



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 11-12 aprile 2013

Alberto Crosio, Gian Piero Valenti – Regione Piemonte

Presentazione e dimostrazione del funzionamento dei sistemi
elettorali (leggi elettorali regionali) attraverso simulatori

**PRESENTAZIONE E DIMOSTRAZIONE DEL FUNZIONAMENTO
DEI SISTEMI ELETTORALI (LEGGI ELETTORALI REGIONALI)
ATTRAVERSO SIMULATORI**



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 11-12 aprile 2013

Alberto Crosio, Gian Piero Valenti – Regione Piemonte

Presentazione e dimostrazione del funzionamento dei sistemi elettorali (leggi elettorali regionali) attraverso simulatori

LA TUTELA DELLA GOVERNABILITA' NELLE ASSEMBLEE LEGISLATIVE REGIONALI COMPOSTE DA UN NUMERO FISSO DI CONSIGLIERI: ANALISI DELLE CARATTERISTICHE E DEI RENDIMENTI DEI DIVERSI MODELLI ESISTENTI.

1. INDIVIDUAZIONE DELL'OGGETTO DELL'INDAGINE

1.1 IL QUADRO NORMATIVO

Una delle principali questioni che i legislatori regionali dovranno affrontare all'interno delle nuove leggi elettorali regionali è rappresentata dalle modalità con cui garantire la governabilità all'interno delle assemblee legislative regionali composte da un numero fisso di Consiglieri.

La necessità di garantire tale governabilità deriva dal disposto della lett. a) dell'art. 4 della l. 165/04 (*Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione*), che impone l'individuazione di sistemi elettorali che agevolino *la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale*.

Questa esigenza è stata tradizionalmente assicurata, all'interno del sistema elettorale regionale definito dal legislatore statale¹, che si applica nelle regioni prive di una loro legge elettorale, da un duplice meccanismo:

- l'assegnazione col metodo maggioritario, attraverso la previsione del cosiddetto *listino*, al gruppo/i di lista/e collegate al nuovo Presidente della Regione del 20% dei seggi di ciascun Consiglio Regionale;
- **l'ulteriore attribuzione alla maggioranza**, nel caso in cui l'attribuzione dei seggi del listino non sia stata sufficiente a garantirle rispettivamente il 55% o il 60% dei seggi del Consiglio regionale², di **una quota aggiuntiva di seggi** tali da assicurarle il raggiungimento di tali percentuali all'interno della nuova composizione integrata del Consiglio regionale.


Tale scenario cambia sensibilmente con l'approvazione d.l. 138/2011 (Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo), convertito in legge con modificazioni dalla legge 148/2011, il cui articolo 14, comma 1, lett. a) prevede che il numero massimo dei componenti di ogni Consiglio Regionale, ad esclusione del Presidente della Giunta regionale, debba essere uguale, o inferiore ad una soglia numerica individuata in rapporto alla popolazione della singola Regione.

L'impossibilità dell'attribuzione di tali seggi aggiuntivi diventa pertanto il nuovo limite che deve essere rispettato nella definizione delle modalità con cui garantire la governabilità nei nuovi sistemi elettorali regionali.

Nel panorama elettorale regionale esistente due sono i modelli con cui le regioni sono riuscite a conciliare il principio della governabilità con il limite del numero fisso di consiglieri:

¹ Legge 68/108 (*Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale*) e legge 45/93 (*Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario*),

² A seconda che il nuovo presidente della Regione abbia ottenuto rispettivamente meno o di più del 40% dei voti.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 11-12 aprile 2013 Alberto Crosio, Gian Piero Valenti – Regione Piemonte Presentazione e dimostrazione del funzionamento dei sistemi elettorali (leggi elettorali regionali) attraverso simulatori</p>
---	--	--

- *il modello Marche* con le relative varianti (Toscana, Campania, Veneto e Lombardia);
- *il modello Umbria*

1.2 OBIETTIVI DELL'INDAGINE

La presente indagine si propone di:

- individuare sinteticamente i contenuti dei due modelli alternativi che assicurano la governabilità all'interno di assemblee legislative composte da un numero fisso di Consiglieri;
- esaminare attraverso l'utilizzo di simulatori i rendimenti dei due diversi modelli, ovvero i risultati della loro applicazione;
- analizzare gli effetti del mantenimento del sistema elettorale tradizionale (legge 108-68 e legge 45/93) sull'elezione di assemblee legislative composte da un numero fisso di Consiglieri.

Il tentativo di dare una prima risposta a questi interrogativi risulta oggi agevolata dalla possibilità di disporre i risultati delle recenti elezioni in Lombardia, Lazio e Molise.

Il fatto che la Lombardia abbia eletto il suo nuovo Consiglio regionale, sulla base dell'adozione di uno dei modelli di cui vogliamo analizzare il rendimento, ha orientato l'individuazione degli oggetti del presente lavoro, che si basa su una comparazione dei risultati elettorali della Lombardia, rispetto a quelli che si sarebbero determinati, se tale regione avesse mantenuto il sistema elettorale tradizionale, con, o senza il listino e a quelli che sarebbero conseguiti dall'adozione del modello Umbria, con, o senza il listino.

2. MODELLO MARCHE


Il sistema elettorale della Regione Marche prevede:

- l'assegnazione dei seggi alle coalizioni sulla base del sistema proporzionale (D'Hondt) e una contestuale applicazione in questa fase iniziale, ove necessario, del premio di maggioranza alla coalizione vincente per garantire la governabilità;
- il successivo riparto dei seggi tra i gruppi di liste di ciascuna coalizione con il sistema proporzionale del quoziente (corretto +1);
- la verifica dei seggi ottenuti dalle liste provinciali a quoziente intero³ per l'eventuale eliminazione della loro eccedenza rispetto ai risultati del loro riparto tra le coalizioni⁴;
- il riparto, entro il numero dei seggi attribuiti ad ogni circoscrizione⁵, dei seggi residui alle liste provinciali sulla base delle loro cifre elettorali residuali percentuali, risultato

³ Il quoziente elettorale circoscrizionale è rappresentato dalla parte intera della divisione tra il totale dei voti validi espressi a favore delle liste nella circoscrizione per il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione stessa, aumentato di una unità.

⁴ I seggi eccedenti sono sottratti alle liste provinciali a partire da quelle che hanno avuto assegnati più seggi,

⁵ Il sistema garantisce un integrale rispetto della garanzia territoriale: ogni circoscrizione assegnerà i seggi che le sono stati attribuiti in base alla sua popolazione.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 11-12 aprile 2013 Alberto Crosio, Gian Piero Valenti – Regione Piemonte Presentazione e dimostrazione del funzionamento dei sistemi elettorali (leggi elettorali regionali) attraverso simulatori</p>
---	--	--

ottenuto moltiplicando per cento i resti di ciascuna lista provinciale e dividendo per il totale dei voti validi espressi a favore delle liste nella rispettiva circoscrizione⁶;

- la non assegnazione di seggi aggiuntivi.

La garanzia integrale della governabilità all'interno di una assemblea legislativa composta da un numero fisso di Consiglieri viene ottenuta anticipando l'eventuale assegnazione del premio di maggioranza al momento dell'assegnazione definitiva dei seggi tra le coalizioni, in modo tale che tale attribuzione garantisca già il rispetto della governabilità.

In questo sistema elettorale non risulta presente una tutela della garanzia di rappresentatività delle minoranze, ma la natura della formula elettorale adottata risulta astrattamente idonea a garantirne la tutela, ove si decidesse di compiere questa scelta.

2.1.VARIANTI MODELLO MARCHE

Del *modello Marche* esistono due interessanti varianti, la prima in Campania e Lombardia e la seconda in Toscana.

Le due prime regioni provvedono infatti ad assegnare i seggi sulla base del sistema proporzionale (D'Hondt) alla coalizione vincente e direttamente a ciascun altro gruppo di liste.

Il riparto proporzionale dei seggi sulla base del quoziente di coalizione viene mantenuto solo all'interno della coalizione vincente, in quanto gli altri seggi vengono già assegnati direttamente sulla base dell'applicazione del D'Hondt a ciascun altro gruppo di liste.

La Toscana invece utilizza il D'Hondt per l'assegnazione dei seggi direttamente a tutti i gruppi di liste, procedendo poi a una loro attribuzione, separatamente per ciascun gruppo, alle liste provinciali sulla base del sistema proporzionale del quoziente⁷.

2.2 MODELLO UMBRIA


All'interno dei sistemi elettorali regionali vigenti, il *modello Umbria* rappresenta l'altra alternativa utilizzata dal legislatore regionale per garantire la governabilità in una assemblea legislativa composta da un numero fisso di Consiglieri.

Tale modello, che non utilizza il D'Hondt, si limita invece ad apportare alcune modifiche all'impianto della legge 108/68⁸, prevedendo:

⁶ Criterio diverso da quello previsto dalla legge 108/68 per l'assegnazione alle liste provinciali dei seggi assegnati ai gruppi di liste a livello regionale: la graduazione decrescenti dei voti residuati espressi in percentuale del quoziente circoscrizionale.

⁷ Si divide la cifra elettorale regionale del gruppo di liste per il numero di seggi da assegnare ottenendo così il quoziente elettorale di gruppo. Nell'effettuare la divisione si trascura la eventuale parte frazionaria del quoziente. Si attribuiscono quindi ad ogni lista provinciale tanti seggi quante volte il quoziente elettorale di gruppo risulti contenuto nella sua cifra elettorale provinciale. I seggi che rimangono ancora da attribuire sono rispettivamente assegnati alle liste provinciali per le quali le ultime divisioni hanno dato maggiori resti e, in caso di parità di resti, a quelle liste che abbiano avuto la maggiore cifra elettorale provinciale.

⁸ Tale sistema prevede una prima assegnazione dei seggi a quoziente intero nelle circoscrizioni provinciali sulla base della divisione tra i voti di ciascuna lista e il numero dei seggi attribuiti alla circoscrizione più uno (metodo del quoziente corretto). Recupero dei resti in un collegio unico regionale e assegnazione proporzionale (a quoziente intero e sulla base dei migliori resti) ai gruppi di liste dei seggi non assegnati a livello provinciale. I seggi spettanti a ciascun gruppo di liste vengono attribuiti alle rispettive liste nelle singole circoscrizioni secondo la graduatoria decrescente dei voti residuati espressi in percentuale del relativo quoziente circoscrizionale.

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 11-12 aprile 2013 Alberto Crosio, Gian Piero Valenti – Regione Piemonte Presentazione e dimostrazione del funzionamento dei sistemi elettorali (leggi elettorali regionali) attraverso simulatori</p>
---	--	--

- che i seggi proporzionali vengano assegnati tutti a livello circoscrizionale con l'eliminazione dell'attribuzione dei seggi residuali nel collegio unico regionale;
- che l'ufficio centrale circoscrizionale, dopo la determinazione dei seggi conseguiti a quoziente intero nelle circoscrizioni, calcoli la cifra residuale di ciascuna lista nella circoscrizione ed assegni i seggi residui sulla base dei maggiori resti e, nel caso di parità, alla lista che ha conseguito la maggiore cifra elettorale;
- che il 20% rimanente dei seggi del Consiglio venga assegnato con l'applicazione del sistema maggioritario;
- che il 60% dei seggi del Consiglio regionale venga garantito al gruppo/i di liste collegato/e al candidato eletto presidente della Regione senza far ricorso al meccanismo dei seggi aggiuntivi, ma prevedendo una sottrazione degli ultimi seggi eventualmente spettanti alle coalizioni collegate ai candidati alla presidenza della Giunta regionale non risultati eletti, a iniziare dai peggiori resti espressi in termini percentuali del relativo quoziente circoscrizionale.

In questo modello dopo l'assegnazione dei seggi a quoziente intero viene introdotto un parametro, (i resti della lista circoscrizionale espressi in termini percentuali del relativo quoziente circoscrizionale), sulla cui base stilare una graduatoria che consenta di assegnare i seggi eventualmente necessari per garantire la governabilità.

I seggi dei gruppi di liste in questo modello diventano oggetto di una eventuale riattribuzione per garantire la governabilità.

3. ANALISI COMPARATIVA DEI RISULTATI DELLE SIMULAZIONI

3.1 PRIMA SIMULAZIONE


Dall'analisi dei risultati finali della applicazione del modello tradizionale (legge 108-68, legge 45-1993) con presenza del listino regionale in Lombardia emerge che la maggioranza si sarebbe assicurata 44 seggi. **L'impossibilità di attribuire i seggi aggiuntivi si traduce in un riduzione della garanzia di governabilità** che avrebbe dovuto essere del 60% in quanto il presidente della Regione ha ottenuto più del 40% dei voti.

Nelle regioni che sono andate recentemente al voto senza modificare legge 108/68 abbiamo avuto in Lazio **un leggero indebolimento della garanzia di governabilità**, in quanto non si è riusciti a garantire alla maggioranza di Zingaretti quel 60% dei voti che gli sarebbe spettato, condizione invece che si è magicamente realizzata per Di Laura Frattura in Molise.

E' chiaro però che un prevedibile rafforzamento del movimento 5 Stelle è suscettibile di pregiudicare la governabilità all'interno dei Consigli delle Regioni che andranno al voto con al legge 108/68.

3.2 SECONDA SIMULAZIONE

La seconda simulazione ha per oggetto l'applicazione in Lombardia del sistema tradizionale (legge 108-68, legge 45-1993) con abolizione del listino. Si segnala che il

	<p>Osservatorio Legislativo Interregionale</p>	<p>Roma, 11-12 aprile 2013 Alberto Crosio, Gian Piero Valenti – Regione Piemonte Presentazione e dimostrazione del funzionamento dei sistemi elettorali (leggi elettorali regionali) attraverso simulatori</p>
---	--	--

numero ingente di seggi che andrebbero trasferiti alla coalizione vincente per garantire la governabilità presupporrebbe un problematico ripercorso del meccanismo di assegnazione all'interno del collegio unico regionale che per gli ultimi seggi incontrerebbe⁹ l'ulteriore criticità dell'individuazione di criteri di prevalenza tra i seggi assegnati a quoziente intero ai gruppi di liste nel collegio unico regionale.

3.3. TERZA SIMULAZIONE

I risultati della terza simulazione (modello Umbria senza lista regionale) ci permettono di confrontare il rendimento dei due diversi sistemi (*Lombardia-D'Hondt e Umbria-quoziente*) nel garantire la governabilità di assemblee legislative composte da un numero fisso di consiglieri.

Pur consapevoli dell'impossibilità di pervenire a conclusioni definitive sulla base dell'analisi di un'unica consultazione elettorale, i risultati finali dell'assegnazione dei seggi ci riservano una sorpresa in quanto una maggior tutela delle formazioni politiche più forti e una penalizzazione delle formazioni più deboli connotati tradizionali del sistema D'Hondt emergono invece nei risultati finali prodotti dalla simulazione del sistema Umbria (sistema proporzionale del quoziente) con assenza di lista regionale.

3.4 QUARTA SIMULAZIONE

Nell'ultima simulazione abbiamo calcolati i risultati dell'applicazione in Lombardia del modello Umbria con permanenza di lista regionale: anche in questo caso l'assegnazione dei seggi non garantisce la tutela delle formazioni minori

4. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Ovviamente le simulazioni condotte sulla base di una singola consultazione elettorale non consentono di arrivare a conclusioni di natura generale e definitiva.

Scopo di questa comparazione sintetica è infatti quello di far emergere problemi, mettendo a disposizione i risultati numerici dietro le quali le criticità si celano.

Ritorniamo brevemente sulle caratteristiche dei due sistemi elettorali oggetto di comparazione nella terza simulazione, ovvero il modello Lombardia, che si basa su un sistema D'Hondt, che favorisce i partiti maggiori penalizzando le formazioni minori e il modello Umbria basato sul sistema del quoziente, che assicura invece una maggior tutela alle formazioni minori e una corrispondente penalizzazione dei partiti maggiori.

Abbiamo visto, analizzando i risultati della terza simulazione, che l'impossibilità di attribuire i seggi aggiuntivi per garantire la governabilità all'interno delle assemblee legislative comporta un venir meno, almeno parziale, delle caratteristiche tipiche dei due modelli elettorali, in modo tale che in Lombardia, la tutela delle formazioni minori all'interno della maggioranza risulta garantita dalla sua legge elettorale basata sul

⁹ Nel caso in cui si decidesse di seguire questo metodo per individuare i seggi oggetto della riattribuzione per garantire la governabilità.



Osservatorio
Legislativo
Interregionale

Roma, 11-12 aprile 2013

Alberto Crosio, Gian Piero Valenti – Regione Piemonte

Presentazione e dimostrazione del funzionamento dei sistemi elettorali (leggi elettorali regionali) attraverso simulatori

D'Hondt e viene invece meno nel caso di dall'applicazione del modello Umbria basato sul sistema del quoziente.

Tale apparente contraddizione diventa comprensibile se si analizzano ulteriormente le caratteristiche dei due sistemi elettorali.

E' vero che il sistema elettorale della Lombardia utilizza il sistema D'Hondt per ripartire definitivamente i seggi tra la maggioranza e tutti gli altri gruppi di liste non collegate al candidato alla Presidenza della Giunta risultato vincitore, **ma il riparto del consistente numero di seggi (48) tra i diversi gruppi di liste della maggioranza viene effettuato utilizzando il sistema del quoziente, circostanza che consente la conquista di un seggio da parte di due formazioni minori.**

Cosa succede invece applicando in Lombardia il modello Umbria?

Gli undici seggi che vengono trasferiti dalla minoranza alla maggioranza per garantire la governabilità, vengono monopolizzati dalle formazioni maggiori, in quanto un riparto di un numero minore di seggi (11 rispetto ai 48 precedenti), pur effettuato col sistema del quoziente, esclude le formazioni minori.

L'applicazione del sistema del quoziente avviene qui in due fasi distinte: prima della verifica della governabilità le formazioni minori della minoranza ottengono seggi, che vengono però sacrificati da un loro trasferimento di cui non si avvantaggiano le formazioni minori della maggioranza.

Siamo dunque pervenuti alla individuazione di un primo risultato, che potremmo riassumere nei seguenti termini:

un trasferimento di seggi dalla minoranza alla maggioranza intorno al 10% del loro numero complessivo¹⁰ prodotto dall'applicazione di una legge elettorale basata integralmente sul sistema del quoziente, come quella dell'Umbria per garantire la governabilità comporta tendenzialmente il rischio di una penalizzazione delle formazioni minori all'interno sia della maggioranza¹¹ che della minoranza.

Ovviamente queste brevi considerazioni tendono solo a interpretare i risultati dell'analisi di una singola fattispecie concreta, lasciando invece impregiudicati gli effetti dell'operare dei due distinti modelli elettorali (Lombardia e Umbria) allorquando non risulti necessario procedere al trasferimento di seggi imposto dal rispetto del principio della governabilità.

¹⁰ Tale percentuale si limita ovviamente a fotografare i risultati di una singola simulazione che utilizza una determinata distribuzione dei voti tra le diverse formazioni politiche e non risulta quindi suscettibile di acquisire valore generale e definitivo, ma solo indicativo. Diciamo che un trasferimento di seggi di tale consistenza risulta tendenzialmente idoneo ad assorbire i seggi delle formazioni minori dell'opposizione senza avvantaggiare i partiti più piccoli della maggioranza.

¹¹ L'eventuale conquista di seggi da parte delle formazioni minori della maggioranza prima della verifica della governabilità dipende ovviamente dalla distribuzione dei voti tra le diverse componenti della maggioranza medesima.