IL PIEMONTE DELLE AUTONOMIE
Rivista quadrimestrale di scienze dell'Amministrazione
ISSN 2385-085X Registrazione Tribunale di Torino n.4 del 18 febbraio 2014

# Tutela della governabilità nelle assemblee legislative regionali: riflessi sul rendimento tipico dei sistemi elettorali regionali proporzionali nel garantire le aspirazioni di rappresentanza delle formazioni minori

Alberto Crosio e Gian Piero Valenti[1]

Il contenuto, compreso ogni eventuale errore, è frutto esclusivo del pensiero degli autori e non impegna l'ente di appartenenza

## 1. Definizione dell'oggetto dell'indagine

L'art. 122 della Costituzione attribuisce alle regioni la competenza a disciplinare, con proprie leggi, il sistema di elezione del Presidente della Giunta regionale e dei Consiglieri regionali[2].

Le regioni che hanno approvato una loro autonoma legge elettorale hanno provveduto ad approvare degli adattamenti della legge 108/68 *(Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale)*, che consentissero la tutela della governabilità senza aumentare il numero dei Consiglieri[3], o dei sistemi elettorali basati sul sistema proporzionale D'Hondt[4] che garantiscono alla coalizione vincente una stabile maggioranza senza modificare la composizione iniziale delle assemblee legislative.

Alle Regioni che non hanno approvato una propria legge elettorale, o che comunque si sono limitate ad interventi marginali in questa materia[5] si continua ad applicare, oltre alla legge 43/95 *(Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario)*, che prevede un'attribuzione maggioritaria del 20% dei seggi, la legge 108/68, che distribuisce il restante 80 % dei seggi con un sistema proporzionale basato esclusivamente sul sistema del quoziente e dei migliori resti.

Per garantire comunque all'insieme di gruppi di liste collegati al nuovo Presidente della Regione una percentuale di seggi pari rispettivamente al 55% o al 60%[6] del loro numero complessivo, la stessa legge 108/68, all'articolo 15, prevedeva la possibilità di aumentare la composizione numerica dei Consigli regionali con l'assegnazione di seggi aggiuntivi.

Tale scenario cambia radicalmente nel 2011 allorquando il legislatore statale, sotto la pressione di una crisi finanziaria che rendeva sempre più urgente il rispetto dei vincoli di finanza pubblica, introduce un limite massimo alla composizione numerica delle assemblee

legislative delle Regioni (art.14 del d.l. 138/11)[7].

Gli statuti regionali dovevano prevedere una composizione fissa delle rispettive assemblee legislative e comunque l'art. 2 comma 3 del d.l. 174/12 *(Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012)*[8] ha previsto che, anche in assenza di tali adeguamenti statutari, i limiti alla composizione numerica dei Consigli regionali si sarebbero comunque imposti alle future elezioni regionali.

Già prima del 2011 la possibilità che l'assegnazione dei seggi aggiuntivi potesse determinare o meno un aumento del numero dei Consiglieri previsti dallo statuto aveva dato origine a divergenti decisioni[9] degli uffici centrali regionali costituiti presso le Corti di appello nelle elezioni del 2010, ma è solo dopo il 2011[10], che diventa manifesta l'incapacità della legge 108/68 di garantire pienamente la governabilità dei Consigli regionali[11].

L'assegnazione di seggi aggiuntivi infatti si porrebbe in contrasto con il rispetto di quei principi di coordinamento della finanza pubblica che hanno imposto la previsione di un numero massimo di Consiglieri per ciascuna Regione in rapporto alla rispettiva consistenza demografica.

Nel contesto normativo sopra descritto la governabilità delle assemblee legislative regionali deve ormai essere garantita senza aumentare il numero dei Consiglieri regionali.

I sistemi elettorali regionali basati sul D'Hondt continuano ad assicurare la governabilità perché l'hanno sempre garantita rispettando la composizione numerica dei rispettivi Consigli a differenza di quanto accade con la legge 108/68.

La presente indagine si pone all'interno di questo nuovo scenario proponendosi di esaminare la tutela della governabilitàda parte dei sistemi elettorali regionali all'interno di assemblee legislative regionali composte da un numero fisso di Consiglieri e di verificare, inoltre, se la tutela di questa fondamentale esigenza in assenza di una alterazione della composizione numerica dei Consigli regionali possa avere delle ripercussioni sui rendimenti, ovvero sui risultati tipici, che si associano ai diversi sistemi elettorali proporzionali adottati dalle Regioni.

Avvalendosi anche della lettura dei risultati di specifiche simulazioni elettorali si tenterà, infatti, di dare una prima risposta al seguente quesito: il connotato fondamentale del sistema D'Hondt, che si traduce nel penalizzare le formazioni minori rispetto al sistema del quoziente e dei migliori resti, viene mantenuta in questo nuovo contesto in cui non risulta più possibile fare ricorso all'assegnazione dei seggi aggiuntivi per garantire la governabilità delle assemblee legislative regionali?

In realtà la formulazione del quesito proposto sconta una prima semplificazione in quanto la questione si pone in termini un po' più complessi: i sistemi elettorali regionali, che adottano il sistema D'Hondt fanno ricorso infatti ad una combinazione di tale sistema con quello del quoziente e dei migliori resti, in modo tale che la comparazione si porrà tra questi modelli ibridi[12] e i sistemi che adottano esclusivamente il sistema del quoziente e dei migliori resti.

Il confronto e la competizione dei due diversi sistemi elettorali verranno analizzati in alcune particolari situazioni nelle quali si rende necessaria l'applicazione di un premio di maggioranza.

Si tratta quindi di stabilire se l'introduzione di un nuovo limite, ovvero l'impossibilità di attribuire i seggi aggiuntivi produce in queste situazioni degli effetti distorsivi sul rendimento tipico dei due diversi sistemi elettorali regionali.

Diventa a questo punto necessaria una breve illustrazione delle caratteristiche di questi due modelli elettorali, prima nel loro funzionamento astratto e poi nella concreta disciplina che hanno assunto all'interno dei singoli sistemi elettorali regionali che li hanno adottati.

## 2. Il sistema del quoziente e il sistema D'Hondt: le due alternative classiche dei sistemi proporzionali

I sistemi proporzionali presentano due fondamentali procedimenti per pervenire all'assegnazione dei seggi: il sistema del quoziente e il sistema del divisore, di cui il sistema D'Hondt costituisce una delle possibili varianti.

### 2.1 Metodo del quoziente

L'operazione fondamentale all'interno del metodo del quoziente è il calcolo del quoziente elettorale che rappresenta il costo in termini di voti della conquista di un seggio.

Il metodo classico per calcolare questo quoziente *(naturale)* risulta il seguente:

**Q (quoziente naturale, o Hare)** [13] **= V/S**

**V** rappresenta il totale dei voti validi di tutte le liste che partecipano alla competizione elettorale e **S** il numero totale dei seggi da ripartire nella circoscrizione elettorale.

La parte intera del quoziente **(Q)** rappresenta il numero dei seggi assegnati a quoziente intero. I seggi non assegnati alle singole liste a quoziente intero vengono attribuiti seguendo la graduatoria decrescente dei resti dei rispettivi quozienti elettorali.

### Esempio applicazione quoziente naturale

NUMERO SEGGI (S)=5 QUOZIENTE NATURALE (Q) = VOTI TOTALI/S= 408000/5=81600

| LISTE | VOTI | ASSEGNAZI0NE SEGGI A QUOZIENTE INTERO | ORDINE DEI RESTI | ASSEGNAZIONE SEGGI MIGLIORI RESTI | ASSEG. FIN. SEGGI |
|---|---|---|---|---|---|
| LISTA A | 134000 | 1,64 | 1 | 1 | **2** |
| LISTA B | 110000 | 1,34 | 3 | 0 | **1** |
| LISTA C | 89000 | 1,09 | 5 | 0 | **1** |
| LISTA D | 48000 | 0,58 | 2 | 1 | **1** |
| LISTA E | 27000 | 0,33 | 4 | 0 | |
| **TOTALE** | **408000** | **3** | | **2** | **5** |

I resti di ogni lista rappresentano la sua componente di voti inferiore al quoziente naturale.

**L'ordine di successione dei resti** che decide l'assegnazione residua dei seggi è semplicemente una successione decrescente di valori (parte decimale del quoziente

naturale, o numero di voti inferiore al quoziente naturale) che **prescinde dal rispetto di un determinato rapporto tra i diversi livelli della graduatoria medesima:** la differenza tra un valore e l'altro può essere anche molto consistente, l'importante è che venga rispettato unicamente l'ordine decrescente rispetto al quoziente naturale.

### 2.2 Metodo D'Hondt

Il sistema D'Hondt non è che una delle varianti dei sistemi proporzionali del divisore.

In tali sistemi i voti riportati da ciascuna lista vengono divisi per valori progressivamente crescenti sino al numero dei seggi da assegnare e inseriti in un'unica graduatoria decrescente i cui singoli valori, a partire dal maggiore, daranno di volta in volta accesso all'assegnazione dei seggi.

Nel sistema D'Hondt i voti riportati da ogni lista vengono divisi per 1, 2, 3, 4, 5, 6,..... sino al numero complessivo dei seggi da assegnare.

Applichiamo il sistema D'Hondt alla competizione elettorale esemplificata nella tabella del paragrafo precedente.

| LISTE | VOTI | DIVISIONE PER 1 | DIVISIONE PER 2 | ASSEGNAZIONE SEGGI |
|---|---|---|---|---|
| LISTA A | 134000 | 134000 | 67000 | 2 |
| LISTA B | 110000 | 110000 | 55000 | 2 |
| LISTA C | 89000 | 89000 | 44500 | 1 |
| LISTA D | 48000 | 48000 | 24000 | |
| LISTA E | 27000 | 27000 | 13500 | |

Dal confronti con i risultati del riparto ottenuto con il metodo del quoziente e dei migliori resti emerge la tipica penalizzazione delle formazioni minori che connota il sistema D'Hondt.

In questo sistema infatti il numero di voti ottenuto da ciascuna lista viene scomposto progressivamente per divisori progressivamente crescenti (1, 2, 3, 4, 5...). e tale sistema non può che favorire le liste che hanno ottenuto i migliori risultati elettorali rispetto agli esiti dell'utilizzo del sistema del quoziente e dei migliori resti: il resto di 48000 voti della lista D rispetto al quoziente naturale di 81600 é maggiore del resto della lista B e determina l'assegnazione del quinto seggio con il metodo del quoziente. Tale situazione si inverte, invece, con il sistema D'Hondt in quanto il valore 55000, frutto della divisione per due dei voti della lista B, è maggiore del valore 48000 della lista D, con conseguente conquista del seggio da parte della lista B a discapito della lista D.

La lista B, che ha ottenuto più del doppio di voti della lista D, ottiene con il sistema D'Hondt il suo secondo seggio a discapito della lettera D con un ribaltamento dei risultati del riparto ottenuti con il metodo del quoziente, che assegnano tale seggio alla lista D.

Rallentando la scomposizione progressiva dei risultati dei voti di ciascuna lista che vengono divisi per 1, 2, 3, 4, 5, 6[14] il sistema D'Hondt assicura quindi un miglior trattamento alle formazioni politiche che hanno ottenuto i migliori risultati elettorali.

3. Due modelli di sistemi proporzionali all'interno della legislazione elettorale regionale

3. 1. Modello Marche

Il sistema elettorale della Regione Marche[15], adottato anche dalla Regione Veneto[16], 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 intero[17] per l'eventuale eliminazione della loro eccedenza rispetto ai risultati del loro riparto tra le coalizioni[18];

– il riparto, entro il numero dei seggi attribuiti ad ogni circoscrizione[19], dei seggi residui alle liste provinciali sulla base delle loro cifre elettorali residuali percentuali, risultato 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 circoscrizione[20].

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.

3.2 Varianti modello Marche

Del *modello Marche,* adottato anche dalla Regione Veneto, esistono due interessanti varianti, la prima in Campania, Lombardia e Abruzzo e la seconda in Toscana[21].

Le prima variante provvede ad assegnare i seggi sulla base del sistema proporzionale (D'Hondt) alla coalizione vincente e direttamente a tutti gli altri gruppi 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 utilizza invece 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 quoziente[22].

3.3 Modello Umbria

All'interno dei sistemi elettorali regionali vigenti, il *modello Umbria*[23] 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 108/68[24], prevedendo che:

– i seggi proporzionali vengano assegnati tutti a livello circoscrizionale con l'eliminazione dell'attribuzione dei seggi residuali nel collegio unico regionale;

– 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;

– il 20% rimanente dei seggi del Consiglio venga assegnato con l'applicazione del sistema maggioritario;

– 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 viene introdotto un parametro, (i resti della lista circoscrizionale espressi in termini percentuali del relativo quoziente circoscrizionale[25]), sulla cui base stilare una graduatoria, che consenta di individuare i seggi dei gruppi di liste non collegate al nuovo Presidente della Regione che diventeranno oggetto di una riattribuzione, con il sistema del quoziente e dei migliori resti, tra i gruppi di liste collegate al candidato alla presidenza della Regione risultato vincitore per garantire la governabilità.

## 4. Le tre simulazioni effettuate

### 4.1 Delimitazione del campo d'indagine

Prima di iniziare l'esame e la valutazione delle tre simulazioni ricostruiamo sinteticamente i presupposti e l'oggetto dell' indagine:

a) si intende confrontare, dopo l'eliminazione della possibilità di attribuire i seggi aggiuntivi, gli effetti dei sistemi elettorali regionali che adottano il sistema D'Hondt, rispetto a quelli che scelgono esclusivamente il sistema del quoziente e dei migliori resti, nella tutela delle legittime aspettative di conquista di seggi da parte delle formazioni minori;

b) tale esame delle *chances* di conquista dei seggi da parte delle formazioni minori non viene effettuato in astratto ma all'interno:

1) essenzialmente delle coalizioni o dell'insieme dei gruppi di liste collegati al candidato Presidente;

2) di competizioni elettorali regionali che richiedano per la tutela della governabilità l'assegnazione di un premio di maggioranza.

### 4.2 Prima simulazione: variante Lombardia del sistema D'Hondt e sistema del quoziente dell'Umbria

**TABELLA I**

| LISTE CIRCOSCRIZIONALI | ASSEGNAZIONE SEGGI L.R. 17/2012 LOMBARDIA | ASSEGNAZIONE SEGGI L.R. 2/2010 UMBRIA |
|---|---|---|
| PDL | 19 | 22 |
| LEGA NORD | 15 | 16 |
| MARONI PRES. | 11 | 10 |
| FRATELLI D'ITALIA | 2 | 0 |
| PARTITO PENSIONATI | 1 | 0 |
| PD | 18 | 21 |
| PATTO. CIV. AMBROSOLI | 4 | 2 |
| MOV. 5 STELLE | 9 | 8 |
| **TOTALE** | **79** | **79** |

La prima simulazione mette a confronto due diversi sistemi elettorali la variante Lombardia del sistema d'Hondt (l.r.17/12)[26] e il sistema elettorale dell'Umbria, che utilizza integralmente il sistema del quoziente e dei migliori resti, depurato però dalla previsione dell'assegnazione del 20% dei seggi con il maggioritario per consentire la comparazione degli effetti delle due diverse formule proporzionali.

In altri termini partendo dai risultati delle ultime elezioni in Lombardia del 2013 si è tentato di definire con una simulazione elettorale il riparto di seggi che avremmo avuto in questa Regione applicando la legge elettorale dell'Umbria senza l'assegnazione maggioritaria dei seggi.

La scelta della formula elettorale umbra risulta in qualche modo necessitata, in quanto la legge elettorale di questa Regione rappresenta l'unico modello di sistema del quoziente e dei maggiori resti che garantisce la governabilità della rispettiva assemblea legislativa, posto che l'opzione seguita dalla legge 108/68, che si traduce nell'assegnazione dei seggi aggiuntivi, risulta oramai preclusa.

La l.r. 2/10 dell'Umbria, nell'assegnazione del premio di maggioranza per garantire la governabilità, prevede, come già precedentemente anticipato, un trasferimento di seggi dalle liste non collegate al candidato eletto Presidente della Regione a quelle collegate al nuovo Presidente della Regione sulla base della valutazione di appositi valori numerici, ovvero i peggiori resti delle singole liste provinciali espressi in termini percentuali del relativo quoziente circoscrizionale.

Dalla comparazione dei risultati elettorali in Lombardia del 2013 (l.r.17/12) con quelli derivanti dalla l.r. 2/10 dell'Umbria (tabella I) risulta che **la variante del sistema D'Hont adottata della Lombardia**, con un **ribaltamento delle sua connotazione tipica, tutela maggiormente le formazioni minori,** sia all'interno della maggioranza (**2 seggi a "Fratelli d'Italia"** e **1 seggio al partito "Pensionati"**) che all'interno della minoranza (**4 seggi invece che 2 al "Patto Ambrosoli"**), rispetto all'applicazione esclusiva del sistema

del quoziente di cui alla l.r. 2/10 dell'Umbria[27].

L'esame del diverso riparto di seggi all'interno della maggioranza ci consente di mettere in evidenza un primo dato incontrovertibile: quando dobbiamo assegnare un premio di maggioranza con i sistemi elettorali regionali che adottano il D'Hondt il numero complessivo dei seggi conquistato dalla maggioranza è deciso dalla percentuale numerica (nel nostro caso il 60%) di seggi che le si vogliono assicurare.

Tale percentuale non fa che sterilizzare il precedente riparto dei seggi alle liste della maggioranza in base al D'Hondt, in quanto comunque il numero complessivo di seggi che vogliamo assicurare alla maggioranza è deciso esclusivamente dalla percentuale di seggi prevista per garantire la governabilità.

Potremmo dire che rispetto a queste fattispecie, ovvero rispetto all'assegnazione dei seggi alla maggioranza, che beneficia del conseguimento del relativo premio, ***i sistemi elettorali regionali basati sul d'Hondt non utilizzano il d'Hondt***, ma una volta individuato il numero di seggi, che vogliono garantire alla maggioranza per tutelare la governabilità, procedono al loro riparto tra i diversi gruppi di liste della maggioranza medesima utilizzando il metodo del quoziente e dei migliori resti.

**All'interno della maggioranza la posizione delle formazioni minori viene quindi tutelata nel grado più intenso, perché una volta decisi i seggi non in base al D'Hondt che li avrebbe penalizzati, ma in base alla percentuale numerica con cui si vuole garantire la governabilità, il loro riparto all'interno della maggioranza avviene sulla base di quel sistema del quoziente che assicura una tutela più intensa a tali formazioni minori.**

Più sfumata e complessa risulta l'interpretazione del secondo dato, ovvero il miglior risultato ottenuto dal "Patto Ambrosoli" (4 seggi rispetto a 2) con la l. r 17/12 della Lombardia rispetto a quello derivante dall'applicazione esclusiva del sistema del quoziente della l.r. 2/10 dell'Umbria.

Potremmo limitarci a constatare che, rispetto a questa fattispecie, l'applicazione del D'Hondt ha avuto un esito più proporzionalistico, garantendo una tutela più intensa ad una formazione minore: applicato sulle dodici province della Lombardia il sistema elettorale dell'Umbria determina infatti la perdita di tutti i quattro seggi conquistati dal "Patto Ambrosoli" nelle circoscrizioni provinciali sulla base dei migliori resti espressi in rapporto al quoziente circoscrizionale, mentre il "PD" perde uno solo dei tre seggi ottenuti con i resti.

Presumibilmente i partiti minori sono quelli che rischiano di avere il peggiore rapporto tra resti e quoziente circoscrizionale, soprattutto quando questo confronto con i maggiori partiti è esteso a una così rilevante quantità di contesti (le 12 province della Lombardia).

L'applicazione sulle 12 province lombarde di un sistema elettorale come quello dell'Umbria concepito per essere applicato su due sole circoscrizioni in assenza di un collegio unico regionale e privato della sua componente maggioritaria ci deve rendere particolare cauti nell'apprezzamento dei risultati, evitando di pervenire a valutazioni di natura definitiva sulla base di percorsi di natura induttiva, che si fondono sui dati di un'unica simulazione.

I risultati ottenuti ci hanno comunque consentito di far emergere alcune caratteristiche dei sistemi elettorali che adottano il D'Hondt, o meglio di quella particolare combinazione di sistema D'Hondt e sistema del quoziente, che però risulta irrilevante allorquando ripartiamo all'interno della maggioranza il numero di seggi previsto per garantire la governabilità.

Si è altresì riscontrata l'assenza di un esito necessariamente più proporzionalistico rispetto al D'Hondt del parametro (peggiori resti espressi in rapporto al quoziente circoscrizionale) introdotto all'interno di un sistema basato solamente sul metodo del quoziente, come la l.r. 2/10 dell'Umbria, per individuare i seggi da sottrarre all'interno della minoranza per garantire la governabilità.

È chiaro quindi che l'impossibilità di attribuire i seggi aggiuntivi si ripercuote sui risultati che sarebbe lecito attendersi dalle due opzioni attualmente esistenti per tutelare la governabilità dei Consigli regionali.

L'entità di tale distorsione, o alterazione dei connotati tipici dei due diversi sistemi elettorali potrà essere ulteriormente valutata attraverso l'esame dei risultati della seconda simulazione.

### 4.3 Seconda simulazione

**TABELLA II**

| LISTE CIRCOSCRIZIONALI | ASSEGNAZIONE SEGGI L.R. 17/2012 LOMBARDIA | ASSEGNAZIONE SEGGI L. 108/68 |
|---|---|---|
| PDL | 19 | 19 |
| LEGA NORD | 15 | 15 |
| MARONI PRES. | 11 | 11 |
| FRATELLI D'ITALIA | 2 | 2 |
| PARTITO PENSIONATI | 1 | 1 |
| PD | 18 | 20 |
| PATTO.CIV. AMBROSOLI | 4 | 2 |
| MOV. 5 STELLE | 9 | 9 |
| **TOTALE** | **79** | **79** |

La seconda simulazione mette a confronto i risultati delle elezioni in Lombardia del 2013, ovvero la variante del sistema D'Hondt adottata dalla l.r.17/12 con quelli ottenuti dall'applicazione della legge 108/68(tabella II).

In realtà la legge 108/68, venuta meno la possibilità di assegnare i seggi aggiuntivi, risulta attualmente priva di una disciplina per garantire la governabilità.

Per effettuare la simulazione si sono inseriti autonomi criteri che consentano l'individuazione dei seggi della minoranza da trasferire alla maggioranza e il successivo riparto tra i suoi diversi gruppi di liste.

Si è tentato di ricavare tali criteri direttamente dalle soluzioni seguite dai legislatori

regionali per risolvere fattispecie analoghe, volendo contenere il più possibile gli elementi di arbitrarietà della scelta.

In sostanza nella individuazione dei seggi da trasferire dalla minoranza alla maggioranza si è deciso di ripercorrere a ritroso l'ordine di assegnazione dei seggi nel collegio unico regionale:

– sottraendo seggi alla minoranza a partire dall'ultimo conseguito da un suo gruppo di lista nel collegio unico e risalendo il relativo ordine di assegnazione sino ad arrivare ai seggi attribuiti a quoziente intero nel collegio unico, rispetto ai quali la selezione è stata determinata dal numero assoluto di resti di ciascun gruppo di lista della minoranza.

– utilizzando il metodo del quoziente e dei migliori resti[28] per ripartire tra i diversi gruppi di liste della maggioranza i seggi trasferiti per garantire la governabilità.

Dall'analisi dei risultati della simulazione emerge come il riparto dei seggi prodotto dall'applicazione della legge 108/68 all'interno della maggioranza riproduca quello della l.r. 17/12; all'interno della minoranza, invece, i risultati della legge elettorale della Lombardia risultano ancora più proporzionalistici, ovvero tutelano maggiormente le formazioni minori.

Tale coincidenza di risultati del riparto dei seggi all'interno della maggioranza continua ad attestare che la tutela delle formazioni minori della maggioranza assicurata dai sistemi elettorali regionali che adottano il D'Hondt è comunque non inferiore a quella offerta dai sistemi che utilizzano esclusivamente il metodo del quoziente.

Il riparto dei seggi, che l'applicazione della legge 17/12 della Lombardia determina all'interno della minoranza, conserva invece un esito più proporzionalistico ("Patto Ambrosoli" ottiene 4 seggi) rispetto a quello derivante dall'applicazione della legge 108/68 ("Patto Ambrosoli" ottiene 2 seggi).

Il "Patto Ambrosoli" infatti, che conquista seggi a quoziente intero esclusivamente nella circoscrizione di Milano perde nel collegio unico regionale tre seggi, tanti quanti il "Partito democratico", nonostante i suoi resti siano 258.951 contro i 282.651 del "Partito democratico".

Naturalmente questa osservazione non consente di pervenire ad alcuna conclusione di carattere generale, ma sicuramente ci mostra che il ripercorrere l'ordine di assegnazione dei seggi nel collegio unico, ovvero il metodo escogitato per assicurare la governabilità con la legge 108/68, nasconde delle insidie e potrebbe avere in alcuni casi esiti meno favorevoli per le formazioni più deboli della minoranza rispetto a quelli garantiti dalle leggi regionali che adottano il D'Hondt.

### 4.4 Terza simulazione

**TABELLA III**

| LISTE CIRCOSCRIZIONALI | ASSEGNAZIONE SEGGI L.R. 17/2012 LOMBARDIA | ASSEGNAZIONE SEGGI L.R. 27//2004 MARCHE |
|---|---|---|

| | | |
|---|---|---|
| PDL | 19 | 19 |
| LEGA NORD | 15 | 15 |
| MARONI PRES. | 11 | 11 |
| FRATELLI D'ITALIA | 2 | 2 |
| PARTITO PENSIONATI | 1 | 1 |
| PD | 18 | 16 |
| PATTO CIV.AMBROSOLI | 4 | 4 |
| SEL | | 1 |
| ETICO A SINISTRA | | 1 |
| CENTRO POPOLARE LOMBARDO | | 1 |
| MOV. 5 STELLE | 9 | 8 |
| **TOTALE** | **79** | **79** |

Naturalmente l'indagine sul grado di tutela offerto alle formazioni minori può essere valutato anche all'interno dei diversi sistemi elettorali regionali che adottano il D'Hondt e tale risulta l'obiettivo della 3 simulazione (tabella III), che mette a confronto i risultati della l.r 17/12 della Lombardia con quelli derivanti dall'applicazione della l.r. 24/07 delle Marche.

È chiaro che un sistema come quello delle Marche, che mette in competizione i risultati delle singole coalizioni, ovvero l'insieme dei gruppi di liste collegate ad un medesimo candidato alla presidenza della Regione, offre maggiore tutela alle formazioni minori, rispetto a quella assicurata dal D'Hondt della Lombardia, che prende in considerazione invece i risultati ottenuti dalla *coalizione* vincente e quelli conseguiti separatamente dai singoli gruppi di lista non collegati al candidato vincente.

## 5. Conclusioni

**TABELLA IV**

| LISTE CIRCOSCRIZIONALI | ASSEGNAZIONE SEGGI L.R. 17/2012 LOMBARDIA | ASSEGNAZIONE SEGGI L.R. 2/2010 UMBRIA | ASSEGNAZIONE SEGGI L. 108/68 | ASSEGNAZIONE SEGGI L.R. 27/2004 MARCHE |
|---|---|---|---|---|
| PDL | 19 | 22 | 19 | 19 |
| LEGA NORD | 15 | 16 | 15 | 15 |
| MARONI PRES. | 11 | 10 | 11 | 11 |
| FRATELLI D'ITALIA | 2 | 0 | 2 | 2 |
| PARTITO PENSIONATI | 1 | 0 | 1 | 1 |
| PD | 18 | 21 | 20 | 16 |
| PATTO CIV. AMBROSOLI | 4 | 2 | 2 | 4 |
| SEL | 0 | 0 | 0 | 1 |
| ETICO A SINISTRA | 0 | 0 | 0 | 1 |
| CENTRO POPOLARE LOMBARDO | 0 | 0 | 0 | 1 |
| MOV. 5 STELLE | 9 | 8 | 9 | 8 |

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| **TOTALE** | **79** | **79** | **79** | **79** |

Terminata la nostra indagine possiamo sintetizzare brevemente gli elementi fondamentali che sono emersi dalle 3 simulazioni **(tabella IV).**

I sistemi elettorali regionali che adottano il D'Hondt risolvono il problema della governabilità nella fase iniziale della procedura di assegnazione dei seggi, prima di individuarne l'ammontare definitivo per ogni gruppo di liste e senza aumentare la composizione delle assemblee legislative. Tale scelta costituisce indubbiamente un punto di forza rispetto ai sistemi che adottano esclusivamente il metodo del quoziente, i quali, una volta preclusa la possibilità di attribuire i seggi aggiuntivi, si vedono costretti a introdurre dei parametri per l'individuazione dei seggi da trasferire dalla minoranza alla maggioranza, il cui esito non garantisce a priori le aspettative di rappresentanza dei partiti minori.

Quando si deve assegnare un premio di maggioranza, il grado di proporzionalità e la **conseguente tutela delle formazioni più deboli, nel riparto dei seggi all'interno della maggioranza** derivante dall'applicazione dei sistemi elettorali regionali che adottano il D'Hondt, **è comunque non inferiore a quello dei sistemi basati esclusivamente sul sistema del quoziente.**

Per ripartire all'interno della maggioranza la quota complessiva dei seggi che garantisce la governabilità i sistemi elettorali basati sul D'Hondt utilizzano infatti il metodo del quoziente, ovvero la formula elettorale che garantisce la tutela più intensa alle formazioni minori.

All'interno dei sistemi elettorali che applicano esclusivamente il metodo de quoziente la tutela della governabilità si spezza invece in due fasi distinte con il rischio che i partiti minori della minoranza siano i primi a perdere quei seggi di cui non riescono a beneficiare i partiti più deboli della maggioranza, perchè il loro riparto con il metodo del quoziente avviene su un più ristretto numero di seggi.

I parametri esistenti, o ragionevolmente immaginabili, per selezionare, nei sistemi elettorali che utilizzano esclusivamente il sistema del quoziente, i seggi della minoranza da trasferire alla maggioranza per assicurare la tutela della governabilità, non potendo alterare la composizione numerica della rispettiva assemblea, rischiano di offrire alle formazioni più deboli della minoranza una tutela meno intensa di quella offerta dai sistemi elettorali regionali basati sul D'Hondt.

Con il sistema del quoziente le formazioni minori hanno maggiori possibilità di ottenere una loro rappresentanza nei casi di assegnazione con i resti nel collegio unico regionale di un numero consistente di seggi, ma tale posizione rischia di diventare un elemento di debolezza allorquando trasferiamo quantità inferiori di seggi dalla minoranza alla maggioranza.

Si è parlato di rischio di tutela delle formazioni più deboli della minoranza da parte dei sistemi elettorali basati esclusivamente sul sistema del quoziente quando si deve garantire la governabilità perchè si tratta di una tendenza e non già di un effetto assoluto suscettibile di verificarsi in ogni occasione indipendentemente dalla distribuzione dei voti all'interno della minoranza e del numero di seggi da trasferire alla maggioranza per garantire la governabilità.

**ALLEGATI:**

Simulazioni elettorali file PDF 879Kb

1 Consiglio regionale del Piemonte – Direzione Processo legislativo – Settore Studi, documentazione e supporto giuridico legale.

2 In materia di sistemi elettorali regionali vedasi, tra gli altri: Fulvio Pastore (2012), *I sistemi elettorali regionali tra complessità delle fonti, forma di governo e dinamiche partitiche*, Giappichelli; Nicola D'Amelio (2011), *Le procedure di ripartizione dei seggi nelle elezioni regionali del 2010: un confronto*, in Polena: political and electoral navigations: rivista italiana di analisi elettorali, n.1; Piretti M. Serena (1998*), Fabbrica del voto. Come funzionano i sistemi elettorali*, Laterza; Gianfranco Pasquino (2006), *I sistemi elettorali*, il Mulino; Matteo Cosulich (2008)*, Il sistema elettorale del Consiglio Regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Cedam.

3 E' il caso dell'Umbria: legge regionale 4 gennaio 2010, n. 2 *(Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale).*

4 Ved. nota n. 20.

5 Tali regioni sono: Basilicata, Emilia Romagna, Liguria, Molise, Lazio. Piemonte. La nostra regione si è limitata ad approvare in questa materia la legge regionale 29 luglio 2009, n.21 *(Disposizioni in materia di presentazione delle liste per le elezioni regionali).* Per una ricognizione delle leggi elettorali esistenti: quadro normativo.

6 A seconda che il presidente della Regione abbia ottenuto meno o più del 40% dei voti (art.15, comma 13, n.7-8 legge 108/68).

7 Il comma 1 dell'art. 14 del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138*(Ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo)***,** conv. con mod. dalla legge 14 settembre 2011, n. *148 (Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 13 agosto 2011, n.*

*138, recante ulteriori misure urgenti per la stabilizzazione finanziaria e per lo sviluppo. Delega al Governo per la riorganizzazione della distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari)* recita:

*"Art. 14 Riduzione del numero dei consiglieri e assessori regionali e relative indennità. Misure premiali*

*1. Per il conseguimento degli obiettivi stabiliti nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, le Regioni adeguano, nell'ambito della propria autonomia statutaria e legislativa, i rispettivi ordinamenti ai seguenti ulteriori parametri:*

*a) previsione che il numero massimo dei consiglieri regionali, ad esclusione del Presidente della Giunta regionale, sia ad otto milioni di abitanti; a 80 per le Regioni con popolazione superiore ad otto milioni di abitanti. La riduzione del numero dei consiglieri regionali rispetto a quello attualmente previsto è adottata da uguale o inferiore a 20 per le Regioni con popolazione fino ad un milione di abitanti; a 30 per le Regioni con popolazione fino a due milioni di abitanti; a 40 per le Regioni con popolazione fino a quattro milioni di abitanti; a 50 per le Regioni con popolazione fino a sei milioni di abitanti; a 70 per le Regioni con popolazione fino ciascuna Regione entro sei mesi dalla data di entrata in vigore del presente decreto e deve essere efficace dalla prima legislatura regionale successiva a quella della data di entrata in vigore del presente decreto. Le Regioni che, alla data di entrata in vigore del presente decreto, abbiano un numero di consiglieri regionali inferiore a quello previsto nella presente lettera, non possono aumentarne il numero;*

(omissis)".

8 Decreto legge convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 *(Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, recante disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012. Proroga di termine per l'esercizio di delega legislativa).*

9 Il 29 aprile l'Ufficio elettorale presso la Corte di Appello di Bari ha deciso di non attribuire gli 8 seggi aggiuntivi, lasciando il numero dei componenti del Consiglio a 70, come stabilito dallo statuto regionale.

Nello stesso giorno i magistrati competenti dell'Ufficio elettorale presso la Corte di Appello di Roma hanno preso una decisione di segno opposto, che ha portato il numero dei seggi consiliari a 73 anziché 70, come invece sarebbe previsto, anche in questo caso, dalle disposizioni statutarie (sul punto cfr Elezioni regionali: il c.d. premio di governabilità nel Lazio e in Puglia*, Elena Paparela*, inAssociazione Italiana dei Costituzionalisti*).* In materia vedasi anche Scheda infoleg.

10 Si segnala a questo proposito che la regione Lazio, che ha affrontato le elezioni del febbraio 2013 senza modificare sostanzialmente la formula elettorale della legge 108/68, non è riuscita a garantire alla maggioranza di Zingaretti quel 60% dei seggi che gli sarebbe spettata a seguito del superamento del Presidente della Regione della soglia del 40% dei voti.

11 A questo proposito si segnala che uno dei principi fondamentali che i legislatori regionali devono rispettare nell'esercizio della loro potestà legislativa elettorale è l'*individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale*(art. 4, comma 1, lett.a) legge 2 luglio 2004, n.165 (*Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione).*

12 Ne esistono infatti diverse varianti.

13 Il quoziente **Hagenbach-Bischoff** (Q), utilizzato all'interno della legge 108/68 per assegnare i seggi a quoziente intero nelle circoscrizioni provinciali, divide il totale dei voti validi (V) per il numero dei seggi da assegnare nella circoscrizione più uno (S+1):

**Q = V/S+1**

Nel quoziente Dropp: Q = (V/S+1)+1.

Nei quozienti imperiali Q = V/S+2.

14 Il sistema del divisore presenta delle altre varianti: nel metodo Sainte Laguë i voti di ogni lista vengono divisi per 1, 3, 5, 7, 9….. nel metodo Nohlen i voti di ogni lista vengono divisi per 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9…..

15 Legge regionale 16 dicembre 2004, n. 27 *(Norme per l'elezione del Consiglio e del Presidente della Giunta regionale).*

16 Legge regionale 16 gennaio 2012, n. 5 *(Norme per l'elezione del Presidente della Giunta e del Consiglio regionale).*

17 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.

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

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

20 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.

21 Legge regionale del Veneto 16 gennaio 2012, n. 5 *(Norme per l'elezione del Presidente della Giunta e del Consiglio regionale);* Campania: legge regionale 27 marzo 2009, n. 4 *(Legge elettorale);* Lombardia: legge regionale 31 ottobre 2012, n. 17 *(Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Regione).*

Abruzzo: legge regionale 2 aprile 2013, n. 9 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale). Toscana: legge regionale, 13 maggio 2004, n. 25 (Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale).

22 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.

23 Legge regionale 4 gennaio 2010, n. 2 *(Norme per l'elezione del Consiglio regionale e del Presidente della Giunta regionale).*

24 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.

25 L'articolo 7 della l.r. 27/04 prevede che "*Qualora tutti i seggi spettanti alle liste provinciali di cui al precedente periodo siano stati assegnati con quoziente intero in sede circoscrizionale, sono utilizzati quelli assegnati ai gruppi di liste, collegate ai candidati non eletti alla carica di Presidente della Giunta regionale, che hanno conseguito la minore cifra elettorale a livello regionale, secondo la graduatoria crescente delle stesse cifre; entro il gruppo di liste è individuato quello che sarebbe stato assegnato alla lista provinciale che ha conseguito la minore cifra elettorale espressa in termini percentuali del relativo quoziente circoscrizionale*".

26 Ricordiamo che si tratta di una combinazione di sistema D'Hondt e di sistema del quoziente.

27 Tale penalizzazione si ripercuote anche sul M. 5 stelle che con applicazione della l.r. 2/10 Umbria ottiene un seggio in meno rispetto a quelli derivanti dall' utilizzo del sistema D'Hondt, di cui alla l.r. 17/12 della Lombardia.

28 Con un calcolo del quoziente di attribuzione basato sul numero dei seggi da ripartire + 1. Come evidenziato all'interno della simulazione (v tabella II Riparto seggi tra gruppi di liste collegate presidente Regione) il risultato non cambia utilizzando come divisore solamente il numero dei seggi da ripartire.