

LE ASSEMBLEE REGIONALI A CONGRESSO: RIFORME, STATUTI E LEGGE ELETTORALE REGIONALE

ANTONIO AGOSTA, *Professore di scienza politica e sistema politico italiano all'università Roma Tre*. Ringrazio voi tutti. Ovviamente non si tratta, per il momento, di un risultato, ma del risultato parziale di un lavoro che sicuramente è molto complesso. Sto affrontando il lavoro da un punto di vista neutrale e soprattutto guardando astrattamente all'insieme di quelli che io immagino, da lontano, essere i problemi delle singole realtà regionali. Bisogna però avere presente — per lo meno io l'ho sicuramente presente — che questo lavoro può funzionare solo se fatto in raccordo con chi il territorio, le esigenze politiche li conosce direttamente, altrimenti il rischio è quello di fare un discorso astratto. Ovviamente l'astrattezza ha alcuni vantaggi: appunto quelli di non dover confezionare vestiti su misura, mentre questo è un rischio dell'autonomia. L'autonomia legislativa in questo terreno, oltre che l'autonomia statutaria, segna davvero in maniera forse decisiva il cambiamento della forma di Stato nel senso più autonomistico, però c'è un rischio in tutto questo, perché quella che era una legge uniforme e immaginata indifferentemente per tutti, che poteva di volta in volta avvantaggiare alcuni soggetti che veniva imposta dall'alto, nel momento in cui viene adattata dalle maggioranze, dai singoli consiglieri, dalle singole forze politiche a esigenze del ceto politico locale, poi si muove in maniera diversa.

L'autonomia, al di là di tutti i valori simbolici, ha anche alcuni effetti pratici che si possono sicuramente raggiungere e che riguardano la correzione di alcuni limiti che sono emersi nella legislazione vigente, alcuni limiti che erano presenti già nella legislazione del 1968 e che poi sono stati probabilmente accentuati dalla riforma del 1995.

Complessivamente — credo che in questo i giudizi concordino largamente — la riforma del 1995 è stata una buona riforma, anche se fatta con strumenti di emergenza. Per l'80% addirittura della distribuzione dei seggi si è mantenuta una legge proporzionalissima qual era stata concepita nel 1968 dal legislatore parlamentare, ricalcata sul modello della Camera dei deputati ma molto più proporzionale rispetto alla Camera dei deputati, perché, per esempio, non prevedeva alcuna limitazione per la partecipazione delle liste più piccole al collegio di recupero dei resti. Mentre la legge della Camera richiedeva un quoziente intero e poi un certo numero di voti sul piano nazionale.

Questo le leggi delle Regioni a statuto ordinario non lo prevedono. Qualche legge di quelle a Statuto speciale — per esempio la Sardegna — ha previsto formule di sbarramento. Si è quindi utilizzato un meccanismo che era proporzionalissimo, lo si è mantenuto per l'80%, però si è realizzato un sistema elettorale con effetto sicuramente maggioritario.

C'è sempre una coalizione che vince. Noi abbiamo provato a verificare, con il dott. D'Amerio, che è qui con me e che ha collaborato a questa prima fase e collaborerà ancora a questa fase di elaborazione dei dati, e in realtà, soprattutto nel 1995 ben poche Regioni avrebbero avuto

una maggioranza emersa dal voto e soprattutto non necessariamente questa maggioranza sarebbe stata quella che si era preventivamente proposta al giudizio degli elettori. Quindi da questo punto di vista abbiamo sicuramente introdotto una innovazione importante: quella di sottoporre al giudizio del corpo elettorale — Roberto Ruffilli avrebbe detto “al cittadino come arbitro” — il giudizio sul governo regionale.

Quindi si sono formate delle maggioranze ma si sono formate soprattutto delle coalizioni e questo è un elemento che non va trascurato. Anche nelle elezioni del 2000 questo stesso meccanismo ha assicurato in tutte le Regioni la formazione di una maggioranza e tra l'altro di una coalizione preventivamente sottoposta al giudizio degli elettori.

In questo scritto che ho dato come sintesi di alcuni problemi, uso una metafora: quella dell'edificio — la legge del 1995 — che è stato realizzato per sopraelevazioni. Cioè noi abbiamo utilizzato il corpo della legge del 1968 con ripartizioni circoscrizionali e con recupero dei seggi a livello del collegio unico regionale e su questo edificio abbiamo sovrapposto il cosiddetto “listino” ed eventualmente una serie di piani aggiuntivi, di seggi addizionali. Il “listino”, che è uno dei punti attualmente controversi nella discussione all'interno dei Consigli, nasce da una necessità: la necessità di non collegare le liste a un presidente eletto direttamente (nel 1995 questo non era possibile) ma di assegnare un premio collegato a una lista unitaria, il cui capolista era la persona individuata dai partiti della coalizione che si impegnavano poi a votarla in Consiglio e a eleggerla alla presidenza. Quindi il “listino” nasce da una esigenza particolare, da una esigenza immediata.

Il “listino” è rimasto anche nelle elezioni del 2000 e attualmente è parte della legge Costituzionale del 1999.

Con la legge costituzionale 1 del 1999 si è leggermente allargato il “listino”: oltre al 20% dei seggi assegnati alla coalizione di maggioranza c'è un “listino” minimo, formato da un unico seggio, che è il seggio assegnato al candidato della coalizione sconfitta. Tutte e due le quote — tanto la quota del “listino”, il 20%, quanto la quota del candidato sconfitto — sono sottratti alle circoscrizioni provinciali. Questo ha avuto una serie di conseguenze sulle circoscrizioni provinciali: ha reso più difficile la conquista dei seggi a quoziente intero e ha fatto sì che una quota maggiore di seggi fosse trasferita al collegio dei resti.

La necessità di prevedere una quota di maggioranza che si andava a inserire su un corpo dell'80% dei seggi assegnato proporzionalmente, ha aggravato alcune difficoltà che già nella legge originaria si avevano. La legge originaria — e in questo le Regioni possono davvero innovare molto — individuava un criterio per la determinazione delle circoscrizioni, un criterio fisso e uniforme: la provincia. Il punto vero è che la provincia è però difforme realmente per dimensioni. Quindi in una serie di regioni noi abbiamo sproporzioni tra province e questo meccanismo della sproporzione fra province incide fortemente sull'assegnazione dei seggi e incide doppiamente.

Vi faccio vedere in questa tabella, in maniera molto riassuntiva, qual è la situazione attuale della distribuzione delle province per numero di seggi spettanti. Ci sono una serie di province, per esempio tre circoscrizioni provinciali, che hanno diritto a un unico seggio sulla base della popolazione. Ci sono poi circoscrizioni progressivamente più grandi, fino ad arrivare a una

circoscrizione, quella di Roma, sulla base della popolazione del 2000, in cui vengono distribuiti 35 seggi. Questa diversa entità di seggi distribuiti incide doppiamente sull'assegnazione dei seggi. Innanzitutto incide sul costo del quoziente intero. Il quoziente, attualmente, come si calcola? Si calcola dividendo il numero dei voti espressi nella provincia per il numero dei seggi spettanti, aumentato di una unità. Facciamo, per comodità, uguale a 100 il numero di voti espressi in una provincia. In una provincia piccola, con un solo seggio da assegnare, il costo del quoziente intero sarà pari al 50%, cioè 100 voti diviso il numero dei seggi assegnati, aumentato di 1. Per cui, 100 diviso 2 ci dà 50. Nella provincia di Rieti — per fare un esempio di una provincia territorialmente vicina al luogo in cui siamo — bisogna ottenere il 50% per trattenere immediatamente il seggio. Allo stesso modo ci sono tutta una serie di costi assai differenziati: 33, 24, 20 ecc., fino ad arrivare al costo minimo, che è quello che sopporta attualmente la provincia di Roma, cioè il 2,8.

Ma questa è la prima parte del problema. Vedete in questa tabellina, regione per regione il numero di seggi che sono rimasti immediatamente nelle circoscrizioni e il numero di seggi trasferiti al collegio per l'assegnazione dei resti, infine i seggi complessivamente spettanti nelle regionali del 2000. In termini percentuali sono rimasti nelle regioni, mediamente, il 55,7% dei seggi, il 44% è andato al collegio dei resti. Se andiamo a confrontare con i dati delle ultime elezioni che si erano fatte con il precedente sistema, quello in cui il 100% dei seggi venivano tutti attribuiti al territorio, senza listino, nel 1990 furono immediatamente trattenuti nelle circoscrizioni il 72,8% dei seggi, quindi già questo aspetto — la creazione del “listino” — ha comportato questa prima fuga non solo di un numero in valore assoluto ma di una percentuale interna che, in misura maggiore, si è trasferita verso il collegio unico per l'assegnazione dei resti. Il Cur è stato immaginato proprio per correggere, proporzionalizzando, i difetti che circoscrizioni eventualmente piccole avrebbero manifestato a danno dei più piccoli partiti. Infatti i più piccoli partiti, non riuscendo a raggiungere il quoziente nella circoscrizione, avevano la possibilità di sommare tutti i loro resti e farli valere unitariamente a livello di regione.

Dal punto di vista dei partiti il Cur in teoria non danneggia nessun piccolo partito. In realtà danneggia le singole circoscrizioni. Perché? Provo a fare un esempio concreto. Questo che vedete è l'esempio reale dei seggi spettanti alla regione Lazio nelle regionali del 2000. Ritroviamo i dati che abbiamo prima citato: Roma 35 seggi, Frosinone 5, Latina 4, Viterbo 3, Rieti 1. Abbiamo poi calcolato quello che abbiamo visto riassuntivamente in quella lunga tabella con tutta la sequenza delle province per dimensioni e abbiamo un “costo seggi” diverso: 2,8, 16,7 ecc. Questo ha fatto sì, concretamente, che nelle regionali del 2000, su 35 seggi con un costo interno di 2,8, nella provincia di Roma è stato immediatamente assegnato l'80% dei seggi, cioè 28, mentre un numero minore di seggi è stato assegnato nelle altre province che dovevano raggiungere un costo del quoziente molto più elevato. Dopodiché i seggi vengono trasferiti al Cur, ma al Cur vengono assegnati complessivamente per lista e una volta stabilito che, per esempio, a una piccola lista spetti un seggio di resto sulla base di tutti i suoi resti, dove ritorna questo resto? Ritorna nella provincia in cui il resto si era avvicinato maggiormente a fare il quoziente richiesto. Ma, abbiamo detto, il quoziente richiesto è diverso da provincia a provincia.

Qui ho indicato una ipotetica lista ics. E' una lista che, per esempio ha mediamente poco più del 3% dei voti regionali e ha diritto a un seggio. Bene, il suo resto, che sarebbe l'equivalente di tutti i suoi voti, perché non è mai riuscita a fare quoziente da nessuna parte, era del 2% per Roma ed era sempre più forte via via che la provincia era più piccola. Per esempio nella provincia di Rieti questa lista ipotetica avrebbe avuto la sua massima forza, il 5%, rispetto al 2,5% medio regionale. Cosa succede? Che nella provincia dove il costo richiesto era basso, non soltanto sono stati tratti il maggior numero di seggi subito, ma nel momento in cui si fa la riassegnazione dei resti, è probabile che i resti delle varie liste di quella provincia vadano in posizione utile, in graduatoria utile molte più volte.

In questo caso, l'ultima riga che ci dà il grado di approssimazione al quoziente circoscrizionale, che è il dato sulla base del quale viene poi fatta l'assegnazione del resto del seggio residuo o dei seggi residui, lista per lista, si vede nettamente al primo posto questa lista nella provincia più grande, quella di Roma, perché con il 2% dei voti, che è meno della metà di quanto non ottiene in termini proporzionali a Rieti, si avvicina per oltre il 70% al quoziente circoscrizionale richiesto. Quindi la difformità di misura tra le varie province in realtà incide sul funzionamento del sistema proporzionale. Tra l'altro incide su questo indebolimento delle piccole province.

In questo grafico abbiamo rimesso alcuni dati reali e vedete come, nella riga verticale abbiamo il numero di seggi spettanti alle singole province: più è basso il numero di seggi spettanti alle province, più è facile che si abbia uno slittamento negativo, cioè che alla fine dei conti si perdano seggi, mentre invece più è alto il numero dei seggi assegnati, non soltanto si trattengono dei seggi, ma si riconquistano dei seggi dal Cur. Quindi il meccanismo va per lo meno corretto da questo punto di vista. Considerate che la riforma del 1995 ha in un certo senso aggravato la situazione per le piccole province, primo perché ha messo a disposizione non il 100% ma l'80% dei seggi, secondo perché nel frattempo sono aumentate le province ed è aumentata anche una certa sproporzione interna tra province più popolate e province meno popolate. Frattanto — ma questo è un elemento solo politico — è aumentata la frammentazione del voto. Quindi sono vari elementi che incidono in questo momento su questa ripartizione territoriale.

Ovviamente il risultato, discutendo di autonomismo, regionalismo, territorio, federalismo, è paradossale. Abbiamo infatti alcune province — nel 1995 furono Lodi e Rieti, nel 2000 sono state Massa Carrara, Benevento e ancora una volta Rieti — che alla fine hanno avuto cittadini convocati per la elezione dei rappresentanti in Consiglio regionale ma non hanno inviato alcun rappresentante al Consiglio regionale. Questo è un aspetto che da un punto di vista generale sistemico, credo si debba porre.

Considerate, peraltro, che nel nostro ordinamento non c'è alcuna norma di salvaguardia delle piccole province rispetto al minimo di seggi loro attribuito. Nel nostro ordinamento si dice "la dimensione circoscrizionale è la provincia e a ciascuna provincia spetta una quota della rappresentanza consiliare generale in rapporto proporzionale alla popolazione". Potrebbe avvenire, per una distribuzione diversa della popolazione o per fenomeni diversi (creazione di nuove province) che qualche provincia possa eventualmente, in questa distribuzione, risultare a zero seggi

in partenza. Non esiste, in questo momento, una norma di salvaguardia che assegni un seggio a tutte le province e poi distribuisca la quota proporzionalmente.

Ma abbandoniamo questo discorso, soprattutto relativo ai dati, anche perché mi interessava richiamare solo il perché, la meccanica che produce questo effetto.

Se volessimo attribuire tutti i seggi alle porzioni di territorio, dovremmo porci un problema di come definire le porzioni di territorio che hanno diritto alla rappresentanza. Abbiamo varie soluzioni possibili. Nella nota scritta in maniera succinta, ma più ordinata, ho messo in evidenza alcune di queste varianti. Una è certamente la variante di considerare singole parti di territorio come luogo di competizione elettorale. Per esempio, se considerassimo piccoli collegi uninominali potremmo distribuire la competizione elettorale in molti territori. Questa è una delle soluzioni che più spesso viene richiamata nel dibattito e spesso viene richiamata una soluzione nei confronti della quale io esprimo grande perplessità. La soluzione che viene richiamata è quella attualmente in vigore per l'elezione dei Consigli provinciali. I consigli provinciali sono divisi in un numero di collegi uninominali tanti quanti i consiglieri da eleggere. L'unico problema è che i collegi uninominali non sono ambiti di assegnazione immediata dei seggi ma sono soltanto collettori dei voti, sono ambiti di raccolta dei voti. I voti vengono poi conteggiati a livello provinciale complessivo e vengono restituiti lista per lista, con quella sorta di approssimazione, in questo caso a un quoziente fisso, cioè vengono premiati i collegi che hanno avuto le percentuali di volta in volta più alte. Questo fa sì che normalmente un terzo o un quarto dei collegi, dei territori nelle elezioni provinciali resti privo di eletti e quando abbia un eletto non è detto che questo eletto sia il più votato del collegio, potrebbe risultare eletto, paradossalmente, anche in assoluto il meno votato nel collegio, ma che relativamente al suo gruppo politico è quello che ha avuto la performance migliore, se quel gruppo ha diritto, proporzionalmente, nella provincia, a un seggio.

Quindi la via dei collegi uninominali, soprattutto la via attualmente seguita dal sistema delle elezioni per i Consigli provinciali, a mio modo di vedere è una pessima via, una via che spesso viene ripresa in considerazione perché consente ai partiti di non scegliere un unico candidato per coalizione, ma di presentare molti candidati, ciascuno per i partiti che fanno parte della coalizione, ma complessivamente è un sistema poco efficace, a maggior ragione poco efficace se si vuole garantire rappresentanza ai territori.

Come garantire rappresentanza ai territori? Se di collegi uninominali si deve trattare, richiamo sempre una vecchia esperienza legislativa che è quella dei collegi uninominali per l'elezione dei primi Consigli provinciali del dopoguerra, la legge che è stata in vigore dal 1951 al 1960. In quel caso il territorio veniva diviso in un numero di collegi pari ai due terzi dei consiglieri da eleggere, il più votato veniva immediatamente eletto e questo garantiva la rappresentanza del territorio, dopodiché l'ultimo terzo veniva eletto proporzionalmente, su base complessiva regionale, sulla base dei voti dei perdenti, quindi era un meccanismo di riequilibrio proporzionale. Ovviamente questo sistema, che è molto efficace dal punto di vista della rappresentanza dei territori, pone alcuni problemi: un problema di carattere politico, cioè ritorneremmo in una situazione di sistema politico frammentato qual è l'attuale nostro, torneremmo a una negoziazione, a una contrattazione per la

spartizione dei collegi, con un candidato unico che rappresenti una coalizione composta, con tutti i problemi che sono stati evidenziati nelle elezioni parlamentari, Camera e Senato, quindi la spartizione dei collegi.

Poi c'è un altro problema di carattere pratico: i collegi uninominali o sono rappresentativi effettivamente di comunità naturali, di comunità storiche, economico-sociali ben definite, ma in questo caso avranno dimensioni molto diverse — avremmo collegi molto piccoli, dove si elegge una persona e collegi molto grandi, avremmo rispettato l'identità culturale e il bacino, ma non avremmo una equipollenza dimensionale, e questo ha effetti imprevedibili sulla ripartizione dei seggi — o, se dovessimo assicurare l'equipollenza dimensionale, ci troveremmo con un problema di costante rifacimento dei collegi e comunque con collegi che a questo punto privilegierebbero l'aspetto demografico e dimensionale, ma salterebbero assolutamente tutte le questioni di storia, di cultura, di identità socio-economica ecc.

Quindi la via del collegio uninominale, secondo me è fattibile, realizzabile se creiamo collegi uninominali veri e non fittizi come quelli delle elezioni dei Consigli provinciali, ma al contempo avremmo una serie di problemi gestionali e identificativi dei territori non piccoli.

Quindi la dimensione da seguire è certamente complessa da definire, potremmo avere una dimensione unica regionale con una serie di vantaggi e svantaggi che nella nota scritta ho cercato di mettere in evidenza. Certo dovremmo sapere che più noi privilegiamo il territorio e meno facilmente possiamo garantire la rappresentatività complessiva dei seggi spettanti alle varie formazioni politiche e dall'altro lato garantire meno il gioco di maggioranza e opposizione.

A quale soluzione stiamo pensando? La soluzione a cui pensiamo è una soluzione che mantenga non tanto le circoscrizioni provinciali per quei problemi che si ponevano, ma mantenga la provincia come limite massimo della distribuzione territoriale, quindi l'idea verso cui credo ci si debba orientare, è quella di mantenere la provincia come limite e se mai suddividere le province più grandi o le province in regioni piccole ma con province grandi, valorizzare meglio porzioni di territorio interno, ma probabilmente la provincia, che è uno degli elementi identificativi del nostro territorio più costante tra quelle amministrative preesistenti, è probabilmente quella che va al momento conservata.

Noi immaginiamo che per raccordare il massimo di effetto politico — maggioranze assicurate ed eventualmente assicurabili al presidente eletto — ed effettiva rappresentanza alle Province, al momento l'unica soluzione che ci viene in mente è una soluzione che preveda — nella nota viene meglio specificato — una attribuzione dei seggi sul piano regionale tra coalizioni, che preveda, sempre sul piano regionale, una ripartizione tra le liste, quindi proporzionalmente ai voti all'interno delle coalizioni, scontando un diverso quorum di maggioranza e di minoranza, e una successiva restituzione alle Province o alle circoscrizioni come meglio eventualmente definite, circoscrizioni plurinominali.

Noi abbiamo immaginato un sistema che dal punto di vista della meccanica funziona, ma che deve essere studiato nei suoi dettagli, che di fatto riprende un sistema che esiste nella legislazione positiva, ed è il sistema delle elezioni provinciali per i Consigli provinciali della Sicilia. Su questo

sistema, che vige in Sicilia e che consente la restituzione di tutti i seggi alle circoscrizioni provinciali, seppure con alcune piccole discrasie interne alle varie liste, tra l'altro in Sicilia, a partire dal 1995 si è innestata l'elezione diretta del presidente e il premio di maggioranza. Quindi, volendo sinteticamente lanciare una soluzione, questa ci pare la soluzione possibile. Ovviamente c'è una gamma di sperimentazioni amplissima e se dovessimo ritornare su singoli aspetti avremmo bisogno di molto più tempo e per fortuna il presidente Fontana e la Conferenza dei presidenti hanno organizzato, per maggio, un seminario tecnico in cui potremo discutere di questi aspetti con molti più dettagli tecnici.

Mi fermerei a questo punto. Ovviamente possiamo immaginare soluzioni diverse. La soluzione che vi ho descritto è la soluzione che cerca di contemperare al massimo grado le varie esigenze semplificando il meccanismo procedurale. Ovviamente si potrebbe operare, in questo edificio a più piani, su vari piani, per esempio si potrebbe solo operare sulla correzione del Cur, o si potrebbe solo operare sul problema del listino, eventualmente distribuendo il listino sulle liste circoscrizionali. Ci possono essere modi diversi e parziali di operare sui vari piani dell'edificio. Il tentativo che a livello puramente di studio e puramente teorico stiamo immaginando, è invece un tentativo che provi a tenere tutto assieme, invertendo la procedura, cioè partendo dalla distribuzione regionale e ritornando alle Province evitando assolutamente lo slittamento. Ma su questo avremo modo in altre occasioni di ritornare.