

■ Maurizio Cerruto

# IL GIARDINO SEGRETO DELLA POLITICA

■ La selezione dei candidati  
nelle regioni italiane



**FrancoAngeli**

## Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



# Scienza della politica e dell'amministrazione

COLLANA DIRETTA DA **RENATO D'AMICO**

Comitato scientifico: Carlo Baccetti (Università di Firenze),  
Luigi Bobbio (Università di Torino), Mario Caciagli (Università di Firenze),  
Luca Lanzalaco (Università di Macerata), Andrea Lippi (Università di Firenze),  
Lourdes Lopez Nieto (Università Uned di Madrid),  
Ives Mény (Sciences Po di Parigi), Patrizia Messina (Università di Padova),  
Alessandro Natalini (Università Parthenope di Napoli),  
Francesco Raniolo (Università della Calabria),  
Günther Pallaver (Università di Innsbruck)

Comitato editoriale: Marco La Bella (Università di Catania),  
Vincenzo Memoli (Università di Catania),  
Patrizia Santoro (Università di Catania)

---

La collana di Scienza della politica e dell'amministrazione accoglie opere che, nell'ambito dei paradigmi della scienza politica, intendono fare luce sui molteplici fenomeni che riguardano la sfera delle istituzioni pubbliche, il governo locale e i diversi settori d'intervento delle politiche regionali. Si tratta di un prodotto editoriale pensato per gli accademici e per gli studiosi in formazione, ma fruibile anche da quanti operano nel settore della pubblica amministrazione, in un contesto in cui le scelte politiche, da un lato, e gli orientamenti istituzionali, dall'altro lato, costituiscono un volano di sviluppo delle società complesse nel mondo contemporaneo.

La collana si pone nel solco che divide e differenzia gli studi specificatamente settoriali da quelli generalisti; per questo ospita lavori che vanno da opere a carattere manualistico a singoli casi di studio, da volumi di ricerca teorica ed empirica, nazionali o internazionali, ad analisi comparate. Accanto ai temi classici e di inquadramento concettuale della scienza della politica, la collana intende dare ampio spazio alle questioni al centro del dibattito scientifico e politico con riferimento, in particolare, al ruolo e ai processi di cambiamento delle pubbliche amministrazioni e alle diverse scale territoriali, restando aperta sia agli studi a carattere interdisciplinare sia a quelli in chiave organizzativa.

Sulla base della loro rilevanza all'interno del dibattito scientifico e accademico, tutti i volumi pubblicati vengono preventivamente sottoposti a una procedura di *peer review* fondata su una valutazione, sempre e per ogni lavoro, da parte di due referee anonimi selezionati fra docenti universitari ed esperti in materia, italiani e stranieri.

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it) e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e.mail le segnalazioni delle novità.

Maurizio Cerruto

# IL GIARDINO SEGRETO DELLA POLITICA

La selezione dei candidati  
nelle regioni italiane

**FrancoAngeli**

Copyright © 2017 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

«Chiunque abbia assistito ad un'elezione sa benissimo che non sono gli elettori che eleggono il deputato, ma ordinariamente è il deputato che si fa eleggere dagli elettori: se questa dizione non piacesse, potremmo surrogarla con l'altra che sono i suoi amici che lo fanno eleggere. Ad ogni modo questo è sicuro, che una candidatura è sempre l'opera di un gruppo di persone riunite per un intento comune, di una minoranza organizzata che, come sempre, fatalmente e necessariamente s'impone alle maggioranze disorganizzate».

(Gaetano Mosca, *Sulla teorica dei governi e sul governo parlamentare*, 1884, p. 295)



# Indice

<b>Premessa</b>	pag.	11
<b>Parte I</b>		
<b>1. La riflessione sulla rappresentanza</b>	»	19
1.1. Le diverse forme della rappresentanza	»	19
1.2. Rappresentanza e democrazia. Dalla democrazia dei partiti alla democrazia del pubblico	»	22
1.3. Rappresentanza e partiti politici. Dai partiti di massa ai partiti elettorali	»	25
1.4. Rappresentanza partitica e metodi di selezione	»	29
<b>2. Regioni e autonomia istituzionale</b>	»	35
2.1. Il contesto del sistema politico regionale	»	35
2.2. La “prima regionalizzazione”: l’istituzionalizzazione delle regioni italiane	»	40
2.3. La “seconda regionalizzazione”: la razionalizzazione della forma di governo	»	42
2.3.1. La struttura delle opportunità politiche	»	43
2.3.2. La struttura della competizione politica	»	48
2.4. Il federalismo dei sistemi elettorali: dal proporzionale puro ai sistemi misti	»	51
2.4.1. Le leggi elettorali regionali e la rappresentanza di genere	»	53
2.5. Tra autonomia e neo-centralismo. Dove vanno le regioni italiane?	»	58

## Parte II

<b>3. La selezione della classe politica regionale</b>	pag.	63
3.1. Il processo di selezione in Italia	»	63
3.1.1. I processi di selezione dei parlamentari nazionali	»	63
3.1.2. La selezione della classe politica regionale	»	67
3.2. La struttura della competizione elettorale	»	70
3.2.1. I sistemi elettorali	»	70
3.2.2. I sistemi partitici	»	73
3.3. Candidatura: chi viene selezionato e come?	»	77
3.3.1. La selezione dei candidati alla presidenza	»	77
3.3.2. La selezione dei candidati consiglieri	»	82
3.4. Gli attori della campagna elettorale: da dove arrivano le risorse?	»	84
3.5. Rielezione: chi viene ri-selezionato e perché?	»	86
3.6. Candidatura, campagna elettorale e rielezione: un quadro d'insieme	»	88
<b>4. Come cambiano i processi di selezione</b>	»	91
4.1. Le conseguenze dei processi di selezione	»	91
4.2. L'evoluzione dei modelli di rappresentanza	»	91
4.2.1. Modelli di rappresentanza e meccanismi di reclutamento: verso un modello di rappresentanza individuale	»	91
4.3. L'evoluzione dei partiti come organizzazioni	»	95
4.3.1. La territorializzazione dei partiti: verso partiti strataarchici	»	95
4.3.2. La domanda di primarie: verso partiti più aperti e democratici	»	101
4.4. L'evoluzione della forma di governo	»	105
4.4.1. La presidenzializzazione della politica: verso governi monocratici	»	105
4.5. Da un modello <i>party-oriented</i> a un modello <i>candidate-oriented</i> ?	»	113
<b>5. Come (non) cambia la classe politica regionale</b>	»	115
5.1. Processi di selezione e qualità della classe politica regionale	»	115
5.2. Chi sono i consiglieri regionali	»	116
5.3. Quanti sono i consiglieri regionali: la riforma forzata	»	121

5.4. Quanto costano: la casta invisibile delle regioni	pag.	125
5.5. La delegittimazione della classe politica regionale	»	129
5.5.1. Il caso Lazio: lo scandalo dei rimborsi	»	129
5.5.2. Il caso Lombardia: la fine del regno di Formigoni	»	132
5.5.3. Il caso Basilicata: la Rimborsopoli lucana	»	134
5.6. Delegittimazione e (s)fiducia nelle istituzioni	»	136
<b>6. Conclusioni. Da una selezione <i>party-oriented</i> a una selezione <i>candidate-oriented</i></b>	»	139
<b>Riferimenti bibliografici</b>	»	145
<b>Appendice</b>	»	159



## *Premessa*

Sono passati 15 anni dall'entrata in vigore della riforma del Titolo V quando le regioni si sono trovate al centro di un intenso processo di trasferimento di competenze e di poteri al quale si è accompagnato un profondo cambiamento politico-istituzionale. Dopo la fase di instaurazione dell'ordinamento regionale degli anni '70, gli ultimi decenni hanno rappresentato una vera e propria nuova fase costituente i cui esiti e le cui conclusioni sono peraltro ancora *in fieri*. I trasferimenti di competenze amministrative operati mediante la legge n. 59 del 1997 (e i successivi decreti attuativi), insieme alle due revisioni costituzionali approvate nel 1999 e nel 2001, riferite principalmente alla forma di governo e al riparto delle potestà legislative, hanno modificato incisivamente il disegno istituzionale delle regioni, il quale è stato ulteriormente precisato e ridefinito con la revisione degli Statuti e con l'approvazione di nuove leggi elettorali regionali.

Volendo fare un bilancio dell'esperienza federalista nel nostro Paese non possiamo non prendere atto che la qualità dei processi di riforma dipende, anzitutto, dalle qualità delle minoranze organizzate che conquistano il potere politico. E da questo punto di vista le regioni non hanno dato certo miglior prova di sé.

Bassanini alla ricerca delle cause dei fallimenti del progetto regionale ne individua, in particolare, quattro che hanno a che fare con i limiti del "federo-regionalismo all'italiana": i ritardi accumulati nell'attuazione della riforma costituzionale, una ripartizione delle competenze confusa e contraddittoria (che ha richiesto la defatigante opera della Corte costituzionale per definirne i contorni), la farraginosità della nostra architettura istituzionale *multilevel*, la difficoltà di pensare un diverso paradigma nei rapporti tra centro e periferia con uno Stato che continui ad essere "garante attivo dell'unità e del coordinamento del sistema". Ma sottolinea anche che a contribuire ai fallimenti del progetto riformatore hanno molto contribuito altri due fattori, il primo, si spera, congiunturale, il secondo, invece, strutturale,

sistemico. Da una parte, la crisi economico-finanziaria e la conseguente necessità di drastiche operazioni di consolidamento fiscale, di cui il governo nazionale porta la responsabilità: di qui le tendenze neo-centraliste degli ultimi anni. Dall'altra, la debolezza del ceto politico (e burocratico) regionale, collegabile con la più generale crisi della classe politica e dirigente del nostro Paese.

In questo quadro, il lavoro che qui si presenta mira ad indagare il tema della rappresentanza politica regionale, partendo dal *giardino segreto della politica* (Gallagher e Marsh 1988), ovvero dai processi di reclutamento e di selezione della classe politica regionale. Lo stimolo è venuto da un programma di ricerca del Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università della Calabria, da me coordinato, su *Rappresentanza politica e processo di selezione nelle Regioni italiane* (d'ora in poi RPSel).

La ricerca prendendo in considerazione tre regioni (Calabria, Emilia-Romagna e Veneto) – rappresentative, tanto, delle tre aree territoriali del Paese (Sud, Centro e Nord), quanto, dei tre blocchi elettorali che, a partire dal 1995, caratterizzano le nostre amministrazioni regionali (regioni contendibili in cui si è verificata l'alternanza una o più volte, regioni in cui coalizioni di centro-sinistra hanno governato ininterrottamente, regioni in cui ha sempre governato il centro-destra) – ha preso avvio con una campagna di interviste, svolta tra maggio e luglio 2016, ai consiglieri regionali. Attraverso le interviste sono state acquisite una serie di informazioni a proposito dei processi di selezione e della struttura delle carriere della classe politica regionale. L'indagine in questione è stata svolta attraverso interviste faccia a faccia della durata media di 30 minuti condotte sulla base di un questionario strutturato. Nelle tre regioni sono state condotte in tutto 107 interviste, pari all'81% dell'universo di riferimento – rispettivamente l'80,6% in Calabria, il 90% in Emilia-Romagna e il 72,5% in Veneto – si veda la tab. 1.

*Tab. 1 – Il data set: caratteristiche del campione e tassi di risposta al questionario*

	<i>N. consiglieri</i>	<i>N. consiglieri intervistati</i>	<i>Tassi di risposta %</i>
Calabria	30+1	25	80,6
Emilia-Romagna	48+2	45	90,0
Veneto	49+2	37	72,5
Totale	127+5	107	81,1

La ricerca replica, inoltre, per la parte riguardante i processi di selezione e la struttura delle carriere, una più articolata ricerca – alla quale ho collaborato – condotta tra il 2004 e il 2008 dall'Istituto Cattaneo su *Rappre-*

*sentanza politica e processo legislativo nelle Regioni e nelle Province autonome* (Vassallo 2013); ciò ci consentirà non solo di analizzare i processi di selezione sincronicamente sulla base di variabili territoriali e partitiche, ma di comparare diacronicamente le tre regioni fra di loro e con il complesso delle altre regioni a statuto ordinario.

La scelta di concentrare l'attenzione sulla rappresentanza politica regionale è tutt'altro che casuale, se si considera che proprio il comparto delle regioni (e delle autonomie locali) è, da un lato, quello che è stato maggiormente interessato dai provvedimenti di riforma, e, dall'altro, quello attraverso il quale, per il suo ruolo assolutamente strategico nel sistema politico e nell'assetto istituzionale del nostro Paese, passa un processo di trasformazione che si riproduce, poi, su tutto il sistema amministrativo italiano. Da questo processo di trasformazione si partirà nella prima parte del volume.

Le regioni caratterizzate all'indomani della loro istituzione da un congelamento degli assetti istituzionali sono state, infatti, caratterizzate a partire dalla metà degli anni '90 da una vera e propria "seconda regionalizzazione": dal punto di vista dei poteri, dal regionalismo centralizzato si è passati ad un regionalismo all'italiana, affidando alle regioni rilevanti poteri che ne hanno fatto un sempre più importante punto di snodo tra centro e periferia; dal punto di vista della forma di governo si è assistito al passaggio da un parlamentarismo "assoluto" a un parlamentarismo "razionalizzato"; dal punto di vista del sistema elettorale si è passati dal proporzionale puro ad un sistema misto, proporzionale con premio di maggioranza variabile. All'interno di questa cornice istituzionale si analizzerà la rappresentanza politica regionale, partendo da un inquadramento teorico (capitolo 1) che, definito il concetto della rappresentanza politica, lo lega, da un lato, alla evoluzione delle forme della rappresentanza al mutare dei modelli di democrazia (dalla democrazia parlamentare alla democrazia del pubblico), dall'altro, alla trasformazione dei modelli di partito (dai tradizionali partiti di élite ai partiti elettorali).

Nella parte empirica, partendo dalla stretta connessione tra rappresentanza partitica e processi di selezione, ci si occuperà del tema centrale del lavoro. L'analisi si concentra su quattro aspetti del processo di selezione: candidatura, campagna elettorale, rielezione e metodo di scelta dei candidati (voto o nomina). In particolare, le domande mirano a indagare: a) le percezioni dei consiglieri regionali su quanto hanno contato alcune motivazioni e alcune persone sulla scelta fatta dal loro partito di candidarli al consiglio regionale; b) le strutture e i soggetti che gli sono stati maggiormente d'aiuto nel corso della campagna elettorale; c) i fattori che, a loro modo di vedere, influiscono sulla possibilità di essere rieletti; d) la preferenza, per la scelta dei candidati al Consiglio regionale, della decisione affidata agli or-

gani dirigenti del partito/coalizione o ad elezioni primarie. Aspetti che consentono di illuminare un po' il giardino segreto della politica grazie, da un lato, alla possibilità di superare il cosiddetto paradosso di Duverger (chi è a conoscenza di quello che realmente avviene non ha interesse a parlarne, e chi, mosso da interessi conoscitivi, vorrebbe approfondire l'argomento, non vi ha accesso, se non parzialmente) e dall'altro lato, di superare l'altro limite che caratterizza, secondo Patzelt (1999), la ricerca sui processi di reclutamento e di selezione della classe politica. Spesso, infatti, questi studi poggiano su dati pubblicamente accessibili piuttosto che su interviste o sulla somministrazione di questionari; in questo modo, il lato soggettivo del processo di reclutamento e di selezione è fuori dalla loro portata analitica. La ricerca consente di svelare il lato soggettivo di tali processi, nella percezione che ne hanno alcuni dei principali protagonisti: gli eletti.

La ricerca, dopo essersi concentrata su queste dimensioni, analizza le conseguenze dei processi di selezione assumendo le regioni come termine di paragone di più generali trasformazioni del nostro sistema politico ad almeno tre livelli: a livello di classe politica e di modelli di rappresentanza (*verso un modello di rappresentanza individuale*, par. 4.2.1), a livello di partiti (*verso partiti strataarchici*, par. 4.3.1, e *verso partiti più aperti e democratici*, par. 4.3.2), a livello di governi (*verso governi monocratici*, par. 4.4.1), conseguenze che con intensità diverse interessano tutte le regioni italiane.

Infine, a fronte dei cambiamenti emersi nei processi di reclutamento e di selezione dei candidati, si analizzano le qualità della classe politica regionale. Riprendendo le parole di una delle prime ricerche empiriche condotte sulla classe politica regionale: “sapere chi sono i membri delle assemblee, da dove provengono, in che modo sono arrivati a posizioni di influenza, che cosa pensano della propria funzione, aiuta a capire quale ruolo essi vogliono far giocare alle regioni nella vita politica nazionale, quindi quale politica sono in grado di formulare, ma anche quali domande sanno recepire, quali limiti e resistenze possono offrire all'innovazione e al cambiamento” (Riccamboni 1976, p. 173). Il capitolo, oltre ad indagare le principali caratteristiche socio-demografiche dei consiglieri regionali, analizza – in tema di limiti e resistenze all'innovazione e al cambiamento – l'attuale delegittimazione della classe politica regionale lungo due diverse dimensioni: quella dei costi delle istituzioni regionali e quella dei comportamenti corruttivi dei politici regionali. Scardinare il circolo vizioso che si è creato fra comportamenti dei politici, delegittimazione della classe politica e sfiducia verso le istituzioni è oggi una delle principali sfide in mano alle regioni e alla loro classe dirigente.

## ***Ringraziamenti***

Lo stimolo alla ricerca presentata in questo volume nasce diversi anni fa dalla collaborazione con la Fondazione di ricerca Istituto Carlo Cattaneo e, in particolare, da un progetto di ricerca su *Rappresentanza politica e processo legislativo nelle Regioni e nelle Province autonome*, diretto da Salvatore Vassallo, allora vicedirettore dell'Istituto. Da allora il tema della rappresentanza politica regionale è rimasto uno dei miei principali interessi di ricerca.

A questo lavoro hanno poi contribuito, in maniera più o meno consapevole, molte persone che ringrazio. Anzitutto, Francesco Raniolo, che ha segnato e seguito tutto il mio percorso di studio e di ricerca; l'idea e la stessa articolazione del volume nasce durante i viaggi per raggiungere la nostra sede di lavoro, il Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali dell'Università della Calabria, senza il suo supporto umano e scientifico l'impresa non sarebbe stata possibile.

Alla impegnativa campagna di interviste hanno collaborato Selena Grimaldi dell'Università di Padova (per le interviste ai consiglieri della regione Veneto) e Lucia Montesanti dell'Università della Calabria (per le interviste ai consiglieri delle regioni Calabria ed Emilia-Romagna); Lucia Montesanti ha anche letto e revisionato con me le bozze del volume.

Un ringraziamento va poi a Mario Caciagli, Renato D'Amico, Chiara Facello, Marco La Bella, Lucia Montesanti, Francesco Raniolo e Salvatore Vassallo per aver letto e commentato precedenti versioni del volume, al di là dei loro preziosi suggerimenti, mia rimane la responsabilità per quanto scritto (o non scritto). Un grazie a Renato D'Amico per aver accolto, con entusiasmo, l'idea di inserire il volume nella collana di "Scienza della politica e dell'amministrazione" da lui diretta per FrancoAngeli.

Infine, un ringraziamento particolare va alla mia famiglia, a Chiara, Davide Rosario e Marta per aver supportato (e sopportato) il "peso" della ricerca. È da loro che tutto parte... ed è a loro che dedico il volume.



## *Parte I*



# 1. La riflessione sulla rappresentanza

## 1.1. Le diverse forme della rappresentanza

Un riferimento ancora essenziale per definire la nozione di rappresentanza è quello della Pitkin (1967):

Rappresentare significa agire nell'interesse dei rappresentati, un agire che in qualche modo è ad essi responsivo. Il rappresentante deve agire in modo indipendente; le sue azioni devono implicare discrezione e giudizio; egli deve essere l'unico che agisce. Anche il rappresentato deve essere capace di azione e giudizio indipendenti, non deve trattarsi di qualcuno di cui ci si deve solo prender cura (Pitkin 1967; trad. it. in Fisichella 1983, p. 213).

Due sono i pregi di questa definizione. Il primo consiste nel fatto che la definizione concilia l'indipendenza di giudizio del rappresentante (propria del *trustee*) con la rispondenza delle sue azioni agli interessi del rappresentato (come nel caso del *delegate*)<sup>1</sup>. Il secondo pregio consiste nel fatto di presentare una immagine complessa e multidimensionale della rappresentanza. In questa definizione vengono, infatti, efficacemente sottolineati tre elementi. In primo luogo, viene sancito un *principio di legittimazione politica*, la rappresentanza presume il conferimento di autorità, ovvero di un determinato insieme di poteri e di una correlata assunzione di responsabilità politica da parte di chi la esercita. Una delle principali direzioni in cui si muove oggi la riflessione sulla rappresentanza è proprio quella del rapporto

<sup>1</sup> Sono questi i due tipi di rappresentante – il *delegate* e il *trustee* – teorizzati da Edmund Burke, l'ideologo conservatore inglese del XVIII secolo autore del celebre discorso agli elettori di Bristol (1774). A rilanciare, oggi, la riflessione sulla rappresentanza sono, tra gli altri, Mansbridge 2003, 2009 e 2011, Rehfeld 2009 e 2011, Urbinati 2006 e 2013; per una versione “costruttivista” del concetto di rappresentanza o “pretesa di rappresentanza” (*representative claim*) si veda Saward 2006.