria Mannelli: Rubbettino.
- Di Giovine, A. e Sicardi, S. [1995]. *Sistema elettorale e forma di governo regionale*, in Lucani, M. e Volpi, M. (a cura di), *Riforme elettorali* (220-252). Bari-Roma: Laterza.
- Fabbrini, S. [1994]. *Quale democrazia? L'Italia e le altre*. Roma-Bari: Laterza.
- Fusaro, C. [2008]. *I limiti della legislazione elettorale vigente*, in D'Alimonte, R. e Fusaro, C. (a cura di), *La legislazione elettorale italiana* (11-43). Bologna: Il Mulino.
- Fusaro, C. [2009]. *Party Systems Developments and the Electoral Legislation in Italy*. Paper presented at the PSA Annual Conference, University of Manchester, 7-9 April.
- Gambino, S. [2004]. *Legge elettorale e forma di governo regionale*, federalismi.it, 15 luglio 2004.
- 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.
- LaPalombara, J. [1987]. *Democracy, Italian Style*. New Haven: Yale University Press.
- Lippolis, V., Pitruzzella, G. [2007]. *Il bipolarismo conflittuale*. Soveria Mannelli: Rubbettino.
- Masciocchi, G. [1995]. *Lineamenti di diritto regionale*. Milano: Giuffrè.
- Musella, F. [2009]. *Governi monocratici. La svolta presidenziale nelle regioni italiane*. Bologna: Il

- Mulino.
- Morlino, L. [2007]. *La transizione impossibile?*, in D'Alimonte, R. e Chiaramonte, A., *Proporzionale ma non solo. Le elezioni politiche del 2006* (pp. 11-50). Bologna: Il Mulino.
- Olivetti, M. [2002]. *Nuovi statuti e forma di governo delle regioni. Verso le Costituzioni regionali?* Bologna: Il Mulino.
- Pasquino, G. [1985]. *Restituire lo scettro al principe*. Roma-Bari: Laterza.
- Pasquino, G. [2000]. *La transizione a parole*. Bologna: Il Mulino.
- Poguntke, T. e Webb, P. [2005]. *The Presidentialization of Politics. A Comparative Studies of Modern Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Rose, R. [1980]. *British government: The Job at the Top*, in Rose, R. e Suleiman, E.N. (a cura di), *Presidents and Prime Ministers*. Washington: American Enterprise for Public Policy Research, pp. 1-49.
- Sartori, G. [1976]. *Parties and Party Systems*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Sartori, G. [2001]. *Il sistema elettorale resta cattivo*, in *Rivista italiana di scienza politica*, 31, 3, pp. 471-479.