



# **Governi locali e regionali in Europa fra sistemi elettorali e scelte di voto**

## **Atti del X Convegno Internazionale SISE**

12-13 novembre 2009, Palazzo Lascaris - Torino



DIREZIONE COMUNICAZIONE ISTITUZIONALE DELL'ASSEMBLEA  
REGIONALE

Direttore: Rita Marchiori

Settore Comunicazione e Partecipazione

Dirigente: Daniela Bartoli

Coordinamento editoriale: Prof. Carlo Fusaro e Osservatorio elettorale del  
Consiglio Regionale del Piemonte

# Introduzione

di Carlo Fusaro (presidente della SISE, Società italiana studi elettorali)

*Questo volume - che vede la luce grazie al determinante e generoso concorso del Consiglio Regione Piemonte, cui va la nostra gratitudine sia per il sostegno finanziario sia per l'apporto operativo dei suoi validi funzionari - porta il titolo dell'omonimo convegno internazionale, tenutosi a Torino, sempre col patrocinio del Consiglio regionale, il 12 e 13 novembre 2009.*

*Non si tratta però della mera pubblicazione degli atti di quelle due proficue giornate: tutti i testi sono stati sottoposti a revisione e in qualche caso aggiornati. Quasi tutti sono stati muniti di ricca bibliografia, molti di tabelle e grafici. Sono inoltre state aggiunte le presentazioni dei coordinatori di ogni gruppo di lavoro, a ciascuno dei quali va un ringraziamento particolare.*

*Si tratta di una mole notevole di materiali che consentono di fare il punto sul tema dei governi locali e regionali in Italia e in Europa sotto profili diversi, secondo l'impostazione appassionatamente inter ma anche multidisciplinare della piccola, ma gloriosa SISE, libera associazione di studiosi accademici e non accademici (funzionari locali e regionali, componenti di uffici ed osservatori elettorali, funzionari del ministero dell'interno, sondaggisti e così via) accomunati dall'oggetto dei loro studi: le elezioni viste da prospettive diverse; appunto la prospettiva del pratico, di chi si misura sempre più concretamente con la materia elettorale (basti pensare al nuovo federalismo elettorale... ma su questo aggiungerò qualcosa qui di seguito); la prospettiva dello storico, quella del sociologo, dell'esperto di comunicazione, dello statistico e dell'esperto di sondaggi, del giurista, del comparatista e dello studioso di elezioni in altri paesi. Tutte professionalità presenti fra coloro che hanno contribuito prima al Convegno, poi a questo libro. Né vanno dimenticati gli ottimi contributi di ospiti provenienti da diversi paesi dell'Unione Europea (che il lettore troverà in inglese o spagnolo).*

*Un bilancio è presto fatto: tre relazioni introduttive (sul quadro legislativo italiano regionale, sul fenomeno elettivo locale e sul fenomeno elettivo regionale in Europa); sette presentazioni corrispondenti ai diversi workshops e ora alle altrettante partizioni in cui il volume è suddiviso; oltre trenta saggi originali. In tutto ben quarantasei contributori, protagonisti di un'opera collettiva di grande interesse. Attraverso di essa è possibile farsi un'idea*

*piuttosto completa delle tematiche elettorali oggetto di attenzione e di ricerca, così come di sempre più competente e diffusa prassi applicativa, in Italia e in Europa.*

*I poteri locali e regionali hanno fatto in Europa una notevole strada da quando, or sono 25 anni fa, fu varata su iniziativa del Congresso dei poteri regionali e locali del Consiglio d'Europa la celebre Carta europea dell'autonomia locale. Siamo di fronte a un fenomeno imponente, che ha assunto ancor maggior rilevanza all'indomani del superamento della divisione del continente in blocchi contrapposti e del successivo inserimento nello stesso Consiglio d'Europa di tutti i paesi dell'Europa orientale: molti dei quali, del resto, ormai anche parte integrante del sodalizio più stretto dei 27 paesi dell'UE.*

*Autonomia locale, autonomia regionale, regionalismo, federalismo: prospettive distinte ma accomunate dall'idea di fondo dell'opportunità della distribuzione di quote crescenti di potere politico sul territorio. In altre parole: tutte forme diverse per declinare uno dei principi guida delle moderne istituzioni politiche e politico-amministrative, il principio di sussidiarietà che vuole il governo degli interessi dei cittadini collocato al livello ad essi più vicino purché compatibile con un suo esercizio adeguato ed efficiente.*

*Va da sé che, intesa a livello istituzionale, che è ciò di cui qui parliamo, la sussidiarietà va di pari passo con il fenomeno elettivo. Non ci sono, è evidente, solo le elezioni: e infatti la stessa SISE in altre circostanze ha studiato le votazioni di tipo referendario (nel 1991 col suo IV° Convegno su "Democrazia e referendum", tenutosi a Prato). Nondimeno, resta che l'autogoverno delle collettività locali e regionali di democrazie necessariamente rappresentative (almeno, in larghissima misura rappresentative), non può che passare dal momento elettorale.*

*Non basta. E' un dato di fatto che si registra non da oggi una tendenza ad estendere la partecipazione dei cittadini elettori alla formazione degli organi locali e regionali dalla scelta dei soli rappresentanti nelle assemblee alla scelta diretta dei vertici degli esecutivi: fenomeno poderoso in diffusione accelerata quasi dappertutto, in forme immediate e dirette o in forme mediate, mediante elezione diretta di diritto o de facto (per esempio, di diritto è oggi in Italia; de facto è in Spagna).*

*Sotto questo riguardo le vicende italiane costituiscono un caso di particolare rilevanza e interesse. E' dal 1993 che i sindaci e i presidenti delle province sono eletti direttamente e che si è realizzata una fusione originale e singolare fra aspetti ordinamentali e aspetti elettorali; è dal 1999 che sono eletti direttamente anche i presidenti delle Regioni (con le sole eccezioni di quelli di due enti di rango regionale ad autonomia differenziata: la Regione Val d'Aosta-Val d'Aoste, la Provincia autonoma di Bolzano/Bozen). Siamo così alla quarta-quinta generazione di sindaci e presidenti di provincia elettivi, e alla terza di presidenti regionali pure demo-eletti.*

*Non basta: perché la doppia riforma costituzionale del 1999 (per le Regioni ordinarie) e del 2001 (per le Regioni speciali) ha di fatto posto le basi per quello che qualcuno ha efficacemente chiamato un vero e proprio "federalismo elettorale" (credo che l'espressione sia stata usata per la prima volta nel titolo di un saggio di Antonio Floridia). Mi riferisco alla competenza legislativa, sia pur concorrente, riconosciuta a tutte le Regioni (ordinarie e speciali) in materia di elezione degli organi regionali (presidenti ed assemblee), accanto a quella già riconosciuta da tempo alle Regioni speciali in materia di elezione degli organi locali.*

*Ecco dunque perché l'espressione "federalismo elettorale" fotografa una realtà ormai in essere, come hanno mostrato assai bene anche le vicende delle recenti elezioni regionali del 28 e 29 marzo 2010, di fatto tenutesi sulla base di non meno di una decina di legislazioni in tutto o in parte diverse l'una dall'altra. Di più: come evidenziano alcuni lavori pubblicati qui, si è aperto un terreno fertile perché - almeno a livello regionale - l'autonomia sia intesa anche come capacità di disciplinare e gestire in proprio il procedimento elettorale (al di là della determinazione delle formule di riparto dei seggi che ovviamente stanno a cuore delle forze politiche e interessano spiegabilmente gli organi di informazione): chi studia la materia elettorale sa bene quanto bisogno ci sia di innovazione, attenta, puntuale, cauta, ma anche coraggiosa (per esempio mediante ricorso alle potenzialità dell'informatica, tutte ancora da scoprire o quasi in materia elettorale, in Italia) proprio in relazione al procedimento che va dalla presentazione delle candidature, al voto, allo scrutinio. Si tratta di un campo al quale solo un paio di Regioni si sono affacciate, prima di tutto il Friuli Venezia Giulia, in secondo luogo, ma per ora più timidamente, la Toscana. E che ci sia un gran bisogno di lavorare anche in questa direzione le vicende tragicomiche (con effetti politici che avrebbero potuto essere preoccupanti, l'esito finale fosse stato diverso)*

*verificatesi in alcune regioni nel 2010 (Lombardia, Lazio e non solo) lo dimostrano più che efficacemente.*

*Non c'è bisogno di sottolineare, allora, il formidabile ambito potenziale di ricerca che si apre agli studiosi desiderosi di impegnarsi nelle tematiche elettorali, nonché le stimolanti prospettive di affinamento teorico che si dischiudono.*

*Ecco. Un primo utile campionario degli orizzonti di lavoro e di studio che si sono aperti, il lettore potrà rinvenirlo in questo libro: dai saggi sulle elezioni comunali nella storia d'Italia (curati da Carlo Baccetti), ai saggi su aspetti specifici delle elezioni regionali (curati da Mario Caciagli, presidente onorario della SISE), ai saggi su aspetti specifici delle elezioni locali (curati da Fulvio Venturino), ai saggi sui temi della rappresentanza politica (curati da Mauro Barisione), ai saggi sui partiti etnoregionalisti (curati da Vittoria Cuturi), ai saggi sul tema della mobilitazione elettorale (curati da Guido Legnante), a quelli, infine, sull'organizzazione delle elezioni (curati da Daniele Comero).*

*Questo materiale imponente è efficacemente inquadrato dai tre saggi introduttivi: le due ricerche comparate di Klaus Detterbeck (su "Regional Elections in Comparative Perspective: Variations in Political Space") e di Aldo Di Virgilio (su "Regole di voto ed elezioni nei comuni europei: una ricognizione comparata"), l'imponente saggio (quasi una monografia) di Giovanni Tarli Barbieri sui "Sistemi elettorali regionali in Italia".*

*A tutti costoro, a nome della SISE, sono grato, così come all'«Osservatorio elettorale» del Consiglio della Regione Piemonte senza del quale, quest'opera semplicemente non sarebbe stata possibile.*

*Buona lettura e... buon lavoro.*

Firenze-Torino, 9 aprile 2010

# **Relazioni introduttive**



# **Regional Elections in Comparative Perspective: Variations in Political Space**

di Klaus Detterbeck (Otto von Guericke Universität Magdeburg /  
Pädagogische Hochschule Karlsruhe)

## *1. Introduction*

In Western Europe, regional elections are on the rise. The last few decades have seen the establishment and empowerment of substate parliaments in a number of West European states. Next to the classical federations of Austria, Germany and Switzerland, elections to regional assemblies across the state territory have been introduced in places like Italy (1970), Spain (1983), France (1986) and Belgium (1995). In the United Kingdom, regional elections are held in parts of the country since 1999. Regional elections have also been introduced in some of the new democracies in Eastern Europe.

But not only have substate ballots become more numerous, they have also become more important. There are two main reasons for the higher relevance of regional elections. First, *state decentralization* has been one of the most significant political developments in recent years. Regional governments have gained in political authority by obtaining more regional autonomy and/or obtaining stronger rights of co-determining statewide and European policies. The substate level often controls important aspects of vital policy areas such as education, health care and regional industrial development (Keating 1998; Swenden 2006; Hooghe et al. 2008). According to an index of regional governance, no (Western) EU country has become more centralized since 1980, while half have empowered their regional tier of government (Hooghe/Marks 2001, 18).<sup>1</sup>

Regions have increasingly found themselves in a context of regional economic competition within open European and global markets. Politically, this has bolstered demands for regional autonomy. Substate actors have called for sufficient legislative competencies and fiscal resources to pursue self-defined political and economic purposes. This has particularly been the case in regions

---

<sup>1</sup> See Appendix A for the regional authority index (Hooghe et al. 2008) of the seven West European cases studied in this paper. While the scores for the federal countries of Austria and Germany (plus Spain between 1983 and 2006) have remained relatively stable, there has been a strong increase of regional powers in Belgium, France, Italy and the devolved regions in the United Kingdom.

with strong constitutional status, distinct regional identities and civil societies as well as ambitious political leadership (Jeffery 2000; Sturm 2006; Keating 2008). As a result, regional elections increasingly matter in terms of policy scope and political representation.

Second, in many substate arenas party competition has become more complex and less predictable. To some degree, this is part of the general picture of a *party crisis* characterized by eroding party alignments, volatile electoral behaviour, party membership decline, popular mistrust in representative democracy and party system fragmentation (Webb 2002; Mair 2008). As it is true for statewide elections, voting at the substate level has become less structured by distinct party ideologies, strong political identities and organizational encapsulation. With non-aligned voters being free to choose among competing parties, the electoral fortunes of individual parties have become more fragile. There are many open votes to be captured but there are also many votes to be lost (Mair 1997, 36-40).

The lack of strong party loyalties will also make vote switching between electoral levels a more widespread phenomenon. Less people will feel obliged to vote for the same party in different sets of elections. “Available” voters in regional elections are more likely to ask for effective representation at the substate level. In this sense, regional elections will tend to revolve more strongly around regional issues and regional candidates (Jeffery/Hough 2003). Related to these considerations, party system fragmentation at the substate level has a specific twist. Among the many new parties that have eaten up some of the support of the more established major parties, non-statewide parties (NSWP) stand out. NSWP are often more successful in regional than in national elections. Many of these parties are of a ethno-regionalist origin. They prioritize the quest for more regional powers and territorial self-determination over any other political issue (Swenden 2006, 146-153).

Yet, even NSWP that are not particularly keen on regional autonomy or state independence are likely to put and to keep regional identities and regional interests on the agenda of substate party competition (Pallarés et al. 1997; Brancati 2007; Jeffery/Hough 2009). Therefore, NSWP force the regional branches of statewide parties to adapt to their challengers and to find a response to regional advocacy (Hepburn 2007). As a result, regional elections may be characterized by a territorial dimension which set them apart from the statewide patterns of party competition.

The higher saliency of regional elections and regional political competition has been reflected in a growing literature on multi-level party politics.<sup>2</sup> The main task of this literature is to explore how statewide and substate political arenas interact. What are the relations between the different territorial levels of competition? How do voters, parties and governments make sense of a multi-layered environment in which decisions taken at one political level are likely to have repercussions at other political levels? What are the preconditions and consequences of a more autonomous logic of substate elections and substate policy-making?

This paper wants to contribute to this evolving debate by taking a comparative perspective on regional elections. In the next section, I will review the debate about the meaning of regional elections for democracy. Following on from that, I will present an analytical framework which stresses the most relevant factors in shaping the dynamics of substate elections. I will then look at regional elections in seven Western European countries. Comparing the cases, we will find similarities and differences which will allow to detect more general patterns. Finally, the conclusion will summarize the findings and develop some ideas on how to move on in the study of regional elections.

## 2. *The “democratic surplus” of regional elections*

In liberal democratic theory, there are three main reasons why regional elections can be seen as providing for a democratic surplus (Lijphart 1999; Hueglin/Fenna 2006).<sup>3</sup> For some authors, regional elections are a means to *bring democracy closer to the people*. As regions are smaller in size than nation-states, the access to decision-making bodies is easier and less restricted. This may, in a republican tradition, facilitate a more active participation of civil society. By the same token, regional political elites can be held accountable to regional preferences. Rather than being governed from a distant centre, decisions are taken by an elected regional assembly which represents public attitudes in that region. Thus, there is a more clear-cut democratic

---

<sup>2</sup> See, *inter alia*, Hough/Jeffery 2003 and 2006a; Renzsch 2004; Deschouwer 2006, Filippov et al. 2004; Fabre 2007; Hopkin/van Houten 2009; Swenden/Maddens 2009; Detterbeck/Hepburn 2010.

<sup>3</sup> To be sure, not all theories of democracy are in favour of regional autonomy. Advocates of a majoritarian version of democracy have found it difficult to accept that regional parliaments and governments are allowed to hamper or break the freedom of manoeuvre of political majorities at the centre. To their concern, federalism and regionalism are “demos-constraining”, i.e. have a strong potential to frustrate majority ambitions (Stepan 2001).

mandate for regional governments to act directly upon the regional citizenry to which they are also directly responsible (Watts 1999; Curtice et al. 2009).

Others authors, including the writers of the famous “Federalist Papers”, stress the advantages of a *vertical division of political authority* (Hamilton et al. 1987). In federal or regionalized systems, all political levels are constrained in the sense that some policy matters are outside the scope of their political powers (*ultra vires*), while other matters will require the consent of the other levels. Territorial power-sharing may not only enhance the protection of individual freedom from the potential “tyranny of the majority” (Tocqueville) but also allow for the expression of regional diversity (Elazar 1987; Bednar et al. 2001). In a federal understanding, regional elections are an important device to prevent centralization.

Finally, regional elections may help to *make government action more efficient*. Liberal economic theories have stressed the importance of competition between regions for innovation and the need to adapt political programmes to regional circumstances. In internationalized markets, so the argument goes, regions need to provide the conditions for endogenous growth by crafting tailor-made regional strategies (rather than national “straight-jackets”). Different regions will develop different answers how to attract investment and how to strengthen their competitive advantages. In this scenario, regional elections will be about the best political solutions for an effective use of legislative competencies and fiscal resources to ensure successful regional development (see Keating 1998; Benz 1999).

Taken all three arguments together, there are rather high expectations in liberal theory on the democratic surplus of regional elections. The idea of an autonomous political sphere at the substate level seems highly attractive from this point of view. It is, however, rather uncertain whether these expectations are met by political reality. In particular, as we will see, the relationship of substate elections to statewide politics has to be taken into account to understand how regional ballots actually work. Whether there is a democratic surplus in regional elections or not, depends primarily on the institutional context and the ways in which voters and political parties act in a multi-layered environment (see Jeffery/Hough 2009).

### *3. An analytical framework for the study of regional elections*

The analysis of regional elections, I believe, has to start from the premise of a *mutual interaction between political levels*. In multi-layered systems, the political game is played out simultaneously in different arenas. Political

decisions which are taken at one level are likely to have repercussions on other levels. Voting behaviour at one level may be driven by political events and party constellations elsewhere in the system. Electoral results and government formations can be read as “signals” for other arenas. Party organizations will try to coordinate their activities and strategies across levels. In short, the interaction between different tiers of a polity makes it unlikely that party competition and voting behaviour can be fully understood by a single-level analysis (Hopkin 2003; Deschouwer 2009).

Vertical interaction will potentially work both ways. In *top-down processes*, developments in the statewide party system can have spillover effects on regional competition. For example, the death of a government coalition at the national level may put pressure on similar partnerships at the regional level. In *bottom-up processes*, innovation at the regional level can trigger party system change at the national stage. Here, the testing of new coalition models or the break-through of new parties at the substate level paving the way for statewide success at a later stage are prime examples. Hence, there are good arguments for a multi-level approach to party politics.

However, electoral processes have traditionally been studied with a *strong focus on the national level* alone. This is not by accident. As seminal work has shown, European mass democracy has been characterized by the structuring of party competition around functional and ideological cleavages, such as class and religion, on a statewide basis (Lipset/Rokkan 1967; Sartori 1976). Following this tradition, electoral studies have demonstrated a general trend towards a national integration of voting behaviour. Starting in the period before World War I, the territorial homogeneity of levels of partisan support has grown over time (Rose and Urwin 1975; Caramani 2004). While a regional differentiation of the vote persisted in places (due to old socio-cultural divides), the main dynamics of electoral politics revolved - and continues to revolve - around national issues and statewide political alignments. Thus, there has been a *nationalization of politics* which is said not to have changed significantly with the more recent development of state decentralization (Caramani 2004, 290-291).

One can take a critical view of this “nationalization”-literature (Jeffery/Hough 2003; Deschouwer 2009). We may ask whether the degree of territorial heterogeneity of electoral behaviour in statewide elections is not systematically linked to federal and strongly decentralized environments and thus an expression of multi-layered polities rather than an old cultural relict. Moreover, we may wonder whether substate elections in such polities are not displaying different dynamics of party competition compared to statewide elections. Regional elections with distinct territorial issues and cleavages at

play may diverge from national patterns. Finally, we may have to look more closely at the internal dynamics of statewide parties and examine how they reconcile their statewide rationales with the need to accommodate the specific demands of substate entities (see Deschouwer 2003; Thorlakson 2009; Detterbeck/Hepburn 2010).

However this may be, the strong notion of the central state level as the predominant locus of politics has for long shaped the perception of regional elections. They have often been seen as subordinate to the dynamics of national political competition. Rather than looking at regional issues and candidates, voters in regional contests are said to follow their statewide political loyalties or to engage in “barometer voting” on the popularity of the national government (Anderson/Ward 1996; Burkhart 2004). The most influential account in this tradition is the “*second order*”-approach (Reif/Schmitt 1980).

### *3.1. The second-order approach*

At the core of this approach, is the idea of a hierarchy of political levels. Less important elections are determined by the logic of the more important political level, the first-order arena. Second-order elections, such as European or regional elections, acquire meaning only by being interpreted through the lenses of the national patterns of competition. Their electoral outcomes are determined by the political situation of the national arena at the moment when the second-order election is being held. The most significant element of second-orderness is the weak performance of the major government party at central level (Reif/Schmitt 1980; Deschouwer 2003; Jeffery/Hough 2003).

According to Reif and Schmitt (1980), second-order elections are characterized by two specific features: lower turnout and distinct voting patterns. *Lower turnout* is related to disinterest on part of voters who believe that there is “less at stake” in these elections but also to the deliberate decision of dissatisfied supporters of the central government party not to cast their vote.<sup>4</sup> *Distinct voting patterns* in second-order elections have similar rationalities. On the one hand, people are more willing to experiment with new and smaller parties in elections which they see as less important. While these voters will be more serious when it comes to determining the national government in a first-order election, they are more relaxed in contexts which

---

<sup>4</sup> Reif and Schmitt (1980) are thus making the point that lower turnout matters for the electoral results. As (national) government supporters overproportionally tend to stay at home, the larger opposition parties as well as small parties benefit from mobilizing their supporters and bringing out the vote (see Jeffery/Hough 2009, 222).

matter less. On the other hand, voters may use the opportunity to express a protest vote against the incumbent national government. While the signal is sent at second-order level, it is meant to change political direction at the more important level.

For our purposes, the second-order approach would predict that, in paradoxical ways, voters who do not care about regional politics are responsible for electoral results at the substate level which are systematically different from results in statewide elections in the same region. They do so by either not showing up on election day or by voting differently at the regional level. The three main predictions of the model are that (a) parties in central government are penalized and lose support, (b) opposition parties at the central level gain support, and (c) smaller and new parties perform better in second-order elections (Reif/Schmitt 1980; Jeffery/Hough 2003).

The second-order approach also incorporates the idea of an *electoral cycle*. The tendencies which have just been described are said to be most pronounced in mid-term elections. Second-order elections which are held simultaneously or in close proximity to national elections tend to reproduce the results of the first-order contest, with voters confirming their more sincere national decision. By contrast, this is not the case for subordinate elections which take place during the national legislative term. The “mid-term blues” will hurt government parties which are not able to live up to the expectations of their supporters and the wider electorate. As the next first-order election approaches, however, government parties often manage to win back support (Sturm 1999, 205-206; Swenden 2006, 172-174). In this sense, the electoral calendar will have a major impact on the differentiation between statewide and substate electoral results.

The second-order approach presents a very specific (top-down) understanding of the vertical interaction of electoral levels, in which the national arena overshadows the other arenas very strongly. For regional elections, we would thus have to expect substate party competition and voting behaviour to be only marginally affected by the records of the regional government and regional political issues.

There is indeed empirical support for the second-order approach with respect to regional elections. In Germany, a series of authors have found substate elections prior to 1990 to be dominated by federal party dynamics (Dinkel 1977; Sturm 1999; Detterbeck/Renzsch 2003). A recent comparative volume has shown that such patterns also apply to regional elections elsewhere in Western Europe: “The general finding, then, is that most sub-state elections do indeed appear to be second-order, subordinate to voters’ considerations of state-level politics (Jeffery/Hough 2006, 252).

With respect to electoral turnout, there is a consistent trend of fewer people participating in regional elections than in national ballots. This is true even in cases like Scotland, Catalonia or Bavaria where strong regional identities are involved (Detterbeck 2009, 124-125).<sup>5</sup>

However, there seems to be a certain tension between the second-orderness of regional elections and the increased saliency of the regional political level in recent decades, that we have referred to in the introductory section. How do parties and voters respond to a new political environment in which political authority has been reallocated to the substate level and in which the articulation of distinct regional identities and interests has found new avenues? Under which circumstances do regional elections become less second-order or indeed first-order in their own respect? Looking at these questions, there is need for a more comprehensive understanding of the dynamics of regional elections and the vertical interaction between multiple political layers.

### *3.2. Towards a more comprehensive framework: the political space of regional elections*

In recent years, several authors have sought to move beyond the analytical model of the second-order approach. Looking at cases such as Canada and the “historic nations” within Spain, where substate autonomy is strong and where distinctive territorial identities are involved, strong dissimilarities between the patterns of statewide and substate elections have been found (Jeffery/Hough 2003 and 2009). For Spain and the UK, voter surveys have shown that parts of the electorate vote differently at multiple levels since they evaluate different issues in statewide or substate ballots. “Dual voting” is thus not a consequence of punishing the national government but of rewarding parties at the regional level for their regional policies (Pallarés et al. 1997; Pallarés/Keating 2003; Wyn Jones/Scully 2006).

Hence, we need to look at the policy issues that are at stake in regional electoral campaigns and the orientations of the voters whether they are focusing on statewide or substate political agendas (Curtice et al. 2009; Swenden/Maddens 2009). In a similar vein, we have to explore the party strategies in regional competition. Both non-statewide parties and the regional

---

<sup>5</sup> At the level of the individual voter, however, surveys in the UK and Spain have shown that people who identify strongly with their region have a strong inclination to participate in substate elections (Wyn Jones/Scully 2006; Pallarés 2007). It may also be noted that Belgium is an exception to the rule of lower regional turnout. In Belgium, compulsory voting makes for high participation rates at all electoral levels (De Winter 2007).

branches of statewide parties may seek to win the regional electorate by focusing on territorial identities and interests (Hepburn 2010).

Putting these ideas together, we can develop a more comprehensive framework for studying regional elections. The *political space of regional elections* defines the degree to which substate competition follows an autonomous logic which is shaped by regional issues. If this space is large, then regional elections are much more than subordinate second-order contests. If this space is small, however, then we may actually find that regional elections are little more than national barometer tests. In other words, there is a continuum of the relative autonomy of regional elections.<sup>6</sup> At one pole, regional elections are revolving around regional issues with little attention being given by voters and parties to the national level. At the other pole, regional elections are shaped by statewide political processes with an only minimal impact of the substate level in its own right.

The political space of regional elections is constructed by the interplay of four relevant factors.

Table 1: The political space of regional elections

<b>Political Space of Regional Elections</b>	
1.)	<b>Regional authority:</b> the institutional and fiscal capacities of the regional governments to determine regional politics (substate autonomy) and to co-decide national politics (substate participation)
2.)	<b>Regional electoral systems and electoral cycles:</b> the distinctiveness of the electoral game vis-à-vis the national level
3.)	<b>Regional identities:</b> the articulation of specific territorial identities and socio-cultural values
4.)	<b>Regional party strategies:</b> the capacity of regional parties to adapt their strategies to the regional environment

### *Regional authority*

The first dimension, regional authority, puts to the empirical test what the second-order model took for granted, namely that there is “less at stake” in regional elections. The more regions have legislative and fiscal powers to determine policies and thus to govern the daily life of their citizens in areas

---

<sup>6</sup> Holding on the idea of the vertical interaction of electoral behaviour and party competition in multi-layered systems, it seems important to stress the *relative* autonomy of any given set of elections. Even in cases, where regional issues predominate, there will still be some relevance of political dynamics at the statewide level.

such as education and social assistance, the more there is at stake. In such a scenario, regional voters will care about the policy record of the incumbent regional government, the arguments of the regional opposition and look more closely at substate issues. If regions are becoming more powerful, as the trend towards state decentralization testifies, the political space of regional elections grows. More specifically, we may expect stronger regions with a higher political authority, to be less dependent on statewide electoral dynamics (Jeffery/Hough 2009, 223; Sturm 2006, 140-145).

There are two caveats here. One the one hand, multi-layered systems are highly complex polities. It is often very difficult for citizens to figure out who is responsible for what. Many policy areas are governed by the permanent cooperation between different levels of government. As such, it may be more precise to speak of the *perceived regional authority*, i.e. the impression that voters get how much political weight a region has. To some degree, it is a social and political construction how much there is at stake in regional or national elections.

On the other hand, regional authority can be measured in terms of substate autonomy but also in terms of the participation of regions in statewide policy-making (Hooghe et al. 2008). In the latter case, a strong interlocking of multiple layers of government will guarantee a strong voice of the regional level at the centre (e.g., in second chambers). This, however, may lead to a situation where regional elections are perceived as matter primarily for the processes of majority-building at the statewide level. While there is much at stake, regional elections may still have a national framing under such circumstances.

### *Regional electoral systems and electoral cycles*

The second dimension, regional electoral systems and electoral cycles, is concerned with the distinctiveness of the regional electoral game vis-à-vis the national level. If the electoral rules for substate elections differ significantly from statewide rules, we may expect both electoral processes and electoral outcomes to be more strongly divorced between levels. For example, a more proportional electoral system at the regional level will strengthen the chances of smaller parties which may not be represented at the national level at all. The more party systems diverge between levels, the less regional elections can be seen as barometer tests for national governments.

With respect to electoral cycles, we can distinguish between simultaneous and consecutive elections (Deschouwer 2003, 223; Detterbeck 2006, 27-30). Simultaneous elections are often seen as producing more uniform electoral trends. If all or most regional elections are taking place on the same day

(*horizontal simultaneity*), a “nationalization” of electoral campaigns and results is expected. Across the state territory, a quasi-referendum on the national government is taking place on this “super election day”. Thus, according to second-order considerations simultaneous regional elections at mid-term may be characterized by a weak performance of the parties in central government and a strong showing of the national opposition. If regional elections coincide with national elections (*vertical simultaneity*), they may become subsumed under the dynamics of the statewide electoral process. Rather than expressing a protest vote, voters here are expected to vote in similar ways on both electoral levels. The phenomenon, known as “presidential coattails” in the presidential systems of the US and Latin America, facilitates the formation of identical majorities (Filippov et al. 2004, 240-255).

By contrast, *consecutive elections* have been described as contributing to the relative autonomy of regional elections. As they stand alone, voters have better chances to focus on regional issues. Moreover, the results of one single regional election are less likely to have strong repercussions on the national level compared to a situation where many voters in many regions are called to the ballot boxes on the same day (Detterbeck 2006, 47-49). Yet, the electoral calendar alone will not decide on the political space of regional elections. Depending on context, i.e. the values of the other relevant factors (regional authority, territorial identity, party strategies), consecutive elections can either give rise to mid-term effects and other second-order characteristics or allow for regional contests which are more thoroughly concentrated on the substate environment.

### *Regional identity*

The third dimension, regional identity, adds an important socio-cultural element which has been missing in the second-order approach. In regions where territorial cleavages are strong, “voters are more likely to disconnect themselves from the first-order, statewide arena and make distinctive decisions in the sub-state context” (Jeffery/Hough 2009, 223). In general, the political space of regional elections will be larger if there are shared identities at the regional level, constructed upon “collective markers” like language, religion, ethnicity, historical traditions and myths. Regional identities will become salient when they provide individuals with the cognitive and affective frames for evaluating political issues (Keating 1998, 82-94).

In such regions, there may be different logics of electoral behaviour at different levels. While voters may focus their decision in statewide elections on a left-right criteria between the major statewide parties, they may care more

strongly about expressing their regional identity when voting at substate level. Next to this “voting with the heart”, we may also think of a more instrumental usage of regional elections: people may support parties at the regional level which they think most suited to protect and enhance specific regional interests (Pallarés/Keating 2003, 250-251).

Regional identities as “imagined communities” (Anderson 1983) are the product of social mobilization and political leadership. There is an important role for government institutions, educational systems, political parties, civil society organizations and the media at the regional level in constructing regional identities (Erk/Koning 2009). Regions with a high degree of social capital are likely to have a more lively debate on regional development and territorial identity (Putnam 1993). For our purposes, this provides an argument for relating the relative autonomy of regional elections to the “popular demand for distinctiveness” (Sturm 2006, 145), i.e. the promotion of a distinctive regional political culture.

### *Regional party strategies*

The fourth dimension, regional party strategies, refers to the capacity of regional parties to adapt their policies and strategies to the regional environment. Similarly to what has just been discussed, substate party actors have some leverage to bring territorial cleavages on the agenda and to shape the “language of politics” (Mair 1997) in a way that regional issues find an important place in party competition. Conversely, substate party actors may help to focus politics on functional cleavages and statewide issues. Therefore, the political space of regional elections partly depends on the agency of political parties and the entrepreneurship of regional leaders. The logics of regional voting are not exogenous to the political players in substate arenas.

The political relevance of territorial claims has often been studied with an eye to the constitutional demands for self-determination by ethno-nationalist and regionalist parties (DeWinter/Türsan 1998; DeWinter/Lynch 2006; Elias 2009; Hepburn 2010). More recently, scholars have turned their attention to the strategies of the regional branches of statewide parties. While statewide parties may seek to circumvent the regionalist challenge by avoiding territorial demands, they may also pursue strategies of territorial accommodation. The regional branches may take on board constitutional demands for more regional autonomy or give voice to their region inside the national party organization (Swenden 2006; Hepburn 2007). In such a scenario, different parties come to compete over the representation of distinct regional identities and the advocacy of regional interests at the substate level.

The capacity of substate party actors to focus on what to do for their region raises the question how statewide parties cope with the dilemma of internal differentiation in policies and strategies. How do parties maintain political cohesion while adapting to distinct regional circumstances? The answers may range from hierarchical control by the central party, strong linkages and coordination between party levels to a more stratarchical model with rather autonomous regional branches (Swenden/Maddens 2009; Thorlakson 2009; Detterbeck/Hepburn 2010).

#### *4. Comparing regional elections in Western Europe*

In the next step, I want to demonstrate the utility of the analytical framework outlined above by applying it to seven multi-layered systems in Western Europe. All of these polities are characterized by a regional tier of government which has legislative and/or administrative powers over at least some important aspects of domestic politics. In the empirical analysis, I have grouped similar cases together in order to show the relevance of the causal factors that account for the political space of regional elections.

##### *4.1. France and Italy: Simultaneous regional elections in a context of limited autonomy*

Both France and Italy provide evidence for a strong anti-government effect of regional elections. In both countries, the electorates have repeatedly used the substate arena for punishing the leading party in national office. The 2004 French substate contests, which were all held on the same day, saw an electoral triumph of the left opposition. The Conservatives, led by the governing Gaullist UMP, obtained a parliamentary majority only in the Alsace; the other 21 regions (including Corsica) were won by left-leaning party lists, mainly dominated by the Socialist PS. While there were many reasons for the Conservative debacle, the unpopularity of the social and economic reforms by the Raffarin (UMP) government has been seen as playing a decisive role. Accordingly, the national government responded to this defeat with a substantial cabinet reshuffle. The foregone round of French regional elections in 1998 followed a similar second-order logic: with the Socialists having a parliamentary majority in Paris, the Conservatives gained the upper hand in 14 of the 22 regions (Zimmermann-Steinhart 2004). In Italy, where all 15 “ordinary status” regions with some 80% of the national population are voting on the same day, substate elections have also been

interpreted as national barometer tests on several occasions. An important precondition for this is the congruence of national and regional party systems. After the breakdown of the old party system in the early 1990s, a two-bloc format of centre-left and centre-right alliances has emerged. Both are led by large statewide parties, in particular the Democrats of the Left (DS) and Forza Italia (FI), but contain a number of smaller parties as well.<sup>7</sup> The same pre-electoral alliances, dominated by the same parties, can be found on the state level and in most of the substate arenas (Wilson 2006; DiVirgilio 2007).

Looking at the 2000 and 2005 regional elections, the national opposition parties focused their campaigns on a protest vote against the government in Rome. In 2000, the centre-right opposition won a majority of the regions which subsequently led to the resignation of the Italian prime minister, D'Alema (DS). By 2005, the table has turned but the mid-term mechanism remained: the centre-left opposition gained a clear victory with only two regions, Lombardy and Veneto, remaining in the hands of the governing centre-right bloc. National controversies on constitutional reforms and the Iraq policies of the Berlusconi (FI) government were among the most prominent issues of the regional campaigns in 2005. While territorial party strongholds, most prominently the Communist "red belt" and the Catholic "white belt, have a long tradition in Italian politics, the recent simultaneous regional elections have been dominated by a statewide logic which provided for power alternation in the regions (Bolgherini/Loughlin 2006; DiVirgilio 2007).

As a result, the autonomous political space of regional elections in France and Italy is fairly limited. There are compelling reasons for the second-order characteristics of substate ballots in both countries. First, regional autonomy is still weak in terms of legislative competencies and fiscal resources. The French regions which have no legislative powers are restricted to regulatory and budgetary matters. The Italian regions enjoy concurrent and residual law-making powers but can still be subordinated to national legislation with respect to general principles and minimum standards (Loughlin 2001; Spenlehauer et al. 2006; Bilancia et al. 2006; see Appendix A).

Second, centralist state and party traditions facilitate national interpretations of regional elections. Despite cultural differences between the regions, France and Italy have for long been governed by the centre in unitary political systems. Accordingly, political parties have developed strong national orientations and have vested much power in their statewide leadership groups.

---

<sup>7</sup> In October 2007, the constituent parties of Romano Prodi's Union coalition (including the Democrats of the Left and the Margherita amongst others) amalgamated to form the Democratic Party (PD). On the centre-right, Silvio Berlusconi forged the merger of Forza Italia, Alleanza Nazionale and smaller parties into the *Popolo della Libertà* in March 2009.

We find the same political parties and cleavage structures on both territorial levels. Except for some few regions, non-statewide parties are relatively weak (Schrijver 2004; Wilson 2006; see below).

Third, the simultaneity of regional elections has strengthened their national outlook. As mentioned above, the parties have often focused their campaigns on statewide issues and the (un)popularity of the national government. In a similar vein, the media has often been more interested in the national repercussions of regional electoral results than in regional political processes. This provided an electoral context, where voting decisions were most likely to be influenced by national considerations.

While it is thus easy to classify the Italian and French regional elections as second-order events, there are two interesting phenomena to be noted. On the one hand, the five “special status” regions in Italy as well as Corsica are less determined by national patterns. There is a larger political space for substate elections in these regions, with second-order dynamics losing force. Looking at the cases, regional autonomy has a longer tradition and distinctive regional identities are more strongly entrenched in civil society. Ethno-regionalist parties pose more relevant challenges for statewide parties and have indeed become dominant players in some of these regions (Bolgherini/Loughlin 2006; Hopkin 2009).<sup>8</sup> In addition, regional elections in the five Italian “special status” regions are held consecutively and are therefore less seen through national lenses.<sup>9</sup>

On the other hand, regional issues have begun to matter more in the “ordinary status” (OS) Italian regions since the 1990s. While the structures of regional competition still reflect statewide cleavages, regional party elites have become more likely to stress regional candidates and topics such as health care which are increasingly dealt with at the substate level. The growth in regional authority and the direct (i.e. separate) elections of the regional presidents, leading to a stronger personalization of the substate electoral campaigns, can be seen as the major triggers of this development (Bolgherini/Loughlin 2006, 150-154).

---

<sup>8</sup> The Südtiroler Volkspartei holds an absolute majority in the province of Bolzano, which forms part of the bilingual region of Trentino-Alto Adige. In the bilingual region of Valle d’Aosta, the Union Valdôtaine is the largest party. In Corsica, several nationalist parties some of which fight for independence challenge the hegemony of the statewide parties.

<sup>9</sup> Yet, substate party competition in the special status Italian regions may still have significant effects on statewide politics. In 2009, the national opposition leader Walter Veltroni (PD) stepped down after his centre-left coalition lost the Sardinian regional elections. Prime Minister Silvio Berlusconi had raised the national stakes of that election by strongly throwing his support behind the centre-right candidate for the regional presidency.

#### *4.2. Spain and the United Kingdom: the coexistence of national patterns and dual voting*

The next pair of cases, Spain and the UK, are multinational polities in which the major statewide parties are competing against strong ethnoregionalist parties. These parties have successfully mobilized around the representation of territorial identities and interests. In both cases, political decentralization evolved under the pressure from NSWP. With the establishment of regional parliaments, minority nationalist parties found a new political arena to emphasize the conflicting aspects of their regions's relations with the centre (Fabre/Méndez-Lago 2009, 102-103).

Spain and the UK are characterized by tensions between centralist state and party traditions on the one hand and strong regional movements on the other hand. The dominant statewide parties in both countries, the Socialists and the Conservatives, only reluctantly adapted their hierarchical party structures to the demands of a multi-layered environment by granting some autonomy to their regional party branches (Detterbeck/Hepburn 2010). In both countries, the regions have been granted substantial policy competencies while the centre has maintained mechanisms of control and supervision (see Colino et al. 2006; Jeffery et al. 2006; Swenden 2006).<sup>10</sup>

Such ambiguities can also be found when analyzing regional elections in these two countries. There is a large political space for the substate arenas with party competition revolving around regional issues but there are also national trends and statewide considerations playing a role at the substate level. Most importantly, the degree to which regional dynamics matter varies significantly and systematically between the regions. The analysis of Spanish and British regional elections is characterized by the coexistence of differentiated (dual) voting and national patterns.

Let us look at dual voting first. Electoral dissimilarity between electoral levels is mainly caused by vote transfers from statewide parties to NSWP in substate elections. In Spain, both the Conservatives (PP) and the Socialists (PSOE) lose some of their support in regional contests, while nationalist and regionalist parties which compete in just one region (but often at both electoral levels) do

---

<sup>10</sup> One of the striking differences between Spain and the UK is, of course, that the Spanish decentralization process has covered the whole national territory with the establishment of 17 autonomous communities, while the UK devolution scheme has been restricted to the "Celtic fringe" of Northern Ireland, Scotland, Wales. England as the by far largest component of the UK with some 80% of the overall population is still governed in all policy areas by the central Westminster parliament.

much better at the substate level. In Scotland and Wales, the dominant Labour Party underperforms in devolved elections to the advantage of the Scottish Nationalist Party (SNP) and Plaid Cymru. The British Conservatives have rather weak results in Scotland and Wales on both electoral levels.

Table 2 demonstrates the extent of vote switching between national and regional levels in both countries. It may be noted that votes losses at the regional level are particularly pronounced for the statewide party governing at the centre, i.e. the PP in 1999, the PSOE in 2003 and 2007 as well as the Labour Party in all three devolved elections held so far. As I will discuss below, this points to some anti-government swings involved which, however, does not capture the full picture of multi-level electoral politics in Spain and Britain.

Table 2: Electoral performance of parties at different levels in Spain and the UK (in %)

	NAT 1997/00	REG 1999	NAT 2001/04	REG 2003	NAT 2005/08	REG 2007
PP	44,2	36,6	37,3	36,8	39,9	40,7
PSOE	33,9	35,4	42,2	36,5	43,9	37,1
Conserv.	18,5	15,7	18,3	17,6	18,6	19,5
Labour	50,1	38,2	46,2	37,3	41,1	32,2
NSWP (Spain)	12,6	17,9	11,6	17,3	9,4	14,4
NSWP (UK)	16,0	29,5	19,2	28,8	17,3	28,2

Source: House of Commons 2003; Pallarés 2007; Detterbeck 2009

Note: NAT refers to national elections (UK: 1997, 2001, 2005; Spain: 2000, 2004, 2008), REG to regional elections. In the UK, only Scottish and Welsh constituency votes (on a first-past-the-post basis) have been considered in the calculations. NSWP shows the aggregated results of all non-statewide parties.

The surplus of NSWP in substate elections has different magnitudes in the individual regions. In Spain, the Catalan and Basque nationalist parties are not only particularly strong actors with long periods in regional office, they also exhibit very strong differences between their statewide and substate results. By contrast, in some Spanish regions, like Murcia and La Rioja, NSWP are virtually non-existent and electoral dissimilarity between levels is fairly limited (see Pallarés/Keating 2003). In the UK, Plaid Cymru in Wales has very

strongly outperformed its Westminster results in Assembly elections.<sup>11</sup> While Plaid Cymru, the SNP and smaller nationalist parties have benefited from the more proportional electoral formula in devolved elections, they have also been able to attract more constituency votes, as shown in Table 2 (see also Bromley 2006; Wyn Jones/Scully 2006). Why do more voters support NSWP in regional elections?

At the aggregate electoral level, second-order phenomena can be detected. Electoral turnout is lower and parties in government office at the national level lose votes while smaller parties perform better. Moreover, survey data shows that declining popularity and controversial public policies can trigger some anti-government voting in regional elections. For example, the Iraq policies of the British government figured in the devolved elections of 2003 and 2007 to some extent (Bromley 2006, 209-210).

However, the more decisive finding of electoral surveys in both countries is that voters, or to be more precise a certain segment of the electorate, are actually making a rather sharp distinction between statewide and substate elections. For these voters, electoral motivation differs according to the level of voting. Research in Spain has shown that parts of the electorate who choose between a socialist and a conservative government at the statewide level shift focus to regional interests and socio-cultural identities when participating in substate elections (Pallarés et al. 1997).

In a similar vein, UK surveys found that voters who switched from Labour to the Scottish Nationalist or Plaid Cymru in regional elections placed great emphasis on “Scottish/Welsh interests” (Wyn Jones/Scully 2006). The SNP victory in the 2007 devolved election has mainly been attributed to successful regional advocacy. With clear majorities, survey respondents endorsed greater assertiveness in defending and promoting Scottish interests in relations with the UK Labour government and at the European level. For many voters, the SNP rather than the governing Scottish branch of the Labour Party represented that political force (Bromley 2006; McEwen 2008).

Data at the level of the individual voter therefore suggests that differentiated multi-level voting in both countries has to do with different party preferences for statewide and substate arenas. This phenomenon of “dual voting” in Spain and the UK corresponds with strong regional identities (or nationalist aspirations), distinct patterns of substate party competition and a high level of

---

<sup>11</sup> For the period 1982 to 2008, the average regional surplus of all Spanish NSWP has been 6,2%. The figure is much higher for the Catalan CiU (+ 12,8%) and the Basque PNV (+ 12,6%). In the UK, Plaid Cymru has had a regional surplus of 11,7% over the first three devolved elections, while the Scottish SNP which already enjoys substantial support in national elections gained 8,5% at the substate level (see Detterbeck 2009, 145).

regional autonomy (Pallarés/Keating 2003; Lago/Montero 2005). Most certainly, we are talking about regional elections here where there is much at stake.

However, we would miss out on other important features if we were not to consider the impact of national trends on regional elections in Britain and Spain. The devolved elections in Scotland and Wales coincide with local elections, which are held across the UK territory. Even if regional or local issues have tended to dominate recent election campaigns, there have also been debates on statewide policies, such as the Iraq war or the economic crisis. Media reports, as well as opposition forces, have interpreted Labour losses in regional and local elections as a sign of mistrust in the Blair/Brown governments (Bromley 2006; Curtice et al. 2009). Hence, there is at least some degree of national barometer voting involved in regional and local ballots.

In more general terms, depending on situative political context, the importance of statewide issues will vary between substate elections. If crucial debates are taking place at the national level when voting choices at lower levels are to be made, UK-wide considerations are likely to be more salient than in more tranquil periods of national politics (see Wyn Jones/Scully 2006).

Furthermore, voting behaviour at the regional level is still to some extent determined by statewide party alignments, even if the number of loyal party supporters is declining, in the UK as elsewhere in Western Europe. Yet, voters who stayed loyal to Labour (or other parties) at both levels will be more concerned about expressing their political (class) identity than about evaluating the record of the incumbent national or regional government.

The Spanish case adds some further thoughts on the relation between statewide and substate politics in regional elections. The timing of elections is an important aspect here. 13 of the 17 Spanish regions, comprising some 60% of the national population, are voting on the same day (together with local elections). Since the 1990s, these simultaneous regional elections have taken place in the year prior to the next general elections.

Only the four “fast track” regions (Andalucia, Basque Country, Catalonia, Galicia) have a different electoral calendar with regional elections being held consecutively. In three of these four regions, the three “historic nations”, regional electoral autonomy is most evident. In an interplay of separate electoral dates, distinct identities, powerful nationalist parties and regional

party strongholds, the statewide arena is of only limited saliency in these substate ballots.<sup>12</sup>

In the 13 “slow track” regions, however, the national framing of regional elections is more pronounced. The statewide bipolarism of PP and PSOE shapes party competition at the regional level. Interestingly, the second-order government malaise thesis can not be confirmed in Spain. Despite losing some support compared to their results in statewide elections, the governing party at central level has regularly maintained an upper hand at the regional level as well (Pallarés/Keating 2003, 246-247).

Between 1982 and 1993, the PSOE governed with absolute majorities in Madrid and dominated in most regional parliaments. The regional elections of 1995 signalled the triumph of the PP in the subsequent national elections one year later. This led to a second period of congruence, with the Conservatives being in statewide office and strongest party at the regional level between 1996 and 2004. With the simultaneous regional elections taking place toward the end of the national legislative term, voters seemingly tend to express preferences that they uphold in the forthcoming general election (Pallarés/Keating 2003; Lago/Montero 2005).

To be sure, barometer effects are stronger in substate arenas, where territorial identities are weak. In regions like Cantabria or the Canary Islands we find significant patterns of „dual voting“ with strong NSWP, the PRC (Partido Regionalista de Cantabria) and the CC (Coalición Canaria), gaining substate votes at the expense of the major statewide parties (Detterbeck 2009, 133-135). Thus, electoral simultaneity does not prevent substate party competition from developing its own dynamic in an environment of regional differentiae and mobilizing party actors.

#### *4.3. Belgium: the puzzle of federal dominance*

The Belgian case poses a puzzle in comparative perspective. Despite strong regional identities and high levels of substate authority, the territorial electoral arenas have remained strongly interdependent. Moreover, substate elections are heavily determined by federal concerns. To understand this paradox, we have to take into account the competitive strategies of the linguistically split Belgian parties (DeWinter 2006; Deschouwer 2007).

---

<sup>12</sup> The exception here is Andalucía where regional elections coincide with national elections (since 1996). Both electoral levels tend to be dominated by PSOE hegemony (Pallarés/Keating 2003; Fabre/Méndez-Lago 2009).

All major parties in Belgium have split into separate Flemish and Francophone organizations prior to the federalization of the state in the 1980s and 1990s (see Swenden/Jans 2006; Verleden 2009). There are now two distinct party systems in Flanders and Wallonia which only overlap in the Brussels regions. Arguably, however, variations in party competition are less pronounced than the separation of substate electorates would suggest. If we consider ideological party families rather than individual party organisations, we find that there is quite a good deal of symmetry at the core of the party systems across the levels and across the regional divide.

The three traditional party families - Christian Democrats (CD&V and CDH), Liberals (VLD and MR) and Socialists (SP.a and PS) - still dominate Belgian party politics, accumulating some 70% of the vote in federal elections, somewhat less in Flemish substate elections (around 65%) and slightly more in Wallonia (around 75%). The difference can be mainly attributed to the success of the right-wing extremist *Vlaams Blok* (now *Vlaams Belang*) in Flanders, which can be seen as the most salient feature of asymmetrical competition in Belgium now that the ethno-regionalist parties have lost force (Swenden 2005; Deschouwer 2007).

The first substate elections in 1995 and 1999 were held simultaneously with the statewide elections (and continue to coincide with European elections). The parties have run very similar campaigns for the different electoral levels. With just one (Flemish or Walloon) party apparatus dealing with European, federal and regional elections at the same time, party strategies focused on national issues in order to mobilize an (Flemish or Walloon) electorate which was basically identical for the different electoral levels. Prominent candidates appeared on both state and substate party lists to strengthen the party's appeal (Deschouwer 2007; Fiers 2004).

The "federal coattails" worked in the sense that electoral results in 1995 and 1999 very highly similar for the different levels. While the long-established electoral differences between Flanders and Wallonia remained, the results showed little variation between electoral levels *within* the two regions. The electoral strength of the individual party organizations was therefore virtually identical on federal and regional levels (see Tables 3 and 4). Partisan harmony in government, which was the strategic goal of the major parties, was helped by strongly uniform party campaigns for the different types of elections. Forming congruent coalitions on both levels was seen as essential for making a complex federal system work. Although a dual federation in legal theory, multi-level interdependencies and a strong need for territorial coordination characterize the Belgian polity (Bursens et al. 2006; Swenden/Jans 2006).

Table 3: Electoral performance of parties at different levels in Flanders (in %)

	NAT 1995	REG 1995	NAT 1999	REG 1999	NAT 2003	REG 2004	NAT 2007	REG 2009
CD&V	27,3	26,8	22,2	22,1	21,0	26,3	29,6	22,9
SP.a	19,9	19,4	15,0	15,0	23,5	19,7	16,3	15,3
VLD	20,8	20,2	22,6	22,0	24,2	19,8	18,8	15,0
Groen	7,0	7,1	11,0	11,6	3,9	7,6	6,3	6,8
N-VA	7,4	9,0	8,8	9,3	4,8	-	-	13,1
VB	12,2	12,3	15,3	15,5	17,9	24,0	19,0	15,3

Source: Blaise et al. 2007; Bilet/Brack 2009

Note: NAT refers to federal elections, REG to regional elections. For the regional elections in 2004 and the federal elections in 2007, the Christian Democrats (CD&V) and the moderate nationalists (N-VA) formed an electoral cartel.

Table 3 shows the Flemish results. The very low level of electoral dissimilarity between levels in the 1995 and 1999 simultaneous elections can be contrasted to stronger differences in the more recent ballots. After the vertical decoupling of the electoral calendar, electoral dissimilarity increased due to processes of electoral realignment and mid-term effects.

The former has mainly been connected to the comeback of the Christian Democrats in Flanders. The CD&V returned to its traditional position (lost in 1999) as strongest party in the Flemish regional election of 2004. The recovery has been helped by an electoral alliance with the N-VA (*Nieuw-Vlaamse Alliantie*), the official successor party of the moderate Flemish nationalist *Volksunie*. Back in regional office but still in opposition at the federal level, the Christian Democrats strongly voiced Flemish nationalist demands, including further state decentralization (DeWinter et al. 2006). In the 2007 federal elections, the CD&V and N-VA electoral cartel clearly won in Flanders with close to 30% of the regional vote (Sinardet 2008). The cooperation between the two parties collapsed before the 2009 regional elections on the issue of state reform. While the CD&V remained the strongest political force in Flanders, they lost support to a revitalized N-VA.

There are also mid-term effects at play. In the 2004 regional elections, both Flemish government parties of the “purple coalition at the national level,” the liberal VLD and the socialist SP.A, lost votes compared to their federal result in the previous year. The substate ballots were perceived as national test elections in the sense that party campaigns revolved around federal issues. The federal opposition asked voters to punish the “purple coalition” for their alleged shortcomings in federal government (Swenden 2005). Much of the same could be said for the 2009 regional elections in Flanders: anti-

government voting harmed the success of the parties in federal office, the CD&V (see above) and the VLD.<sup>13</sup>

Table 4: Electoral performance of parties at different levels in Wallonia (in %)

	NAT 1995	REG 1995	NAT 1999	REG 1999	NAT 2003	REG 2004	NAT 2007	REG 2009
CDH	22,5	21,6	16,8	17,1	15,4	17,6	15,8	17,6
PS	33,7	35,2	29,2	29,4	36,4	36,9	29,5	32,8
MR	23,9	23,7	24,7	24,7	28,4	24,3	31,2	24,3
Ecolo	10,3	10,4	18,3	18,2	7,5	8,5	12,8	18,5
FN	5,5	5,2	4,1	4,0	5,6	8,1	5,6	2,9

Source: Blaise et al. 2007; Pilet/Brack 2009

The Walloon results, as reported in Table 4, allow for similar conclusions. There has been a strong symmetry between electoral levels in 1995 and 1999 while the more recent elections are characterized by differentiation. Interestingly, the liberal MR suffered from an anti-government malus in the 2004 and 2009 regional elections, while its partner in federal government, the socialist PS, could outperform its federal showing twice. For the PS, which has traditionally dominated Wallonia, the main issue has been to regain credibility after a series of political scandals (DeWinter 2007; Sinardet 2008). The 2009 regional elections also saw the recovery of the Walloon Greens (*Ecolo*).

While electoral dissimilarity has grown after 1999, we do not see a clear-cut separation of the electoral levels in Belgium as yet. Regional elections resemble federal elections with the same parties competing for basically the same set of voters in their own language group. As separating the electoral levels would be quite difficult for the uni-lingual Flemish and Walloon, their strategic choice has been to strengthen the symmetry between the levels. The pursuit of this strategy, however, has become more problematic with the disconnection of the electoral dates. Mid-term effects, i.e. anti-government voting, have led to stronger partisan disharmony between federal and substate governments.<sup>14</sup>

<sup>13</sup> The 2009 Flemish regional elections did not support the argument that *Vlaams Belang* is stronger at the substate level. While the right-wing extremist party did very well in the 2004 regional elections, factional in-fighting and the success of a new populist party, the *List Dedecker*, with some 8% of the regional vote, contributed to a rather weak electoral performance in 2009 (Pilet/Brack 2009; see Table 3).

<sup>14</sup> However, looking at the structure of the coalitions in 2009, the two leading parties in the two parts of the country, the Flemish CD&V and the Walloon PS, are present in both federal and regional governments. While this allows for congruence, the two liberal parties, the

#### 4.4. Austria and Germany: consecutive elections in joint federal systems

The last pair of cases, Austria and Germany, demonstrates that changes in political context can alter the political role of regional elections in a multi-layered systems. Both countries are mature federations in which regional elections are held consecutively since re-democratization in 1945.<sup>15</sup> As Land elections stand alone, there is a higher potential for substate party branches to focus on regional issues and the record of the incumbent regional government. Moreover, regional political cultures and regional socio-economic structures feed into the dynamics of substate party competition. While some Länder have been dominated by the Conservatives over longer periods of time, other Länder have been Social Democratic strongholds. In both countries, such features have prevented the uniformity of substate party politics (Sturm 1999; Fallend 2004).

Yet, the impact of federal party politics on regional elections has been strong in Austria and Germany. With basically the same set of parties acting in national and regional arenas, the structures of party competition have been rather similar across the territorial levels. For the entire post-war period, party systems in both countries have been dominated by the struggle for power between Social Democrats (SPÖ, SPD) and Christian Democrats (ÖVP, CDU/CSU), with a variety of medium-sized and smaller parties contributing to a moderate pluralism. While the balances of power between the major parties differed between regions, the parameters of political conflict did not.

All relevant parties have established vertically integrated organizations, which compete on both political levels.<sup>16</sup> Statewide party alignments were built on functional cleavages such as class and religion. Austrian and German parties have, with some fine nuances between party families, developed elaborate federal structures to allow for the inclusion of regional party elites in national

---

Flemish VLD and the Walloon MR, are members of the federal government but opposition parties at the substate level.

<sup>15</sup> To be sure, Land elections are sometimes grouped together, so that there may be two or three regional elections held on the same day. Very occasionally, Land elections have coincided with federal elections.

<sup>16</sup> The CSU, which has had a hegemonic position in Bavaria for decades, is a partial exception. As a non-statewide party, the CSU is organizing and competing in federal and regional elections in Bavaria only. However, the strong linkages to the CDU, with both parties forming a permanent parliamentary caucus in the national parliament (*Bundestag*) since 1949, and its predominant political orientation towards national policy solutions has made the CSU an integral part of the statewide political camp of Christian Democracy.

party bodies and for regional self-rule, i.e. the capacity of the substate party units to govern their own affairs (see Detterbeck 2009).

There are several factors that account for the predominance of federal politics in both polities. Austria and Germany are joint federal systems, in which most policy legislation is situated at the national level while public administration is dealt with at the substate level. Hence, the Länder have a strong voice at the centre, particularly in Germany via the *Bundesrat*, but rather limited spheres of autonomous policy-making. Both federations have seen a significant increase of formal and informal intergovernmental cooperation over the last few decades (see Bußjäger/Fallend 2006; Sturm et al. 2006). Political culture has been rather homogenous with socio-cultural differences between the regions having only low political saliency. The relative lack of territorial cleavages corresponded to the absence of strong non-statewide parties in Austria and Germany (Detterbeck/Renzsch 2003; Fallend 2007).

Within such an environment, strong linkages between the electoral arenas have been nurtured by the parties. As a result, mid-term effects of Land elections have been observed. The parties in federal government have regularly lost votes in substate elections, while opposition parties and smaller forces have gained support. The trend has been more persistent and more politically significant in Germany, as it often allowed the federal opposition to gain an upper hand in the *Bundesrat* (Lehmbruch 1976; Dinkel 1977; Sturm 1999; Hough/Jeffery 2006b; Detterbeck/Renzsch 2008).

In Austria, the longevity of federal grand coalitions and the hegemonic position of either of the two main parties in most of the nine Austrian Länder has limited the effects of second-order dynamics. However, we may note that the SPÖ strongly underperformed in Land elections when the party governed alone at the federal level. Between 1970 and 1983, the Social Democrats lost an average 7% at the regional level compared to their statewide results (Detterbeck 2009, 142).

In more general terms, we may conclude that Land elections have been tightly interlocked with federal politics in both countries over the last decades. Following the overall argument, limited regional autonomy, which in the German case combined with strong repercussions of regional elections on federal politics, a relative lack of regional identities and party strategies which centred on statewide politics led to a rather restricted political space of Land elections in Austria and Germany. Since the 1990s, however, substate party competition has become more autonomous in both Austria and Germany. In both countries, electoral differentiation between territorial levels has increased significantly (Müller et al. 2004; Abedi/Siaroff 2006; Hough/Jeffery 2006b). Two main developments have to be taken into account.

On the one hand, the decline of stable voter alignments and the growth of political discomfort with traditional party politics, heavily exploited by the FPÖ in the Austrian case, helps to explain the stronger diversity of regional electoral results. As the electoral market has become more volatile, voters in regional elections are now more easily prepared to change their preferences according to short-term evaluations of either the federal or the regional government. In this sense, electoral dissimilarity between levels is an expression of voters' impatience with policy performance. In Germany, the long series of weak SPD results at the Land level during the federal Schröder cabinets has nourished this line of interpretation (Decker/von Blumenthal 2002; Burkhart 2004; Völkl et al. 2009).<sup>17</sup> In Austria, the ÖVP Land branches tried to escape from a similar fate by increasingly distancing themselves from their unpopular federal comrades in national office (Dachs 2003; Fallend 2007).<sup>18</sup>

On the other hand, electoral differentiation has to do with the deconcentration and regionalization of party systems in both countries. In Austria, the aggregate vote share of the two main statewide parties, ÖVP and SPÖ, at both national and regional levels fell from more than 90% (1970s) to less than 70% in the first decade of the new millennium (Detterbeck 2009, 149). Across the territory, the major parties lost support to other parties, in particular the Greens and the FPÖ. The latter has embarked on a right-wing populist course under Jörg Haider since the 1980s.

But there have also been important differences between the Länder in the rise of additional parties. Most spectacular, the FPÖ became the strongest party in Carinthia in 1999 and held on to that position, in the new guise of the Haiderian BZÖ which had split from the FPÖ in 2005, ever since. Outside Carinthia, the FPÖ was strongest in Salzburg, Vienna and Vorarlberg. The Green Party developed particular strongholds in Tyrol and Vienna. The moderate Liberal Forum which had separated from the FPÖ entered the national and some of the regional parliaments during the 1990s (Fallend 2007). Other parties which have made regional voting more distinct include the social-populist Fritz Dinkhauser list in Tyrol (2008) and the Communist Party in Styria (2005). In sum, the formats and mechanics of regional party

---

<sup>17</sup> During the Chancellorship of Gerhard Schröder (1998-2005), the SPD managed just once (Rhineland-Palatinate 2001) to improve on its federal result in one of the Länder while losing votes in the other 23 (!) substate elections in this period (see Detterbeck 2007).

<sup>18</sup> While this worked to some extent, with the ÖVP having significantly better results at the regional level than in national elections after 1990, the ÖVP lost the position as strongest party (and thus the prime ministerial office) in Salzburg in 2004 and in Styria in 2005 – a very rare event in Austrian politics (see Abedi/Siaroff 2006; Fallend 2007).

systems have started to diverge more strongly from statewide patterns in Austria.

In Germany, the aggregate vote share of CDU/CSU and SPD declined from around 90% (1970s) to some 67% since 2000 at both federal and substate levels (Detterbeck 2009, 154). As in the Austrian case, party system deconcentration at the Land level had specific regional connotations. Most importantly, the post-socialist PDS/The Left became a major party in East Germany (and Berlin) with some 20% of the popular vote in federal and Land elections. In West Germany, the PDS remained a marginal force until its 2007 merger with a new political grouping, the WASG, formed by dissatisfied former Social Democrats (such as Oskar Lafontaine, the former SPD party leader), trade unionists and left-wing activists. The Left has now gained seats in several regional parliaments in the West, albeit (except for the Saarland) far below the status of the party in Eastern Germany (see Detterbeck 2007; Hough/Koß 2010).

By contrast, the liberal FDP and the Greens are rather weak in the East, lacking the social milieus that support them in the West. Both parties were absent from the East German regional parliaments between 1994 and 2002. While there has been a comeback in recent years, in particular for the FDP, success in the East for both parties is still difficult to achieve and fragile to keep. Finally, party competition at the regional level has been further diversified since the 1990s by the temporary inroads of several right-extremist and centre-right populist parties in several Land parliaments (see Jun et al. 2008).

Therefore, even though SPD and CDU/CSU remain the two dominant parties throughout Germany (with some exceptions in East Germany, where the PDS/The Left has become the second strongest party) and thus provide for symmetry between the territorial levels of competition, they are facing rather distinct competitive contexts in different arenas. One of the most notable features of regionalised party competition after 1990 is the heterogeneity of government formations in the Länder. Much stronger than hitherto, parties are now having different partners in different places. As a result, the federal dichotomy of government and opposition has lost its grip on substate coalition-building. While territorial congruence still matters in government formation, Land politicians have stressed their right to choose political solutions that best fitted regional circumstances (see Bräuninger/Debus 2008; Detterbeck/Renzsch 2008).<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> The heterogeneity of Land government formation is more strongly pronounced in Germany. In Austria, all-party governments (*Proporz*) are constitutionally stipulated in five of the nine

With the stronger diversity of Land party politics in Austria and Germany, the political space of regional elections has grown. Voters are increasingly confronted with different party constellations at federal and substate levels. Moreover, regional issues and regional candidates have become more important in a political context in which substate party competition revolves more strongly around regional economic interests and the policy record of the incumbent Land government. In focusing their party strategies on the substate level, regional party leaders have tended to risk conflict with their federal party rather than to risk electoral support at home. While this is certainly not a new phenomenon, the number of instances in which regional leaders had to choose between federal party discipline and distinct regional concerns has grown substantially in recent years (see Dachs 2003; Detterbeck/Jeffery 2009; Jun et al. 2008).

## 5. *Conclusions: Two models of regional elections*

The comparative analysis has shown that the dynamics of regional elections are to be understood in their distinct social and political context. There is no one single model of regional elections. The paper suggests that we have to take a close look at the factors that determine how large the political space of regional elections is. I have identified the level of regional authority, the institutional setting of electoral rules, the weight of regional identities and the strategic choices of political parties as the parameters that define variation.

For heuristic reasons, we may juxtapose two ideal-type models of regional elections. At one end of the spectrum, regional elections can be *second-order contests*, driven by national logics of party competition. For voters and parties, as well as for the media, the focus is on national issues and the signals that are sent from a regional electorate to the political centre. While the substate results may differ systematically from the statewide arena, in particular by showing an anti-government swing, second-order ballots are likely to produce uniform electoral trends across the national territory. Most evidently, simultaneous regional elections which are interpreted as a victory for the national opposition are dominated by a statewide perspective. In such cases, the “democratic

---

Länder (with Salzburg and Tyrol having abolished the *Proporz* rule only in 1998). While the grand coalition of ÖVP and SPÖ is the predominant coalition formula at both territorial levels, substate government has therefore included the FPÖ and the Greens whenever these parties have passed a certain electoral threshold (see Fallend 2004).

surplus”that has been associated with regional elections in liberal democratic theory is rather difficult to discern.

At the other end of the spectrum, regional elections can be first-order events, shaped by regional issues alone. In such *autarchic regional elections*, political choices are indeed about regional questions. For the substate actors involved, the national political arena has no significant impact on electoral campaigns, party profiles and voting behaviour at the regional level. Therefore, it would make little sense to expect national repercussions of regional elections in such circumstances. Substate party competition is about gaining a democratic mandate for regional government policies.

In the real world, most regional elections will fall somewhere between these two ideal models. I have emphasized that mutual interaction between political levels is the most likely scenario in multi-layered systems. Most regional elections will be characterized by an interplay of statewide considerations and substate political issues. Depending on the situative context at the moment of election, the relative weight of either side may increase or decrease. In this sense, the political space of regional elections is not fixed.

However, as I have argued in this paper there are structural parameters that contribute to a strong persistence of regional politics. Distinct regional identities, entrenched autonomy rights and decentralized party strategies are robust preconditions for the relative autarchy of substate ballots. The more regional politics matter, the less substate elections are suited to host national barometer tests.

The comparative analysis also shows two important avenues for further research on regional elections. First, we do not know enough yet on the electoral motivation of voters at the substate level. Individual survey data is an important key for understanding better the relations between regional voting, the politics of identity and the saliency of policy issues in substate party competition. While data availability is quite good in some of our cases, there is need for more empirical work on these issues in other cases.

Second, party strategies in regional arenas deserve more scholarly attention. We still lack a coherent analytical framework to understand when and under which conditions parties at the substate level are advocating regional interests rather than concentrating on national issues. Among the many dimensions to take into account, the relations between the national and regional levels of party, their modes of coordination and conflict management, are most certainly of vital importance.

To conclude, there is strong evidence that there is increasingly “more at stake” in regional elections. In the European context of open markets, the political choices made by substate elites have an impact of regional development. As

the quality of regional governance matters, the saliency of substate party competition will tend to grow. The paper has argued that in order to capture this development we need a more comprehensive understanding of regional elections that moves beyond the classical second-order thinking. In a nutshell, we need to grasp variations in the political space of regional elections.

### *Literature*

- Abedi, Amir and Alan Siaroff (2006), Austria: divergence within limits, in: Hough, Dan and Charlie Jeffery (eds.), *Devolution and electoral politics* (Manchester: Manchester University Press), 157-174
- Anderson, Benedict (1983), *Imagined communities. Reflections on the origins and spread of nationalism* (London: Verso)
- Anderson, Christopher J. and Daniel S. Ward (1996), Barometer elections in comparative perspective, in: *Electoral Studies* 15, 447-460
- Bednar, Jenna, William N. Eskridge Jr. and John Ferejohn (2001), A political theory of federalism, in: Ferejohn, John, Jack Rakove and Jonathan Riley (eds.), *Constitutional culture and democratic rule* (Cambridge: Cambridge University Press), 223-270
- Benz, Arthur (1999), Rediscovering regional economic policy: new opportunities for the Länder in the 1990s, in: Jeffery, Charlie (ed.), *Recasting German Federalism: The Legacies of Unification* (London: Pinter), 177-196
- Bilancia, Paola, Ornella Porchia and Francesco Palermo (2006), in: Bertelsmann Stiftung and Compagnia di San Paolo (eds.), *Federalism and regionalization in Europe: optimizing multi-level governance in the EU*. International Research Project
- Blaise, Pierre, Vincent De Coorebyter and Jean Faniel (2007), Les résultats des élections fédérales du 10 juin 2007. Centre de recherche et d'information socio-politiques, *Courrier hebdomadaire* 2007/1964-1965 (Brussels: CRISP)
- Bolgherini, Silvia and John Loughlin (2006), Regional elections in Italy: national tests or regional affirmation?, in: Hough, Dan and Charlie Jeffery (eds.), *Devolution and electoral politics*. Manchester: Manchester University Press, 140-156
- Bräuninger, Thomas and Marc Debus (2008), Der Einfluss von Koalitionsaussagen, program-matischen Standpunkten und der Bundespolitik auf die Regierungsbildung in den deutschen Ländern, in: *Politische Vierteljahresschrift* 49, 309-338
- Brancati, Dawn (2007), The origins and strengths of regional parties, in: *British Journal of Political Studies* 38, 135-159
- Bromley, Catherine (2006), Devolution and electoral politics in Scotland, in: Hough, Dan and Charlie Jeffery (eds.), *Devolution and electoral politics*. Manchester: Manchester University Press, 192-213
- Burkhart, Simone (2004), Parteipolitikverflechtung. Der Einfluss der Bundespolitik auf Land-tagswahlentscheidungen von 1976 bis 2002. Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln, Discussion Paper 04/1

- Bursens, Peter, Stephan Förster and Wilfried Swenden (2006), Country report Belgium (interim report), in: Bertelsmann Stiftung and Compagnia di San Paolo (eds.), *Federalism and regionalization in Europe: optimizing multi-level governance in the EU*. International Research Project
- Bußjäger, Peter and Franz Fallend (2006), Country report Austria (interim report), in: Bertelsmann Stiftung and Compagnia di San Paolo (eds.), *Federalism and regionalization in Europe: optimizing multi-level governance in the EU*. International Research Project
- Caramani, Daniele (2004), *The nationalization of politics. The formation of national electorates and party systems in Western Europe* (Cambridge: Cambridge University Press)
- Colino, César, Klaus-Jürgen Nagel and José A. Olmeda (2006), Country report Spain (interim report), in: Bertelsmann Stiftung and Compagnia di San Paolo (eds.), *Federalism and regionalization in Europe: optimizing multi-level governance in the EU*. International Research Project
- Curtice, John, Nicola McEwen, David McCrone, Michael Marsh and Rachel Ormiston (2009), *Revolution or evolution? The 2007 Scottish elections* (Edinburgh: Edinburgh University Press)
- Dachs, Herbert (2003), Politische Parteien in Österreichs Bundesländern - zwischen regionalen Kalkülen und bundespolitischen Loyalitäten, in: Dachs, Herbert (ed.), *Der Bund und die Länder: Über Dominanz, Kooperation und Konflikt im österreichischen Bundesstaat* (Wien: Böhlau), 69-138
- Decker, Frank and Julia von Blumenthal (2002), Die bundespolitische Durchdringung der Landtagswahlen. Eine empirische Analyse von 1970 bis 2001, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 33, 144-165
- Deschouwer, Kris (2003), Political parties in multi-layered systems, in: *European Urban and Regional Studies* 10, 213-226
- Deschouwer, Kris (2006), Political parties as multi-level organizations, in: Katz, Richard S. and William Crotty (eds.), *Handbook of party politics* (London: Sage), 291-300
- Deschouwer, Kris (2007), To govern and/or not to govern. Incongruent coalitions in Belgium (1995-2007). Paper presented to the ECPR General Conference, University of Pisa, September 2007
- Deschouwer, Kris (2009), in: Towards a regionalization of statewide electoral trends in de-centralized states? The cases of Belgium and Spain, in: Swenden, Wilfried and Bart Maddens (eds.), *Territorial party politics in Western Europe* (Houndmills: Palgrave Macmillan), 31-46
- Detterbeck, Klaus (2006), *Zusammenlegung von Bundes- und Landtagswahlen? Die Terminierung von Wahlen und ihre Konsequenzen im europäischen Vergleich*. Bertelsmann Stiftung, Zukunft Regieren. Beiträge für eine gestaltungsfähige Politik, 1/2006 (Gütersloh: Bertelsmann Stiftung)
- Detterbeck, Klaus (2007), Regional elections in an interlocked federal system: the German case. Paper presented to the Conference on „Elecciones regionales a Europa:

- les bases competitives de les institucions regionals“, Institut d’Estudis Autònoms, Barcelona, April 2007
- Detterbeck, Klaus (2009), *Multi-level party politics. The reterritorialization of party competition and party organizations*. Habilitation treatise, Otto-von-Guericke University Magdeburg
- Detterbeck, Klaus and Wolfgang Renzsch (2003), Multi-level electoral competition, in: *Euro-pean Urban and Regional Studies* 10, 257-269
- Detterbeck, Klaus and Wolfgang Renzsch (2008), Symmetrien und Asymmetrien im bundes-staatlichen Parteienwettbewerb“, in: Jun, Uwe, Melanie Haas and Oskar Niedermayer (eds.), *Parteien und Parteiensysteme in den deutschen Ländern* (Wiesbaden: VS Verlag für Sozial-wissenschaften), 39-56
- Detterbeck, Klaus and Charlie Jeffery (2009), Rediscovering the region: territorial politics and party organizations in Germany, in: Swenden, Wilfried and Bart Maddens (eds.), *Territorial party politics in Western Europe* (Houndmills: Palgrave Macmillan), 63-85
- Detterbeck, Klaus and Eve Hepburn (2010), Party politics in multi-level systems: party responses to new challenges in European democracies, in: Erk, Jan and Wilfried Swenden (eds.), *New directions in federalism studies* (London: Routledge), 106-125
- DeWinter, Lieven (2006), Multi-level party competition and coordination in Belgium, in: Hough, Dan and Charlie Jeffery (eds.), *Devolution and electoral politics*. Manchester: Manchester University Press, 76-95
- De Winter, Lieven (2007), Regional elections and the multilevel political process in the European Union: the non-case of Belgium. Paper presented to the Conference on „Elecciones regionales a Europa: les bases competitives de les institucions regionals“, Institut d’Estudis Autònoms, Barcelona, April 2007
- De Winter, Lieven and Huri Türsan (eds., 1998), *Regionalist parties in Western Europe* (London: Routledge)
- DeWinter, Lieven and Peter Lynch (eds., 2006), *Autonomist parties in Europe: identity politics and the revival of the territorial cleavage. Volume 1 and 2* (Barcelona: Institut de Ciències Politiques i Socials)
- De Winter, Lieven, Marc Swyngedouw and Patrick Dumont (2006), Party system(s) and electoral behaviour in Belgium: from stability to balkanisation, in: *West European Politics* 29, 933-956
- Dinkel, Reiner H. (1977), Der Zusammenhang zwischen Bundes- und Landtagswahl-ergebnissen, in: *Politische Vierteljahresschrift* 18, 348-360
- DiVirgilio, Aldo (2007), Regional elections in Italy. Paper presented to the Conference on „Elecciones regionales a Europa: les bases competitives de les institucions regionals“, Institut d’Estudis Autònoms, Barcelona, April 2007
- Elazar, Daniel J. (1987), *Exploring federalism* (Tuscaloosa: University of Alabama Press)
- Elias, Anwen (2009), *Minority nationalist parties and European integration: a comparative study* (London: Routledge)

- Erk, Jan and Edward Koning (2009), New structuralism and institutional change: federalism between centralization and decentralization, in: *Comparative Political Studies* 43, 353-378
- Fabre, Elodie (2007), *Party organisation in a multi-level setting: Spain and the United Kingdom*. PhD thesis, Catholic University of Leuven, Belgium
- Fabre, Elodie and Monica Méndez-Lago (2009), Decentralization and party organizational change: the British and Spanish statewide parties compared, in: Swenden, Wilfried and Bart Maddens (eds.), *Territorial party politics in Western Europe*. Houndmills: Palgrave Mac-millan, 102-118
- Fallend, Franz (2004), Joint, not separate arenas: party systems and coalition building at the national and provincial level in Austria since the mid-80s, in: Hrbek, Rudolf (ed.), *Political parties and federalism. An international comparison* (Baden-Baden: Nomos), 83-96
- Fallend, Franz (2007), Regional elections in Austria. Paper presented to the Conference on „Elecciones regionales a Europa: les bases competitives de les institucions regionals“, Institut d'Estudis Autònomic, Barcelona, April 2007
- Fiers, Stefaan (2004), Career patterns in a a-typical federal system: „level-hopping“ in Belgium. Paper presented at the Workshop „Political careers in multi-level Europe“, Kloster Seeon/Bavaria, July 2004
- Filippov, Mikhail, Peter C. Ordeshook and Olga Shvetsova (2004), *Designing federalism. A theory of self-sustainable federal institutions* (Cambridge: Cambridge University Press)
- Hamilton, Alexander, James Madison and John Jay (1987<sup>2</sup>), *The Federalist. Edited with an introduction and notes by Max Beloff* (Oxford: Basil Blackwell). [The Federalist Papers were originally published in 1788]
- Hepburn, Eve (2007), *The new politics of autonomy. Territorial strategies and the uses of European integration by political parties in Scotland, Bavaria and Sardinia, 1979-2005*. PhD Thesis, European University Institute, Florence.
- Hepburn, Eve (ed., 2010), *New challenges for stateless nationalist and regionalist parties* (London: Routledge)
- Hooghe, Liesbet and Gary Marks (2001), *Multi-level governance and European integration* (Boulder: Rowmann & Littlefield)
- Hooghe, Liesbet, Gary Marks and Arjan H. Schakel (2008), Regional authority in 42 countries, 1950-2006. A measure and five hypotheses, in: *Regional and Federal Studies. Special issue*, Vol. 18, No. 2-3
- Hopkin, Jonathan (2003), Political decentralization, electoral change and party organizational adaptation: a framework for analysis, in: *European Urban and Regional Studies* 10, 227-238
- Hopkin, Jonathan (2009), Decentralization and party organizational change: the case of Italy, in: Swenden, Wilfried and Bart Maddens (eds.), *Territorial party politics in Western Europe*. Houndmills: Palgrave Macmillan, 86-101
- Hopkin, Jonathan and Pieter van Houten (2009), Decentralization and state-wide parties, in: *Party Politics. Special issue*, Vol. 15, No. 2

- Hough, Dan and Charlie Jeffery (eds., 2003), Multi-level electoral competition: elections and parties in decentralized states. *European Urban and Regional Studies. Special Issue*, Vol. 10, No. 3
- Hough, Dan and Charlie Jeffery (eds., 2006a), *Devolution and electoral politics* (Manchester: Manchester University Press)
- Hough, Dan and Charlie Jeffery (2006b), Germany: an erosion of federal-Länder linkages?, in: Hough, Dan and Charlie Jeffery (eds.), *Devolution and electoral politics* (Manchester: Manchester University Press), 119-139
- Hough, Dan and Michael Koß (2010), A regional(ist) party in denial? The German PDS and its arrival in unified Germany, in: Hepburn, Eve (ed.), *New challenges for stateless nationalist and regionalist parties* (London: Routledge), forthcoming
- House of Commons (2003), *UK election statistics: 1945-2003. House of Commons Library Research Paper 03/59* (London: House of Commons); available online: [www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2003/rp03-059.pdf](http://www.parliament.uk/commons/lib/research/rp2003/rp03-059.pdf)
- Hueglin, Thomas O. and Alan Fenna (2006), *Comparative federalism. A systematic inquiry* (Peterborough: Broadview Press)
- Jeffery, Charlie (2000), Sub-national mobilization and European integration, in: *Journal of Common Market Studies* 38, 1-23
- Jeffery, Charlie and Dan Hough (2003), Regional elections in multi-level systems, in: *European Urban and Regional Studies* 10, 199-212
- Jeffery, Charlie and Dan Hough (2006), Devolution and electoral politics: where does the UK fit in?, in: Hough, Dan and Charlie Jeffery (eds.), *Devolution and electoral politics* (Manchester: Manchester University Press), 248-256
- Jeffery, Charlie, Andrew Scott and Stephen Tierney (2006), Country report United Kingdom (interim report), in: Bertelsmann Stiftung and Compagnia di San Paolo (eds.), *Federalism and regionalization in Europe: optimizing multi-level governance in the EU*. International Research Project
- Jeffery, Charlie and Dan Hough (2009), Understanding post-devolution elections in Scotland and Wales in comparative perspective, in: *Party Politics* 15, 219-240
- Jun, Uwe, Melanie Haas and Oskar Niedermayer (eds., 2008), *Parteien und Parteiensysteme in den deutschen Ländern* (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften)
- Keating, Michael (1998), *The new regionalism in Western Europe. Territorial restructuring and political change* (Cheltenham: Edward Elgar)
- Keating, Michael (2008), Thirty Years of Territorial Politics, in: *West European Politics*, Vol. 31, 60-81
- Lago, Ignacio and José Ramon Montero (2005), Coordination between electoral arenas in decentralized countries: empirical evidence from Spain. Paper presented to the ECPR General Conference, University of Budapest, September 2005
- Lehmbruch, Gerhard (1976), *Parteienwettbewerb im Bundesstaat* (Stuttgart: Kohlhammer)
- Lijphart, Arend (1999), *Patterns of democracy. Government forms and performance in thirty-six countries* (New Haven: Yale University Press)

- Lipset, Seymour Martin and Stein Rokkan (1967), Cleavage structures, party systems and voter alignments: an introduction, in: Lipset, Seymour Martin and Stein Rokkan (eds.), *Party systems and voter alignments: cross-national perspectives* (Oxford: Oxford University Press), 1-64
- Loughlin, John (2001), Introduction: the transformation of the democratic state in Western Europe, in: Loughlin, John (ed.), *Subnational democracy in the European Union* (Oxford: Oxford University Press), 1-33
- Mair, Peter (1997), *Party system change. Approaches and interpretations* (Oxford: Clarendon Press)
- Mair, Peter (2008), The challenge to party government, in: *West European Politics* 31, 211-234
- McEwen, Nicola (2008), Resurgent nationalism? Assessing the SNP's electoral success in the 2007 Scottish parliamentary election. Paper presented to the PSA Specialist Group on British and Comparative Territorial Politics conference, University of Edinburgh, January 2008
- Müller, Wolfgang C., Fritz Plasser and Peter A. Ulram (2004), Party responses to the erosion of voter loyalties in Austria: weakness as an advantage and strength as a handicap, in: Mair, Peter, Wolfgang C. Müller and Fritz Plasser (eds.), *Political parties and electoral change* (London: Sage), 145-178
- Pallarés, Francesc (2007), Autonomous Community elections in Spain (1980-2007). Paper presented to the conference on "Eleccions regionals a Europa: les bases competitives de les institucions regionals", Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, April 2007
- Pallarés, Francesc, José Ramon Montero and Francisco J. Llera (1997), Non state-wide parties in Spain: an attitudinal study of nationalism and regionalism, in: *Publius: the Journal of Federalism* 27, 135-170
- Pallarés, Francesc and Michael Keating (2003), Multi-level electoral competition: regional elections and party systems in Spain, in: *European Urban and Regional Studies* 10, 239-256
- Putnam, Robert D. (1993), *Making democracy work: civic traditions in modern Italy* (Princeton: Princeton University Press)
- Pilet, Jean-Benoit and Nathalie Brack (2009), The European and regional elections of 7 June 2009 in Belgium, in: European Parliament Election Briefing, No. 33. European Parties, Elections and Referendums Network (EPERN), Sussex European Institute
- Reif, Karl-Heinz and Hermann Schmitt (1980), Nine second-order national elections: a conceptual framework for the analysis of European election results, in: *European Journal of Political Research* 8, 3-44
- Renzsch, Wolfgang (2004), Bifurcated and integrated parties in parliamentary federal systems: the Canadian and German cases, in: Hrbek, Rudolf (ed.), *Parties and federalism. An international comparison* (Baden-Baden: Nomos), 11-38
- Rose, Richard and Derek Urwin (1975), *Regional differentiation and political unity in Western nations* (London: Sage)
- Sartori, Giovanni (1976), *Parties and party systems: a framework for analysis. Volume I* (Cambridge: Cambridge University Press)

- Sinardet, Dave (2008), Belgian federalism put to the test: the 2007 Belgian federal elections and their aftermath, in: *West European Politics* 31, 1016-1032
- Schrijver, Frans (2004), Electoral performance of regionalist parties and perspectives on regional identity in France, in: *Regional and Federal Studies* 14, 187-210
- Spenlehauer, Vincent, Jacques Ziller and Petra Zimmermann-Steinhart (2006), in: Bertelsmann Stiftung and Compagnia di San Paolo (eds.), *Federalism and regionalization in Europe: optimizing multi-level governance in the EU*. International Research Project
- Stepan, Alfred (2001), Toward a new comparative politics of federalism, (multi)nationalism, and democracy: beyond Rikerian federalism, in: Stepan, Alfred, *Arguing comparative politics* (Oxford: Oxford University Press), 315-361
- Sturm, Roland (1999), Party competition and the federal system: the Lehmbruch hypothesis revisited, in: Jeffery, Charlie (ed.), *Recasting German federalism. The legacies of unification* (London: Pinter), 197-216
- Sturm, Roland (2006), The adventure of divergence: an inquiry into the preconditions for institutional diversity and political innovation after political decentralization, in: Greer, Scott L. (ed.), *Territory, democracy and justice. Regionalism and federalism in Western democracies* (Houndmills: Palgrave Macmillan), 139-156
- Sturm, Roland, Wolfgang Renzsch, Klaus Detterbeck and Martin Große Hüttmann (2006), Country report Germany (interim report), in: Bertelsmann Stiftung and Compagnia di San Paolo (eds.), *Federalism and regionalization in Europe: optimizing multi-level governance in the EU*. International Research Project
- Swenden, Wilfried (2005), Föderalismus lernen - 2004 als Wendepunkt in der Entwicklung des belgischen Föderalismus, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (ed.), *Jahrbuch des Föderalismus 2005. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa* (Baden-Baden: Nomos), 307-322
- Swenden, Wilfried (2006), *Federalism and regionalism in Western Europe* (Houndmills: Palgrave Macmillan)
- Swenden, Wilfried and Maarten Theo Jans (2006), „Will it stay or will it go?“ Federalism and the sustainability of Belgium, in: *West European Politics* 29, 877-894
- Swenden, Wilfried and Bart Maddens (2009), *Territorial party politics in Western Europe* (Houndmills: Palgrave Macmillan)
- Thorlakson, Lori (2009), Patterns of party integration, influence and autonomy in seven federations, in: *Party Politics* 15, 157-177
- Verleden, Frederik (2009), Splitting the difference: the radical approach of the Belgian parties, in: Swenden, Wilfried and Bart Maddens (eds.), *Territorial party politics in Western Europe* (Houndmills: Palgrave Macmillan), 145-166
- Völkl, Kerstin, Kai-Uwe Schnapp, Oscar W. Gabriel and Everhard Holtmann (eds., 2009), *Wähler und Landtagswahlen in der Bundesrepublik Deutschland* (Baden-Baden: Nomos)
- Watts, Ronald L. (1999<sup>2</sup>), *Comparing federal systems* (Montreal: Mc Gill-Queen's University Press)

- Webb, Paul D. (2002), Conclusion: political parties and democratic control in advanced industrial societies, in: Webb, Paul D., David Farrell and Ian Holliday (eds.), *Political parties in advanced industrial democracies* (Oxford: Oxford University Press), 438-460
- Wilson, Alex (2006), "New" party systems in the Italian regions: the impact of national party system change and regional electoral reform. Paper presented to the ECPR Graduate Conference, University of Essex, September 2006
- Wyn Jones, Richard and Roger Scully (2006), Devolution and electoral politics in Scotland and Wales, in: *Publius: the Journal of Federalism* 36, 115-134
- Zimmermann-Steinhart, Petra (2004), Akt II der französischen Dezentralisierung: Konsequenzen für das politische System und die Gesellschaft, in: Europäisches Zentrum für Föderalismus-Forschung Tübingen (ed.), *Jahrbuch des Föderalismus 2004. Föderalismus, Subsidiarität und Regionen in Europa*. Baden-Baden: Nomos, 219-234

## APPENDIX

**Table A: Regional Authority Index, RAI (Hooghe et al. 2008, 267-274)**

Country (Territorial Unit)	Time Periods	Self Rule <sup>20</sup> (Range: 0-15)	Shared Rule <sup>21</sup> (Range: 0-9)	RAI (Range: 0-24)
Austria (Länder)	1955-1983	12,0	5,0	17,0
	1984-2006	12,0	6,0	18,0
Germany (Länder)	1950-1963	14,0	6,0	20,0
	1966-2006	12,0	9,0	21,0
Belgium (Flanders)	1980-1988	7,0	5,0	12,0
	1995-2006	13,0	7,0	20,0
Belgium (Wallonia)	1980-1988	6,0	5,0	11,0
	1995-2006	13,0	5,0	18,0
France (Regions)	1972-1981	3,0	0,0	3,0
	1986-2006	8,0	0,0	8,0
Italy (Regions, OS)	1977-1992	8,0	1,0	9,0
	2001-2006	13,0	1,0	14,0
Spain (Auton. Comm.)	1983-1996	12,0	1,5	13,5
	1997-2006	13,0	1,5	14,5
United Kingdom (Scotland)	1950-1998	1,0	0,5	1,5
	1999-2006	13,0	3,5	16,5
United Kingdom (Wales)	1950-1998	1,0	0,5	1,5
	1999-2006	8,0	3,5	11,5

Source: Hooghe et al. 2008, 267-274

<sup>20</sup> Self-rule is measured according to four dimensions: (a) institutional depth (i.e. extent of an autonomous, general-purpose administration), 0-3; (b) policy scope (i.e. range of policies for which regional level is responsible), 0-4; (c) fiscal autonomy (i.e. extent of independent regional taxation), 0-4; (d) representation (i.e. independent regional parliament and executive), 0-4. See Hooghe et al. 2008, 123-142.

<sup>21</sup> Shared-rule is also measured according to four dimensions: (a) law-making (i.e. regional co-determination of national legislation), 0-2; (b) executive control (i.e. authority of intergovernmental meetings), 0-2; (c) fiscal control (i.e. regional co-determination of distribution of national tax revenues), 0-2; (d) constitutional reform (i.e. regional co-determination of constitutional change), 0-3. See Hooghe et al. 2008, 123-142.

# Regole di voto ed elezioni nei comuni europei: una ricognizione comparata

di Aldo Di Virgilio (Università di Bologna)

*1. I 95mila municipi d'Europa: una solida identità istituzionale, un contesto assai variegato*

Mi è stato assegnato il compito di presentare una ricognizione sulle regole di voto e sulle elezioni comunali nei paesi dell'Unione Europea. Non si tratta di un compito facile, per almeno due ragioni. La prima ragione è la mia diseguale, e certo insufficiente, conoscenza specifica della maggior parte di 27 contesti nazionali ai quali ci si riferisce (gli attuali paesi membri dell'UE). La seconda ragione è relativa al fatto che si tratta di un contesto dinamico, caratterizzato negli ultimi due decenni da molti cambiamenti. Cercherò di rovesciare queste condizioni di sfavore in altrettante opportunità, puntando a cogliere dai singoli casi un numero limitato di essenziali elementi di affinità e differenza, allo scopo di individuare alcune tendenze di fondo e la loro eventuale convergenza.

In apertura è utile, per un verso, precisare il focus di questo lavoro e, per altro verso, soffermarsi brevemente su alcune caratteristiche di fondo dell'universo municipale europeo.

Il focus. Il tema delle regole di voto e delle elezioni a livello comunale chiama in causa molti e diversi aspetti della vita politica locale. In modo diretto o indiretto il tema: investe rapporti istituzionali sia *verticali* sia *orizzontali* (ossia relativi tanto a livelli di governo diversi, quanto alle diverse istituzioni politiche locali); ha a che fare sia con la *politica* locale sia con l'*amministrazione* locale; chiama in causa sia la politica come *politics* sia la politica come *policies*. Detto questo, anticipo che il mio focus è costituito da relazioni istituzionali orizzontali (ossia assemblea, esecutivo, sindaco, assessori), con riferimento alla politica locale (e non alla faccia amministrativa del governo locale) e alla politica come *politics*, ossia, essenzialmente, come arena elettorale. Più precisamente, prenderò in esame tre aspetti, attorno ai quali si possono cogliere alcune tra le tendenze più significative dell'odierna politica locale europea: (a) struttura degli esecutivi e ruolo dei sindaci; (b) regole di voto per l'elezione dei consigli comunali; (c) rapporto tra politica locale e politica nazionale.

Del fatto che le regole di voto e le elezioni comunali abbiano a che fare anche con relazioni istituzionali verticali, ossia multilivello, al rapporto politica-amministrazione e alle politiche pubbliche locali non ci si può però liberare tanto facilmente. Un esempio può essere utile a chiarire il perché. Prendiamo la struttura degli esecutivi e il ruolo dei sindaci, di cui si osserva, rispettivamente, il rafforzamento e la tendenza alla legittimazione diretta. Si tratta di uno sviluppo che investe la sola struttura dell'esecutivo e i suoi rapporti con l'assemblea, oppure di un'evoluzione che influenza anche le relazioni tra autorità locali e attori politici di livello intermedio, nazionale e europeo? Ha a che fare coi soli criteri di selezione e legittimazione del vertice politico locale, oppure può considerarsi una misura che incide sui rapporti tra vertici politici e vertici amministrativi locali [Mouritzen e Svava 2002, capp. 2 e 3], magari facilitando l'adozione di riforme amministrative in stile New Public Management [Steyvers *et al.*, 2005,]? E, infine, non si tratta forse di una misura che oltre alla *politics* locale (si pensi, ad esempio, ai rapporti tra sindaco ed elettori o tra sindaco e partiti) investe anche i processi di produzione e gli stessi contenuti delle politiche pubbliche di livello locale?

A queste interconnessioni è ovvio riferirsi anche quando ci si sofferma sulle caratteristiche di fondo dell'universo municipale europeo e della sua variegata connotazione. In proposito è opportuno soffermarsi sui due tratti essenziali richiamati nel titolo di questo paragrafo introduttivo. Primo tratto: i municipi d'Europa costituiscono sì un mondo di differenze, ma ciò nonostante presentano una solida, e fondamentalmente comune, identità istituzionale. Secondo tratto: quando si prendono in esame regole di voto ed elezioni a livello comunale, da tali differenze – differenze storico-culturali e differenze politico-istituzionali – non si può prescindere.

Consideriamo il primo aspetto, ossia l'elemento unificante dell'identità istituzionale. Si considerino questi pochi elementi. In primo luogo, il comune costituisce il solo livello di governo subnazionale presente nell'ordinamento territoriale di tutti i paesi dell'Unione europea (ricordo che è così anche a Malta, che soltanto nel 1993 ha istituito un livello di governo municipale). La stessa cosa non si può dire per regioni e province (né, evidentemente, per le articolazioni intra-municipali delle grandi aree urbane). In secondo luogo, quando scorriamo *il fare* delle autorità municipali, ossia le cose di cui i comuni si occupano, ci troviamo di fronte a cataloghi di prerogative, interventi politico-amministrativi, servizi erogati non molto dissimili tra loro [Maragall 1998]. In proposito, evidentemente, occorre considerare sia il nesso esistente, in chiave di efficienza, tra dimensione dei municipi e servizi erogati [Council of Europe 1995], sia la rilevanza che le differenze storico-culturali e

istituzionali inducono nei modi in cui questo *fare* si esplica (si veda oltre). Resta però che i comuni, per lungo e per largo in Europa, si occupano di servizi locali quotidiani e cruciali – dai trasporti allo smaltimento dei rifiuti, dalla distribuzione del gas o dell’acqua agli asili nido – e di atti autoritativi di vario genere – dalle sanzioni automobilistiche, alle concessioni edilizie. Ciò significa, in terzo luogo, che i cittadini europei sono consapevoli di entrare in relazione con il comune di appartenenza, di volta in volta, come *utenti o clienti* di servizi e di prestazioni amministrative, come *contribuenti*, come *elettori* [Vandelli 2005].

Ovunque in Europa, insomma, il comune rappresenta la “prima linea delle istituzioni pubbliche”, il terminale politico più vicino per cittadini che, con la propria municipalità, intrattengono rapporti costanti e a più facce e sviluppano spesso un legame profondo di appartenenza e identità [Vetter 2007, cap. 8]. Si tratta insomma – come ben si sa, da Tocqueville a Dahl – della *cellula di base della democrazia*, in grado di consentire una partecipazione alla vita pubblica e alle scelte collettive che altre istituzioni (nazionali o sovranazionali) non sono in grado di assicurare [Vandelli 2000]. Dopo l’avvio delle transizioni di regime di cui si celebrano in questi giorni i vent’anni, tutto ciò è vero anche per i 10 paesi dell’Europa centro-orientale che, tra maggio 2004 e gennaio 2007, hanno fatto ingresso nell’Unione europea: alla loro democratizzazione, il ri-emergere di un *self-government* locale ha contribuito in misura non inferiore del ritorno al pluripartitismo e all’economia di mercato [Elander e Gustafsson 1993].

Detto questo – e passo così al secondo aspetto essenziale dell’universo municipale europeo – dobbiamo tenere presente che i comuni d’Europa costituiscono un contesto fortemente differenziato. Tali differenze sono radicate in vicende storico-culturali di lungo periodo e rispecchiano la straordinaria densità istituzionale del contesto municipale europeo. In proposito, vale qui la pena soffermarsi su alcuni tratti molto generali. La prima dimensione da considerare è di carattere morfologico. L’N. di riferimento è molto grande. L’Unione europea a 15 contava quasi 80mila unità municipali, diventate quasi 100mila nell’Unione europea a 27! La struttura municipale varia molto da paese a paese. Le Figg. 1a e 1b mostrano la distribuzione dei 27 paesi dell’Unione europea in uno spazio definito da popolazione media e superficie media dei rispettivi comuni. Ne emergono due-tre gruppi di paesi. Un primo gruppo è reso evidente dal primo grafico di dispersione (Fig. 1a). Si tratta dei 9 paesi che presentano comuni con una popolazione media e/o una superficie media decisamente più grandi degli altri. Tali paesi appartengono all’area anglo-scandinava (Gran Bretagna, Svezia, Finlandia, Irlanda,

Danimarca), oppure si caratterizzano per un passato autoritario (Lituania, Bulgaria, Portogallo, Estonia). Devono la loro elevata dimensione demografica media a interventi di aggregazione/concentrazione realizzati dall'alto (tra gli anni cinquanta e settanta per il primo gruppo di paesi, in momenti diversi per gli altri: l'avvento negli anni trenta dell'*Estado novo* di Salazar, per il Portogallo; le politiche di riassetto istituzionale degli anni ottanta per la Bulgaria). La loro estesa grandezza territoriale media si deve invece alla loro latitudine geografica e connotazione climatica (Svezia, Lituania, Finlandia). Alcuni dei casi in questione (Gran Bretagna e Svezia in particolare) si caratterizzano come veri e propri *outliers* e la loro presenza schiaccia verso l'origine e rende indecifrabile la posizione degli altri 17 paesi. Per differenziarne la connotazione, la Fig. 1b li presenta in scala più grande, escludendo gli *outliers*. Ne emergono altri due gruppi di paesi, l'uno composto dai paesi con comuni di grandezza media inferiore alla media dell'Unione europea a 27 su entrambe le dimensioni (Repubblica Ceca, Francia, Slovacchia, Lussemburgo, Grecia, Ungheria) o almeno una di esse (Spagna per popolazione media; Malta, Germania, Italia per superficie media), l'altro da paesi il cui comune medio, pur se assai più piccolo di quello dei paesi del primo gruppo, presenta dimensioni al di sopra della grandezza media europea (Belgio, Romania, Slovenia, Polonia, Lettonia, Olanda, Austria).

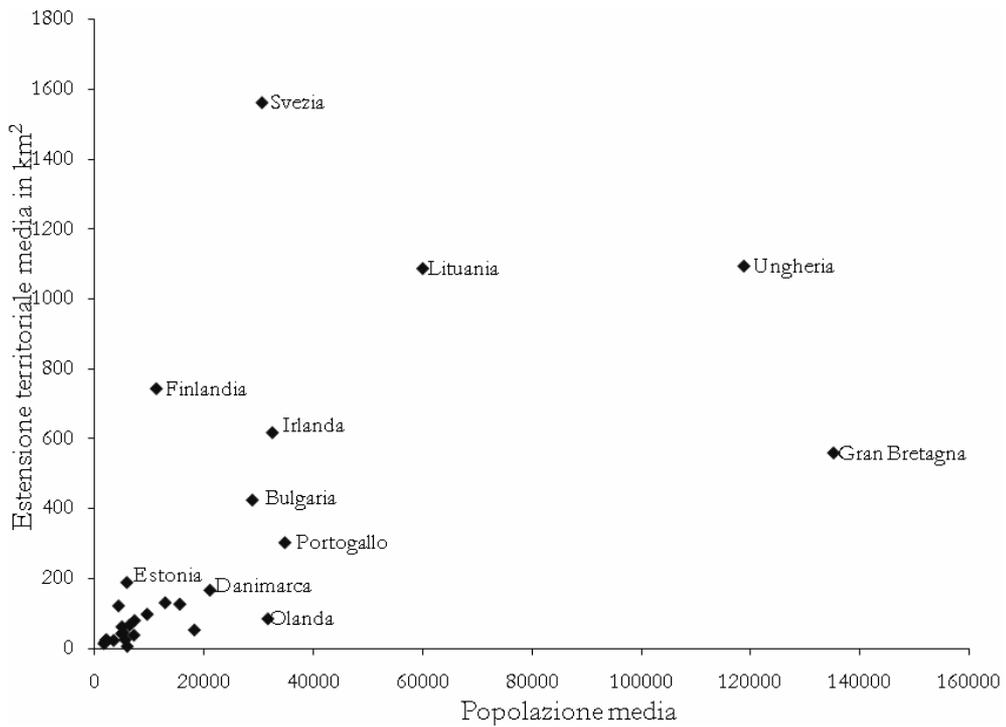


Fig. 1a – Grandezza demografia ed estensione media dei comuni nei paesi dell'Unione europea

Fonte: elaborazione propria su dati ufficiali tratti da: <http://europa.eu> (portale dell'Unione europea), <http://lgi.osi.hu/> (portale di Local Government and Public Service Reform Initiative) e Denters e Rose [2005]. Ungheria Soós [2008]. Olanda Boogers [2008]

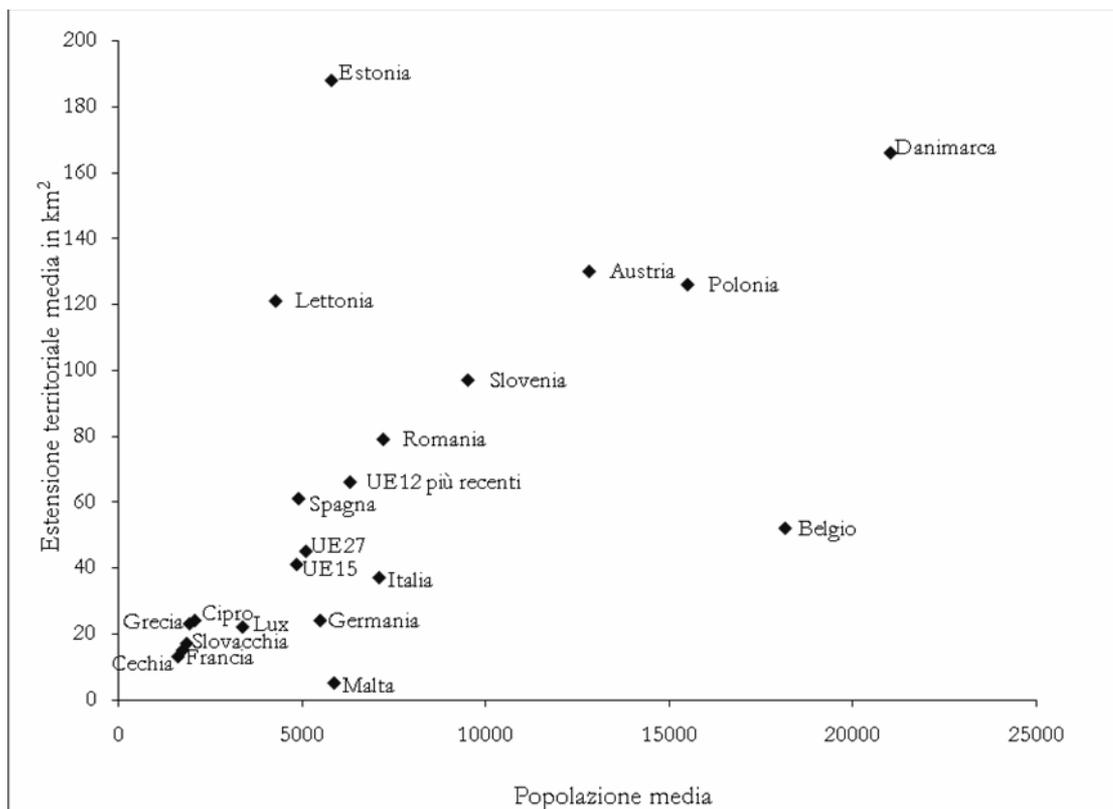


Fig. 1b – *Grandezza demografia ed estensione media dei comuni nei paesi dell'Unione europea (scala ridotta)*

Fonte: elaborazione propria su dati ufficiali tratti da: <http://europa.eu> (portale dell'Unione europea), <http://lgi.osi.hu/> (portale di Local Government and Public Service Reform Initiative) e Denters e Rose [2005].

I valori medi, evidentemente, nascondono cospicue differenze interne. La struttura municipale di ciascuno paese presenta infatti, in modi e grado diversi, una contrapposizione tra città e campagna, tra città capoluogo e centri minori, nonché, in molti casi e com'è sempre più frequente, uno statuto speciale per la capitale o anche per i centri urbani più grandi. Rilevanza e intensità di tali contrapposizioni dipendono anche dalla struttura che l'universo municipale

presenta nei diversi paesi. Come si può leggere nella Tab. 1, anche questa seconda caratteristica morfologica presenta differenze molto significative. In un primo gruppo di paesi la larga maggioranza dei comuni ha meno di 5.000 abitanti (è così in oltre il 90% dei comuni di Repubblica Ceca, Slovacchia, Francia, Ungheria, Olanda<sup>1</sup>; in più dell'80% dei comuni di Spagna e Grecia; in più del 70% dei comuni di Germania, Italia ed Estonia). In altri paesi, invece, i comuni con meno di 5.000 abitanti sono meno del 10% (si tratta di Svezia, Danimarca, Bulgaria, Portogallo, Austria; in Gran Bretagna e in Irlanda la classe è vuota di casi). In Finlandia, infine, tali comuni sono poco più della metà e in Polonia quasi un quarto. Stessa cosa può dirsi quando si considerano le unità municipali con oltre 50.000 abitanti (dato non sempre disponibile per l'impiego, nelle statistiche ufficiali, di classi di grandezza tra loro disomogenee). In questa classe di grandezza, infatti, troviamo la quasi totalità dei comuni britannici e oltre un quarto di quelli irlandesi, ma appena lo 0,3% dei comuni francesi e meno del 2% dei comuni di Germania, Spagna, Grecia e Italia.

TAB. 1 – *Distribuzione del numero di comuni in alcuni paesi dell'Unione europea in classi di grandezza demografica (valori %)*

Paese	Comuni con meno di 5.000 abitanti	Comuni con meno di 10.000 abitanti	Comuni con oltre 50.000 abitanti
Repubblica Ceca	95,7	97,8	nd
Slovacchia	95,6	97,4	nd
Francia	94,9	97,6	0,3
Lussemburgo	92,3	97,5	0,8
Ungheria	91,4	95,6	nd
Olanda	91,3	96,9	12,3
Spagna	86,0	98,4	1,3
Grecia	85,8	92,3	1,4
Germania	78,6	87,4	1,2
Italia	72,8	87,2	1,7
Estonia	70,6	94,2	1,2
Malta	55,2	83,6	nd
Finlandia	50,2	76,2	3,2

<sup>1</sup> In Olanda, da metà anni novanta, il quadro cambia.

Polonia	23,4	66	4
Belgio	14,8	43	4,6
Austria	9,9	61,8	8,7
Portogallo	8,5	33,4	15,1
Bulgaria	8,2	30,2	nd
Danimarca	6,2	48,7	6,2
Svezia	4,2	24,9	14,5
Gran Bretagna	0	0,5	99,5
Irlanda	0	59,6	26,3

Fonte: Council of Europe [1995, 52], Ziller [2000, 23], Denters e Lawrence [2005].

Un ultimo rilevante aspetto di carattere morfologico è l'evoluzione temporale della struttura municipale europea. La distinzione si pone qui tra strutture municipali rimaste pressoché immutate nel tempo e strutture municipali oggetto, invece, di interventi normativi orientati a ridurre il numero complessivo dei comuni. La Tab. 2 presenta alcuni dati in proposito. Anche in questo caso le differenze sono assai evidenti e richiamano quanto osservato nelle figure relative alla dimensione media dei comuni nei diversi paesi. Tra il 1950 e i primi anni novanta, paesi quali Bulgaria, Svezia, Danimarca, Belgio e Gran Bretagna hanno ridotto il numero complessivo dei propri comuni di circa quattro quinti (poco meno o poco più). La ex Germania federale ha tagliato quasi i due terzi dei comuni che aveva a fine anni quaranta. La Cecoslovacchia e l'Austria ne hanno ridotto il numero di poco meno della metà (ma, dopo la fine del regime comunista, sia la Repubblica Ceca sia la Slovacchia hanno ripristinato lo *status quo ante*). D'altro canto, ci sono invece strutture municipali molto stabili nel tempo, come quelle di Grecia e Francia, del Portogallo (la cui struttura municipale si stabilizza dopo la razionalizzazione degli anni trenta), della Spagna (la cui struttura municipale subisce un dimagrimento di poco superiore al 10%) e dell'Italia (dove il numero di comuni tra il 1950 e il 1990 è in lieve crescita).

TAB. 2 – Riduzione del numero di comuni in alcuni paesi dell’Unione europea (1950 e 1992\*)

Paese	1950	1992	Riduzione del numero di comuni (%)
Bulgaria	2.178 (1949)	255 (1991)	88,3
Svezia	2.281	286	87,5
Danimarca	1.387	275	80,2
Belgio	2.699	589 (1991)	78,2
Gran Bretagna	2.028	484	76,1
Germania (RFT) [Germania]	24.272	8.514 [14.199]	64,9
Olanda	1.015	496 [2002]	51,1
Cechia	11.051	6.196 (1991)	43,9
Austria	3.999	2.301	42,5
Finlandia	547	460	15,9
Spagna	9.214	8.082	12,3
Lussemburgo	127	118	7,1
Francia	38.814 (1945)	36.763 (1990)	5,3
Grecia	5.959	5.922	0,6
Portogallo	303	305	-0,7
Italia	7.781	8.100	-4,1

Fonte: si veda la Tab. 1..

Quest’ultimo punto è strettamente connesso alle differenze storico-culturali e politico-istituzionali che attraversano l’universo municipale europeo. I tentativi di dare ordine concettuale a tali differenze ha dato luogo alla costruzione di varie classificazione e tipologie e alla identificazione di modelli diversi [Bobbio 2002]. Ai nostri scopi è utile tornare alla distinzione di Edward Page e Michael Goldsmith tra (a) un modello nord europeo o non napoleonico e (b) un modello sud europeo o napoleonico. Il primo modello,

britannico e scandinavo, è caratterizzato da gerarchie parallele (*dual hierarchies*), ossia da un decentramento legale che dà molto spazio all'autonomia del *self government* locale, in un quadro di accentramento politico (sovranità parlamentare sugli assetti e le prerogative del governo locale: clausola *ultra vires*). Il secondo modello, invece, è caratterizzato da gerarchie fuse (*fused hierarchies*), ossia da accentramento legale – che individua nell'ordinamento territoriale alcune sovrapposizioni tra la catena organizzativa e di comando del governo centrale e del governo locale (i cui snodi sono i prefetti e i sindaci) – e da decentramento politico – che si traduce nella garanzia costituzionale del governo locale e nel riconoscimento della sua autonomia e della sua competenza generale sui fatti locali [Page e Goldsmith 1987].

Per quanto qui più interessa – ossia in termini di *politics* e rapporti intra-istituzionali – il modello nord-europeo è caratterizzato da una politica locale che corre parallela alla politica nazionale, caratterizzando il sistema come una *dual polity*, con filiere differenziate di personale politico. Le istituzioni locali si caratterizzano per l'assenza di un esecutivo distinto dall'assemblea oppure, quando l'esecutivo c'è, per un esecutivo collegiale e debole e per la presenza di un sindaco privo di peso politico e incaricato per lo più di compiti di carattere rappresentativo e cerimoniale. Nel modello sud-europeo, invece, l'esecutivo è distinto dall'assemblea e il sindaco ha visibilità e influenza politica nella doppia veste di leader politico locale e di agente locale del potere centrale. Ciò conferisce alle istituzioni del governo locale una configurazione presidenziale o monarchica, come ha suggerito Albert Mabieau [1995]. Rispetto al modello di riferimento, evidentemente, i casi empirici presentano un grado più o meno grande di variazione. Basti ricordare, per restare al modello sud-europeo, le differenze tra Francia e Italia, messe così nitidamente in luce, a fine anni settanta, da Sidney Tarrow. Tali differenze, in particolare, venivano fatte risalire al diverso ruolo giocato nei due paesi da variabili politiche e istituzionali quali i prefetti e i partiti politici, con conseguenze divergenti in termini di nazionalizzazione della vita politica [Tarrow 1979].

La constatazione di tali variazioni è forse di per sé banale. Consente però di ricordare che quando si prende in esame l'universo municipale ci si colloca alle radici dell'edificio storico-politico europeo e delle sue stratificazioni plurisecolari, che in parte precedono la stessa formazione dello stato moderno e i processi di standardizzazione giuridico-amministrativa che ne sono derivati. Chiamare in causa i due modelli di cui sopra, inoltre, consente di semplificare il quadro identificando tre diverse Europe: le due tradizioni della politica locale euro-occidentale – l'anglo-scandinava e la sud-europea,

separate dall'area tedesca, che, in quanto marca di confine, si presenta assai differenziata al suo interno<sup>2</sup> – più l'Europa centro-orientale, anch'essa tutt'altro che omogenea al suo interno [Illner 2003]. In tal modo la domanda diventa: questi tre diversi contesti municipali europei sono stati caratterizzati nella fase più recente da convergenza o divergenza e in virtù di quali fattori e dinamiche tipiche?

## 2. Dove sta andando la democrazia locale europea?

Negli ultimi due decenni la politica e i governi locali europei sono stati al centro di profonde trasformazioni. Rispetto alla fase precedente si è realizzato un vero e proprio rovesciamento di prospettiva. Per larga parte del XX secolo, infatti, il livello nazionale e la grande dimensione sono stati considerati i vettori principali del conseguimento di obiettivi di maggiore equità ed efficienza e di accresciute possibilità di partecipazione. Negli anni cinquanta e sessanta i processi di costruzione dei welfare states furono processi centralizzati e fino ai primi anni ottanta la politica locale si è definita e strutturata attorno all'amministrazione dello stato sociale a livello locale, svolgendo sostanzialmente un ruolo di terminale distributivo. Le stesse politiche neo-liberali degli anni ottanta – benché assai critiche, per lo meno in termini retorici, nei confronti dello stato – marginalizzarono le autorità e i livelli subnazionali (basti pensare all'azione dei governi Thatcher in Gran Bretagna). Nella fase più recente, invece, la tendenza si è invertita e a territori locali e livelli intermedi è stata attribuita molta più importanza di prima. Paesi di tradizione centralista come Francia e Italia hanno avviato processi di trasferimento di poteri significativi e di quote di autonomia finanziaria ai

---

<sup>2</sup> Proprio per questo, le strutture municipali dei diversi Länder sono molto diverse tra loro. Si consideri, ad esempio, che, a metà anni novanta, in Renania-Palatinato il numero dei comuni era passato dai 2.924 del 1950 a 2.304, più del 70% dei quali con meno di 5.000 abitanti, mentre nel Nord Reno-Westfalia i 2.384 comuni del 1950 si erano ridotti a 396, solo tre dei quali con meno di 5.000 abitanti [Council of Europe 1995, 15]. E per la stessa ragione, fino alle riforme degli anni novanta, nell'area tedesca era possibile distinguere quattro diversi modelli istituzionali: il modello della Germania del Nord, il più politicizzato (il *Norddeutsche Ratsverfassung* di Nord Reno-Westfalia e Bassa Sassonia); il modello a sindaco forte della Germania del Sud (il *Süddeutsche Ratsverfassung* di Baden Württemberg e Baviera); il modello del sindaco (il *Bürgermeisterverfassung* di Renania-Palatinato e Saar e dei piccoli centri dello Schleswig-Holstein); il modello direttoriale e depoliticizzato del *Magistratsverfassung* dell'Assia e delle città dello Schleswig-Holstein [Kersting 2005; Göhlert, Holtmann, Krappidel, Reiser 2008].

livelli subnazionali locale e regionale. L'Unione europea ha fatto della sussidiarietà la propria bandiera e l'idea che una globalizzazione di successo richieda una forte localizzazione è diventata di senso comune.

Le nuove pratiche hanno messo capo a politiche di decentramento e a un trasferimento di poteri che si è realizzato sulla base di una crescente interconnessione, e interdipendenza, tra i diversi livelli di governo. Sia in senso orizzontale – con un diffuso ricorso alla cooperazione intercomunale – sia in senso verticale – attraverso una contrattualizzazione delle relazioni intergovernative per la fornitura di servizi e per la realizzazione di obiettivi di sviluppo economico territoriale [Goldsmith 2005]. Ne sono derivate maggiori opportunità di *controllo* dei livelli superiori rispetto nei confronti di quelli inferiori e al tempo stesso maggiori opportunità di *accesso* dei livelli inferiori ai processi decisionali dei livelli superiori.

Per quanto, più specificamente, riguarda il contesto municipale, ne sono scaturite riforme rilevanti e incisive, sia amministrative sia politiche, che hanno comportato, nell'opinione di molti analisti, il passaggio ad “una nuova era del governo locale, l'era della *governance* locale”. Oltre a manifestarsi attraverso la ridefinizione delle relazioni e dei compiti su scala multilivello, le riforme amministrative hanno investito importanti aspetti gestionali all'interno delle macchine amministrative municipali. Per fronteggiare una domanda crescente di servizi in una fase di risorse decrescenti, gli ultimi due decenni hanno visto l'attuazione su scala locale di molti interventi in stile New Public Management, alla ricerca di risposte in chiave di efficienza. Tra queste, tra l'altro, una diversa divisione del lavoro tra politici e amministratori, con attribuzione agli uni di compiti di definizione degli obiettivi strategici e di valutazione e controllo del rendimento delle politiche e agli altri di una responsabilità piena sulla gestione dei servizi pubblici.

Tutto ciò ha determinato, secondo alcuni, un sostanziale “spostamento del ‘centro di gravità’ del fondamento normativo del governo locale dall'autonomia e dalla democrazia verso l'efficienza” [Pilet *et al.* 2005, 629]. Questo passaggio è osservabile assai bene anche sul versante politico. Anche su questo terreno il tema dell'efficienza è stato centrale e gli interventi di riforma hanno perseguito prevalentemente il rafforzamento dell'esecutivo, in quanto centro responsabile delle politiche pubbliche locali. Il rafforzamento degli esecutivi, d'altro canto, si è confrontato con un cambiamento della sfera pubblica (Caufield e Larsen 2001, 16-17) caratterizzato dal declino delle forme tradizionali di partecipazione (partecipazione elettorale e affiliazione partitica), dall'affermarsi di interventi più specifici e diretti da parte dei

cittadini, da una maggiore domanda di qualità, da una maggiore attenzione al rendimento delle prestazioni politico-amministrative.

In un recente tentativo di bilancio, ci si è domandato se queste nuove pratiche costituiscano un rinnovamento o una rivoluzione [Steyvers *et al.* 2005]. Una rivoluzione di certo c'è stata e ha avuto il suo epicentro nell'Europa centro orientale. Nelle altre due aree – la nord europea e la sud europea – si è trattato di un significativo rinnovamento al margine. In che misura l'esposizione a fattori esterni comuni (globalizzazione, europeizzazione) e un comune orientamento di fondo (decentramento, sussidiarietà) hanno reso tali trasformazioni convergenti? Con quali conseguenze sul terreno delle regole di voto e della politica locale?

### *3. Il rafforzamento degli esecutivi e l'elezione diretta dei sindaci*

La ricerca di una migliore “capacità, efficace ed efficiente, di risoluzione dei problemi locali” [Denters e Rose 2005] si è tradotta nell'ultimo quindicennio, in termini politico-istituzionali, in un pressoché generalizzato rafforzamento dell'esecutivo rispetto all'assemblea e in una redistribuzione del potere all'interno della classe politica a vantaggio dei membri del governo e a detrimento dei consiglieri (si veda il paragrafo seguente).

Questa tendenza generale ha avuto nella diffusione dell'elezione diretta del sindaco la sua specificazione più significativa ed appariscente. Si deve precisare che l'elezione diretta non è condizione necessaria della capacità del sindaco di concentrare su di sé il potere politico locale. Lo dimostrano i casi di Francia, Spagna e Grecia – paesi a sindaco forte ma formalmente eletto dal consiglio – e anche il caso olandese – dove il sindaco ha assunto dalla riforma del governo locale del 2002 un maggior peso rispetto al consiglio benché la sua nomina resti attribuita al potere centrale e alla corona. D'altro canto l'elezione diretta non è neppure condizione sufficiente della capacità del sindaco di concentrare su di sé il potere politico locale. Lo si può constatare confrontando la forza dei nuovi sindaci demo-eletti e osservando, ad esempio, la minor forza dei sindaci austriaci [Pallaver 2005] rispetto ai sindaci tedeschi o italiani. Tra regole formali e prassi concrete, come di consueto, corre uno scarto determinato da importanti variabili di contesto (alcune delle quali prendo in esame più avanti).

La Tab. 3 presenta le procedure di designazione del sindaco nei 27 paesi dell'Unione europea. Se ne ricavano due evidenze: l'elezione diretta del sindaco è prevalente; si tratta un fenomeno di fortuna recente, poiché, se si

lasciano da parte paesi precursori quali Portogallo o Cipro, si tratta di un metodo di legittimazione del sindaco adottato a partire dagli anni novanta. Al momento attuale, in 13 paesi su 27 il sindaco è eletto direttamente dagli elettori. In tre paesi il sindaco è formalmente eletto dal consiglio, ma di fatto è come se fosse scelto dagli elettori. In sei paesi l'elezione diretta del sindaco è in agenda e sono pendenti progetti di riforma. Solo nei restanti cinque paesi, quasi tutti di area baltico-scandinava, il sindaco viene eletto dal consiglio e non si discute di cambiamenti a riguardo.

TAB. 3 – *Procedure per la designazione del sindaco nei paesi dell'Unione europea*

Paese	Sindaco			Sindaco demo-eletto:	
	Nominato	Eletto dal consiglio	Demo-eletto	da quando?	come?
Austria		X	X	1990s	
Belgio	X		X	Progetto riforma	
Danimarca		X			
Finlandia		X			
Francia		X	(X)		
Germania			X	1990s	
Gran Bretagna		X	X	2000-2001	run-off
Grecia			X	1864	
Irlanda			X	2004	
Italia			X	1993	plurality/run-off
Lussemburgo	X			Progetto riforma	
Olanda	X			Progetto riforma	
Portogallo			X	1976	
Spagna		X	(X)	1985	
Svezia		X			

Bulgaria				X		
Cechia		X			Dibattito	
Estonia		X				
Lettonia		X				
Lituania		X			Progetto riforma	
Polonia				X	2002	run-off
Romania				X		
Slovacchia				X	1990	
Slovenia				X	1990	
Ungheria				X	1990	plurality
Cipro				X	1985	
Malta		X			Progetto riforma	

Fonte: adattato da Guérin e Kerrouche [2008]

Nei paesi dell'Unione europea a 15, per i quali è possibile confrontare un prima e un dopo, la tendenza all'elettività del sindaco è stata quasi generale. Fino agli anni novanta, anche su questo terreno, i diversi contesti municipali presentavano un grado di varietà assai consistente, che trovava nell'area tedesca – area di confine, come già detto – un concentrato delle diverse soluzioni istituzionali. L'area anglo-scandinava era spesso caratterizzata dall'assenza di un esecutivo separato (sostituito dal sistema delle commissioni consiliari in Gran Bretagna e dal modello del *city manager* di estrazione amministrativa in Irlanda) e quando l'esecutivo separato c'era, come nell'area scandinava, si trattava di un esecutivo collegiale.

Nei primi anni novanta, il rafforzamento dell'esecutivo e il dibattito sul cambiamento della modalità di elezione del sindaco è invece entrato nell'agenda di quasi tutti i sistemi politici dell'Unione europea a 15. L'eccezione a questa regola, come si è detto, è costituita da Svezia e Danimarca. In Svezia la leadership locale ha mantenuto la sua tradizionale debolezza, mentre in Danimarca la leadership locale – che rimane la più forte del contesto nordico – è stata indebolita da un ritorno di fiamma del ruolo esecutivo delle commissioni consiliari (secondo quanto previsto dagli esperimenti in corso nelle tre principali città del paese: Copenhagen, Odense e Aalborg).

Formalmente poco è cambiato anche in Belgio. Di un rafforzamento dell'esecutivo si è discusso molto, in particolare nelle Fiandre, dove tra discussione e passaggi formali, l'introduzione del sindaco elettivo si trascina dal 1999 [Ackaert 2005]. L'iter non è però ancora concluso e la figura del sindaco belga rimane istituzionalmente debole soprattutto rispetto alle autorità regionali.

Neppure in Francia e in Spagna si segnalano cambiamenti formali. Si tratta però di due paesi già dotati di esecutivi forti, guidati da sindaci saldamente alla guida della politica locale. Il primo cittadino francese e quello spagnolo, inoltre, non sono elettivi, ma è come se lo fossero: nei due paesi, infatti, diventa sindaco, per convenzione consolidata, il capolista del partito maggioritario, cosicché essere testa di lista significa essere candidato alla carica di sindaco. In Francia, per tradizione, il sindaco gode di grande popolarità e rappresenta la pietra angolare dell'ordinamento territoriale del paese, per la sua doppia veste di snodo decisivo del processo rappresentativo locale e di incarnazione dello Stato a livello municipale. A seguito dell'impulso alla cooperazione intermunicipale dei primi anni novanta [Borraz e Le Galès 2005], l'evoluzione più recente segnala la selezione e l'affermazione, nelle aree rurali e nei piccoli centri urbani, di una sorta di "super sindaco", figura dinamica in grado di infondere propulsione nello statico mondo delle monarchie municipali di più piccole dimensioni [Kerrouche 2006]. In Spagna l'affermazione di sindaci dal profilo presidenziale ha costituito un obiettivo condiviso della transizione democratica, orientato a evitare fragilità politiche a livello locale. I sindaci controllano la struttura partitica locale e l'indipendenza di quest'ultima dai partiti nazionali contribuisce a rafforzare l'influenza territoriale di sindaci professionalizzati, in grado di assicurare capacità di risposta agli elettori e agli interessi locali [Pallares 2005]. Un'importante linea di sviluppo del contesto spagnolo è stata, inoltre, la crescente differenziazione tra governo delle grandi città e contesto delle municipalità medie e piccole.

Cambiamenti più significativi in direzione di un rafforzamento del potere esecutivo si sono registrati in Gran Bretagna, in Olanda e perfino in Irlanda. Si è trattato però di cambiamenti istituzionali che hanno chiamato in causa l'elezione diretta del sindaco solo in modo marginale (e soltanto nel caso britannico). In Gran Bretagna il *Local Government Act* del 2000 ha messo a disposizione dei governi locali tre possibilità di (auto)riforma istituzionale, accomunate dall'individuazione di un esecutivo separato dal consiglio e dunque dell'abbandono del sistema delle commissioni, giudicato poco trasparente e incapace di dare impulso e indirizzo [Stoker 2005]. La riforma

prevedeva la possibilità di scegliere tra (a) l'opzione del sindaco elettivo (*mayor and cabinet*), (b) l'opzione del *leader and cabinet*, (c) l'opzione del *mayor and council manager*, nonché (d) la possibilità di mantenere l'assetto vigente. Il conservatorismo locale e le resistenze dei consiglieri di entrambi i partiti hanno frenato l'adozione del sistema del sindaco, limitata a pochissimi e trascurabili casi, con l'importante eccezione della Grande Londra (guidata per due mandati dall'indipendente e poi (di nuovo) laburista Ken Livingstone "il rosso" e poi, dal maggio 2008, dal conservatore Boris Johnson). È risultata invece prevalente l'opzione del *leader con cabinet*, soluzione più vicina alla razionalizzazione dell'esistente [Rao 2005]. Nell'area anglosassone si segnala, inoltre, la creazione di un embrionale sistema di gabinetto anche in Irlanda. Tale soluzione sembra aver creato le premesse per un rafforzamento di una leadership locale tradizionalmente assai debole [Callanan e MacCarthaigh 2008]. In Olanda, infine, la riforma del 2002 ha modificato il sistema tradizionale, introducendo una separazione tra esecutivo e assemblea che punta a spostare i poteri dall'assemblea, e dalle sue commissioni esecutive, al circuito sindaco-assessori.

Tra i paesi dell'Unione europea a 15 che hanno introdotto l'elezione diretta del sindaco, l'Italia ha avuto il ruolo di battistrada. Si è trattato di un cambiamento di forma di governo in senso *neo-parlamentare*, che, oltre all'elezione diretta del vertice dell'esecutivo, prevede un legame tra l'elezione diretta del sindaco e la composizione del consiglio (tale da assicurare al primo il controllo di una maggioranza di seggi nel secondo) e l'automatica dissoluzione dell'assemblea rappresentativa in caso di approvazione di una mozione di sfiducia nei confronti del capo dell'esecutivo [Fabbrini 2001]. Le conseguenze politiche del nuovo assetto sono state molto rilevanti [Baldini Legnante 2000; Di Virgilio 2005]. Prima della riforma, il sindaco – e con lui il governo locale – era un attore politicamente debole. Il sindaco soffriva di un deficit di identità: la sua selezione, post-elettorale, dipendeva dai rapporti tra i partiti della maggioranza e dagli equilibri tra le loro correnti interne; durante il mandato, la sua azione era fortemente condizionata da partiti, assessori e consiglio comunale. Dopo la riforma, questi tratti sono mutati di segno e il sindaco ha sensibilmente rafforzato la propria posizione. La legittimazione diretta ha stabilizzato il suo mandato e, con esso, il governo locale. La personalizzazione, d'altro canto, è diventata una importante risorsa competitiva e uno strumento dell'azione di governo. Con l'elezione diretta, il sindaco ha conquistato supremazia istituzionale nei confronti di consiglio e assessori e ciò ha reso il primo cittadino più autonomo, sia nel rapporto coi partiti locali, sia nella sua relazione con la politica nazionale.

Anche in Germania l'elezione diretta del sindaco ha costituito una ricetta di successo. Adottata poco dopo la riunificazione – ossia in una fase di accresciuta complessità e differenziazione – la riforma ha introdotto un elemento di uniformità nell'assetto delle istituzioni locali tedesche. La prassi del modello del sindaco elettivo è però risultata poco omogenea e molto dipendente dalle diverse tradizioni politiche locali: un buon esempio di come le riforme istituzionali risentano, per *path dependency*, delle condizioni di partenza e, dunque, del contesto di applicazione [Wollman 2006]. Il sindaco elettivo è stato introdotto anzitutto, nei primi anni novanta, nei nuovi Länder orientali, che hanno optato per l'elezione diretta come espressione di *empowerment* democratico e tributo al rovesciamento pacifico del regime autoritario. Nei Länder occidentali, l'elezione diretta era già utilizzata in Baviera e nel Baden Württemberg ed è stata estesa alle altre regioni (con l'eccezione delle città-Land di Berlino, Amburgo e Brema) a garanzia di una migliore governabilità ed efficienza e per ridurre lo strapotere dei partiti.

Nel corso della transizione democratica di inizio anni novanta, l'elezione diretta del sindaco si è affermata anche nell'agenda politica di molti paesi dell'Europa orientale. È stata adottata, dal 1990, da Ungheria, Slovenia, Slovacchia, Romania e Bulgaria ed è stata introdotta, nel 2002, anche in Polonia. Quest'ultimo caso presenta più elementi di interesse. Al momento della transizione, l'elezione diretta risultò infatti improponibile, in quanto alla centralità dell'assemblea venne attribuita la funzione di antidoto alla possibilità che i dignitari locali del potere autoritario centrale instaurassero un proprio dominio personale su scala locale. La dipendenza del sindaco dall'assemblea fu però ben presto stigmatizzata, soprattutto perché rendeva debole il sindaco nei confronti della sua giunta. Nel 2002, il sindaco elettivo emerse così come possibile soluzione al malfunzionamento delle istituzioni locali e i partiti nazionali introdussero l'elezione diretta sulla base di una retorica anti-partitica. Decisero cioè “di agire contro i partiti”, in quanto l'idea dell'elezione diretta aveva ormai un diffuso sostegno pubblico ed era diventata assai popolare [Heurtaux 2006; Swianiewicz 2005].

Di sindaco elettivo si discute anche in Repubblica Ceca, dove il sindaco ha una funzione prevalentemente rappresentativa, pur potendo nominare e dimissionare l'*executive director* del comune e godendo di un potere di veto sulle risoluzioni della giunta. Il passaggio all'elezione diretta sembra perciò improbabile, avversato com'è dai partiti *established*, i quali correrebbero il rischio di perdere parte della loro influenza locale [Jüptner 2008]. Il sindaco elettivo è all'ordine del giorno anche in Lettonia.

Ricostruire in modo sinottico le modalità dell'elezione diretta del sindaco – (a) se a turno unico o con runoff e se in collegamento con elezione del consiglio oppure no; (b) se sulla base di un limite al numero di mandati consecutivi o in assenza di tale limite – e le caratteristiche delle sue relazioni istituzionali, formali e “materiali” – (c) rapporto con gli assessori (potere di nomina e di licenziamento); (d) rapporto col Consiglio (in termini di sfiducia distruttiva) – non è cosa semplice. Dai casi risultati accessibili emergono significative differenze. In Ungheria, ad esempio, il sindaco viene eletto su scheda separata, senza alcun collegamento con l'elezione del consiglio. Se il sindaco si dimette, o muore, si torna a votare per la carica di primo cittadino. Il consiglio può però auto-dissolversi e questa eventualità rimette in gioco anche la carica di sindaco (opzione, quest'ultima, utilizzata di solito per porre termine a coabitazioni paralizzanti [Soós 2008,71]). In Ungheria non sono previsti limiti alla rieleggibilità di un sindaco uscente, così come in Francia. In Italia, invece, vige il limite dei due mandati consecutivi.

Perché questa ampia diffusione del sindaco elettivo? Quali aspettative hanno accompagnato l'adozione dell'elezione diretta? E quali le conseguenze registrate nei diversi contesti?

Un'eccellente sintesi dei pro e dei contro dell'elezione diretta dei sindaci è contenuta nella Raccomandazione 151/2004 adottata dal Congresso delle Autorità locali e regionali del Consiglio d'Europa [Council of Europe 2004]. Tra i pro sono indicati: 1) *maggior legittimità* del sistema politico locale (più chiara divisione tra potere rappresentativo ed esecutivo, maggiore indipendenza sia per il sindaco, sia per l'assemblea e per la sua funzione di controllo); 2) *maggior identificazione* (incentivi alla partecipazione e al coinvolgimento dei cittadini, rafforzamento del concetto di self-government nei paesi di recente democratizzazione, identificazione del sindaco come simbolo della comunità municipale); 3) *maggior responsabilizzazione* (sindaco demo-eletto come centro di responsabilità certa e visibile e, dunque, assicurazione di una leadership più forte e responsabile, di un agenda setting più aperto, di un più incisivo scrutinio pubblico, di una risposta più rapida e efficace agli interessi locali); 4) *migliore governance* (intesa come guida, come *steering*); 5) *più grande stabilità* (come premessa di una maggiore coesione di indirizzo e di più rapide procedure amministrative). Nell'elenco dei contro, invece, il documento si sofferma su: 1) *possibilità di stallo politico* (ossia conflitto tra sindaco e assemblea, con conseguenti ricadute in termini di inefficienza e instabilità); 2) *eccessiva concentrazione di potere in una sola carica* (e, di conseguenza, personalizzazione del potere e diminuito ruolo dell'assemblea,); 3) *rischio di populismo* (ossia candidature single-issue o

fondate su un profilo costruito attraverso i media; indebolimento dei partiti e depoliticizzazione delle elezioni).

Quali le regioni emerse nei casi concreti a sostegno dell'elezione diretta? I fautori del sindaco elettivo hanno messo in campo principalmente quattro obiettivi: garantire stabilità e rafforzamento dell'esecutivo; assicurare la responsabilità e la trasparenza dell'esecutivo; fornire incentivi alla partecipazione politica (elettorale, ma non solo), avvicinando così i cittadini alle istituzioni; dare risposta ai sentimenti antipartitici [Larsen 2006; Caciagli 2007]. Nei singoli casi, le ragioni prevalenti sono state essenzialmente: 1) rafforzare, attraverso la personalizzazione del potere esecutivo, i processi democratici locali, arginando l'erosione della partecipazione politica locale (erosione spesso attribuita all'opacità dei processi decisionali locali [Stoker 2005]); 2) rafforzare, attraverso il consolidamento delle prerogative e dell'influenza dell'esecutivo, la *governance* locale.

In termini di bilancio, i 10-20 anni trascorsi dall'introduzione su ampia scala del sindaco elettivo consentono quattro conclusioni di ordine generale. Primo. L'elezione diretta sembra aver trovato consensi diffusi. Non ha determinato un innalzamento della partecipazione elettorale, ma ha reso il gioco politico-elettorale locale più semplice, riconducendolo alla selezione di un sindaco diventato centro di responsabilizzazione. Per gli elettori è più importante poter determinare il risultato della contesa elettorale che partecipare in modo costante e attivo. L'esigenza principale diventa, cioè, abitare democrazie locali più efficienti anche se a minor tasso di partecipazione. La trasparenza dei processi decisionali, il dibattito sui contenuti delle politiche, l'apertura allo scrutinio dell'opinione pubblica – d'altro canto – dipendono, per un verso, da fattori di contesto radicati in altre variabili – in particolare la cultura politica prevalente e il ruolo svolto dai partiti – e, per altro verso, sono spesso resi difficili dall'elevato contenuto tecnico delle decisioni.

Secondo. L'elezione diretta ha modificato il profilo dei nuovi sindaci. Ciò è implicito nel cambiamento delle modalità di selezione. Il passaggio dall'elezione da parte del consiglio all'elezione diretta sollecita, infatti, qualità e, dunque, un profilo della candidatura diversi dal passato. È cresciuta la personalizzazione, non solo nella campagna elettorale, ma nei contenuti dell'azione politica, ossia nella conduzione della vita politica locale e nella comunicazione tra il sindaco, da un lato, e i cittadini, i media e gli interessi organizzati, dall'altro. Ed è altresì cresciuta l'identificazione del sindaco elettivo con il territorio del suo comune, del quale diventa l'imprenditore, in un quadro di accresciuta professionalizzazione dell'esecutivo locale.

Terzo. L'insieme dei fenomeni appena indicati ha modificato la distribuzione del potere a livello locale a svantaggio dei consigli, creando una sostanziale differenziazione, e gerarchizzazione, tra politici locali al governo e politici locali eletti nelle assemblee.

Quarto. Da queste tendenze rimane in parte esclusa l'area dell'Europa centro-orientale, la quale appare afflitta da una sindrome caratterizzata da: profonda frattura città/campagna; diffusa apatia politica ed endemica crisi di partecipazione; delegittimazione di partiti politici la cui debolezza rende insanabile il difetto di strutturazione dei sistemi dei partiti [Rose e Munro 2009].

#### *4. Le regole di voto per l'elezione dei consigli comunali*

In Europa i consiglieri municipali sono ben più di un milione (il totale di milione e 200mila riportato nella Tab. 4 si riferisce a 15 paesi comunitari su 27). La grandezza dei consigli cambia in proporzione alla popolazione, anche se la grandezza media del consiglio e il numero medio di abitanti per consigliere varia da paese a paese. Tali differenze rispecchiano la morfologia dei diversi contesti municipali, secondo quanto osservato in apertura (la Francia, ad esempio, contribuisce da sola per oltre 500mila eletti municipali, con un rapporto di 1 a 116 in termini di popolazione rappresentata). Il consiglio comunale medio conta circa 20 consiglieri, ciascuno dei quali rappresenta in media poco meno di 700 abitanti. Anche su questo terreno non mancano interventi normativi recenti. La Svezia, ad esempio, ha tagliato il numero degli eletti. In Danimarca, invece, si registra una crisi di vocazione, ossia una crescente difficoltà a trovare cittadini disposti a candidarsi al consiglio comunale.

TAB. 4 – *Consiglieri municipali per paese*

Paese	N. consiglieri	N. medio di consiglieri per comune	N. medio di abitanti per consigliere
Belgio	12.698	22	783
Danimarca	4.737	17	1.084
Finlandia	12.567	28	394
Francia (*)	501.591	14	116

Germania (**)	227.474	20	250
Gran Bretagna	22.000	42	2.605
Italia	145.242	18	397
Lussemburgo	1.088	9	349
Portogallo	8.760	29	1.125
Spagna	66.760	8	597
Svezia	12.887	45	667
Repubblica Ceca	69.878	12	138
Polonia	55.544	23	689
Ungheria	25.000	8	415
Malta	425	6	588
<i>Totale</i>	<i>1.166.651</i>	<i>20</i>	<i>680</i>

*Fonte:* Council of Europe [1995].

*Nota:* (\*) Il dato della Francia si riferisce al 1983. (\*\*) Il dato si riferisce ai Länder della ex RFT.

Le regole di voto per l'elezione del consiglio comunale dipendono dalla grandezza demografica dei municipi. Se la struttura municipale del paese comprende una percentuale significativa di comuni piccoli e medio-piccoli, le regole di voto sono differenziate secondo classi di grandezza. La nozione di comune piccolo, peraltro, è anch'essa variabile (si veda Tab. 5; Spagna e Francia utilizzano tre classi di grandezza demografica).

Nei piccoli comuni prevalgono regole di carattere maggioritario applicate a liste bloccate di candidati (come in Francia e in Italia) o, più spesso, a singoli candidati (voto bloccato e *panachage* come in Ungheria). Nei comuni più grandi, le assemblee municipali sono elette per lo più con regole di voto proporzionali. Prevale la formula d'Hondt (ma in Ungheria si utilizza il St. Lagùe modificato e in Belgio la formula Imperiali). A differenza di quanto avviene a livello provinciale e regionale, nei comuni i sistemi elettorali misti vengono utilizzati raramente. Si tratta però di casi assai interessanti, ossia di sistemi misti che contengono un'implicita preoccupazione per la governabilità (come in Francia) o che prevedono un collegamento tra elezione del consiglio e elezione del sindaco (come in Italia).

Nei comuni più grandi, soprattutto quando esiste un collegamento con la composizione del governo, il sistema elettorale contiene spesso una soglia esplicita di rappresentanza (pari al 5% in Spagna, Polonia, Cechia, Estonia, al 4% in Lettonia, al 3% in Italia) (si veda ancora la Tab. 5)

Agli elettori è assegnata in molti casi – assai più che a livello regionale o nazionale – la possibilità di attribuire un voto alle persone, ossia ai singoli candidati. Ciò avviene in modi diversi (*panachage* nei comuni più piccoli, voto di preferenza in Italia, nei paesi baltici, in Polonia).

Rispetto al grado di omogeneità/eterogeneità verticale delle regole, si registra una varietà di situazioni. L’eterogeneità delle regole è ormai prevalente, secondo una tendenza alimentata da riforme elettorali numerose e realizzate in tempi diversi e dall’attribuzione del potere decisionale sugli assetti istituzionali locali ai livelli di governo intermedi. Ne è derivata una differenziazione verticale della struttura di vincoli e opportunità connessa alle regole di voto e, dunque, un quadro di incentivi favorevole alla differenziazione (verticale) del comportamento degli attori (candidati, partiti, elettori).

Si segnala infine che alcuni paesi (Portogallo, Cipro, Slovenia e Austria) hanno costituzionalizzato, per ragioni diverse, il principio proporzionale per le elezioni comunali. In tutti gli altri casi la scelta è rinviata a normativa ordinaria (nazionale o regionale) [Martins 2008].

TAB. 5 – Sistemi elettorali in uso per l’elezione dei consigli comunali nei paesi dell’Unione europea

Paese	Soglia demografica	Sistema elettorale	Tipo di formula	Voto ai candidati
Austria		PR	d’Hondt	
Belgio		PR	Imperiali	
Danimarca		PR	d’Hondt	
Finlandia		PR	d’Hondt	
Francia	<3.500 ab. >3.500 ab.	Maggioritario Misto	Majority a doppio turno ½ majority-plurality, ½ PR	Panachage <sup>(1)</sup>
Germania		PR	Hare-Niemayer	Liste aperte <sup>(2)</sup>

Gran Bretagna					
Grecia		Misto	$\frac{2}{5}$ plurality, $\frac{2}{5}$ PR		
Irlanda		PR			
Italia	<15.000 ab. >15.000 ab.	Misto Misto	$\frac{2}{3}$ plurality, $\frac{1}{3}$ PR PR con premio eventuale		Voto preferenza
Lussemburgo		Maggioritario PR	Hagenbach- Bischoff		
Olanda	No	PR	Quoziente naturale		
Portogallo		PR	d'Hondt		Lista chiusa
Spagna	<100 ab. 100<X<500 ab. >500 ab.	Maggioritario Maggioritario PR	Consejo Abierto Voto limitato d'Hondt, soglia 5%		
Svezia		PR	St. Lagüe modificato		Panachage(?)
Bulgaria					
Cechia		PR	D'Hondt <sup>(3)</sup> ; soglia 5% <sup>(4)</sup>		Panachage
Estonia		PR	Quota per candidati e poi liste (soglia 5%)		Voto ai candidati
Lettonia		PR	Soglia 4% (liste) o 6% (coalizioni)		
Lituania		PR			
Polonia	<20.000 ab. <sup>(5)</sup> >20.000 ab.	FPTP PR	soglia 5% <sup>(6)</sup>		Panachage Una preferenza

Romania				
Slovacchia		PR		
Slovenia		PR		
Ungheria	<10.000 ab. >10.000 ab.	Maggioritario Misto 60%FPTS; 40%PR	Voto bloccato  PR: St. Lagüe modificato	
Cipro	PR			
Malta	PR			

*Fonte:* elaborazione propria da Martins [2008], Magre Ferran [2002], leggi elettorali comunali singoli paesi; per i Paesi Baltici : Vanags e Vilka (2006)

*Note:* <sup>(1)</sup> Esiste una differenza tra i comuni con meno di 2.500 abitanti e quelli con popolazione compresa tra 2.500 e 3.500. In entrambi è possibile il *panachage*, ma nel secondo caso le candidature devono essere formalizzate (mentre nei comuni più piccoli tutti gli elettori sono candidati); <sup>(2)</sup> Liste chiuse sono rimaste in tre soli Länder: Nord Reno\_Westfalia, Saarland, Schleswig Holstein; <sup>(3)</sup> Fino al 2002 St. Lagüe; <sup>(4)</sup> Soglia introdotta nel 2002 [Jüptner 2008, 23]; <sup>(5)</sup> 40.000 dal 1990 alla riforma del 1998; <sup>(6)</sup> Soglia introdotta con la riforma del 1998.

### 5. Quanto contano le elezioni comunali?

Cosa è accaduto ai processi elettorali locali a seguito dei cambiamenti politici e istituzionali che hanno investito il livello locale di governo e che, in molti paesi, hanno reso elettiva in molti paesi la carica di sindaco e modificato i sistemi elettorali per l'elezione del consiglio? Come si caratterizzano tali processi nei paesi dell'Europa centro-orientale, a vent'anni dall'avvio delle rispettive transizioni democratiche? Qual è, infine, la relazione tra elezioni locali e elezioni nazionali?

In questa sede proverò a fornire alcune risposte provvisorie, sotto forma di ipotesi, in attesa di rendere più robusto e attendibile il riscontro empirico fin qui disponibile. Mi porrò dal punto di vista degli elettori, riconducendone le possibili scelte a tre alternative di fondo, mettendo a fuoco, per ciascuna di

esse, alcune considerazioni su temi e problemi che vi sono connessi. E tre alternative sono: (a) votare o non votare; (b) votare per la specifica posta in palio; (c) votare locale pensando nazionale.

La prima alternativa chiama in causa, anzitutto, il declino della partecipazione elettorale su scala locale, fenomeno registrato nell'ultimo ventennio in tutta Europa (si veda la Tab. 6). L'istituzione in crisi è, soprattutto, il consiglio comunale, indebolito su due fronti: rispetto all'esecutivo, di cui si è osservato un rafforzamento sia in termini istituzionali sia per tipo di legittimazione; rispetto ai cittadini, il cui interesse si orienta meno che in passato all'essere elettori e si manifesta semmai, magari con modalità intermittenti, a forme di partecipazione di prossimità. Si è parlato, in proposito, di micro-rappresentatività [Gardère e Gardère 2008] e si è registrata la presenza, e la fortuna, di nuove liste locali o civiche (si veda oltre). Come si è detto, l'elezione diretta dei sindaci non ha costituito un antidoto efficace al fenomeno della crescente disaffezione elettorale, come invece alcuni avevano immaginato. Il suo effetto sulla partecipazione, in generale, è stato pressoché nullo, anche se le caratteristiche della contesa elettorale, in particolare il suo grado di incertezza e la possibilità di alternanza, fanno a volte la differenza e producono picchi di partecipazione. Il fattore che più conta, ad ogni modo, è il calendario elettorale. Quando – come in Polonia, in Ungheria o nell'area scandinava – si ha contestualità tra tipi diversi di elezioni (e dunque le elezioni locali si tengono nello stesso giorno in cui si svolgono le elezioni regionali o nazionali), allora il calo della partecipazione elettore a livello locale è più contenuto.

TAB. 6 – *Partecipazione elettorale nelle elezioni comunali e nelle elezioni politiche in Europa (valori %)*

Paese	Elezioni comunali		Differenza tra elezioni comunali e politiche
	%	Anni di riferimento	
Austria	78	1995-99	-2
Finlandia	56	2000	-9
Francia	69	2001	+9
Germania	59	1999	-20
Gran Bretagna	35	2002	-24

Italia	80	1996	-1
Olanda	59	1998	-20
Spagna	64	1999	-5
Svezia	78	2002	-2
Cechia	45	1998	-29
Estonia	49,7	2002-05	-8
Lettonia	57,5	1994-2005	+2
Lituania	49,2	2002	
Polonia	45	1998	-1
Romania	45	2000	-20
Ungheria	46,7	1990-2006	-18,5

*Fonte:* Kersting 2005, 34-35; Per Ungheria Soós 2008, 71; Per Cechia: Jüptner 2008, 23 46,4% nel 2006, più alto del Senato 2006 e delle Europee 2004; Per Paesi Baltici: Vanags e Vilka (2006)

La seconda alternativa, ossia l'espressione di un voto locale sempre più legato alla specifica posta in palio, è anch'essa collegata al calendario elettorale. In questo caso, però, la differenza non è solo tra paesi che abbinano elezioni locali e elezioni di altro tipo e paesi che non lo fanno, ma anche tra paesi in cui le elezioni locali si tengono *tutte assieme* (si è già detto di Polonia, Ungheria e area scandinava; si deve aggiungere la Francia, dove le elezioni comunali si svolgono separatamente dalle altre) e contesti in cui ciò non avviene (ad esempio Gran Bretagna, Italia e Repubblica Ceca, che di solito convoca un terzo delle elezioni locali in concomitanza con le elezioni del Senato). Nel primo caso vi è un evidente incentivo a comportamenti di voto plasmati da una logica nazionale (anche se nell'area scandinava si registra una crescente propensione degli elettorali a esprimere uno *split vote*). Nel secondo, invece, la logica delle *second order elections* si dispiega più facilmente e, con essa, l'espressione di un voto "in libera uscita".

Ciò, peraltro, non significa votare avendo in mente obiettivi locali. La logica delle elezioni di secondo ordine induce infatti gli elettori a utilizzare il voto locale per mandare "segnali" nazionali. Comportamenti e fenomeni più recenti inducono però a formulare una ipotesi diversa: l'ipotesi del "disancoramento". La maggiore interconnessione tra i diversi livelli di governo e l'accresciuta responsabilizzazione dei governi locali (e dei governi intermedi, regionali e provinciali) sembra infatti aver favorito una relativa autonomia delle scelte elettorali locali rispetto alla politica nazionale. Le elezioni locali si sarebbero cioè maggiormente radicate nel contesto locale e,

dunque, territorializzate. Questa argomentazione, che potremmo definire neo-localista sembra trovare alcune interessanti conferme empiriche sulla base di indicatori quali: l'entità del voto difforme in elezioni concomitanti inerenti livelli diversi; il grado di partitizzazione della competizione elettorale locale e il crescente successo delle liste civico-localistiche; la sensibilità del comportamento degli elettori al grado di competitività del voto locale, agli *enjeux* specifici, alla personalità dei candidati, alla loro posizione di *incumbents* (posizione che sembra in grado di assicurare un vantaggio competitivo, ma che a volte si traduce in uno svantaggio, come quando il voto si orienta a *sortez les sortants*).

In questo quadro, il caso delle liste civiche locali riveste un particolare interesse. Il concetto di lista civica locale dev'essere precisato, perché si riferisce a oggetti empirici assai diversi tra loro. In proposito non manca una tradizione pluridecennale. Alla metà degli anni sessanta, in Francia, le liste *Alim* (*liste d'Action Local et Intérêts Municipaux*) contavano sulla maggioranza assoluta dei voti municipali. Nel biennio 1993-94, agli esordi del sindaco elettivo, l'Italia conobbe una stagione di accentuata de-partitizzazione dell'offerta elettorale locale e il fiorir di etichette civico-localiste, in molti casi messe in campo dagli stessi partiti per esigenze di *maquillage*. In anni più recenti, si è invece affermato delle cosiddette liste "del sindaco", ossia di liste costruite attorno alla figura di sindaci uscenti che si proponevano per un secondo mandato, o di candidati sindaci al primo tentativo. In altri contesti, come ha messo in luce una recente ricerca [Reiser e Holtmann 2008], sono emersi fenomeni altrettanto interessanti e a volte sorprendenti. In Polonia, ad esempio, malgrado la stabilizzazione del ruolo dei partiti, "a dominare in sede locale sono liste non-partitiche (...) molte delle quali radicate nei governi locali uscenti e nei loro ranghi amministrativi" [Dudzinska 2008, 105]. Nelle elezioni locali più recenti, svoltesi nel 2006, le liste non partitiche hanno rappresentato in Polonia il 70% delle liste e conquistato il 77% dei seggi nei comuni al di sotto dei 20mila abitanti e il 51% dei seggi nei comuni al di sopra dei 20.000 abitanti (comprese le 65 città più grandi, le città-province). Le liste indipendenti sono fortemente presenti anche nella Repubblica Ceca, favorite da una struttura municipale assai frammentata (solo 63 dei 6.249 comuni hanno più di 20.000 abitanti). Nelle elezioni del 2006, le liste indipendenti (non istituzionalizzate) con il 9,5% dei voti hanno ottenuto il 58,1% dei mandati. Si tratta di un fenomeno in crescita, sospinto dalla cattiva reputazione di cui i partiti politici godono in Cechia. In Estonia, invece, il fenomeno è in calo: le liste locali (dette "alleanze elettorali dei cittadini") raccoglievano il 65% dei voti, e circa l'80% dei seggi, negli anni novanta, mentre nel 2005

sono rimaste al di sotto del 20% dei voti e del 30% dei seggi. Tra le cause di questo declino, si segnala l'affermazione di un sistema partitico nazionale in grado di standardizzare il paesaggio politico e di ridimensionare o estromettere dalla scena locale formazioni elettorali non partitiche<sup>3</sup>.

Diversamente dall'Europa occidentale, dove le liste locali si sono caratterizzate come risposta a una politica partitica stagnante, nell'Europa centro-orientale esse hanno costituito un momentaneo strumento per organizzare la mobilitazione politica e la rappresentanza fino a quando i partiti non si sono riorganizzati su scala nazionale. Si tratta, dunque, di un fenomeno della transizione? Come si è visto, sembra essere così per l'Estonia e per gli altri paesi baltici, ma non per Polonia e Repubblica Ceca. Tali dinamiche ricordano, in parte, l'evoluzione assunta dal fenomeno delle liste locali nella ex Germania occidentale: fase di successo delle liste indipendenti e civiche negli anni post bellici; lungo periodo di declino e debolezza; ripresa consistente negli ultimi 20 anni (con zona di forza nei Länder del Sud). Oggi, in Germania, le liste locali sono presenti in Germania nel 74% dei comuni e ottengono più del 35% dei voti. Sono più forti a Est (45,7% dei voti validi) che a Ovest.

Anche in Svezia il malcontento nei confronti dei partiti *established* e del funzionamento del sistema democratico ha comportato la comparsa di nuove liste. Il dominio dei partiti *established* a livello locale ha conosciuto un'erosione (si registra una crescita dello *split vote*). La scena politica locale si è così aperta a nuovi giocatori, che hanno guadagnato spazio anche grazie al declino di partecipazione. La prevalente attenzione dei partiti *established* alla politica nazionale appare a un numero crescente di elettori svedesi in forte contrasto con l'attenzione alle questioni locali e incompatibile con una forte leadership locale. Qualcosa di simile si registra in Olanda: “negli ultimi 15

---

<sup>3</sup> In questa evoluzione, gli incentivi istituzionali legati alla procedura di elezione del Presidente della Repubblica hanno giocato un ruolo fondamentale. La costituzione estone prevede infatti che, se il Parlamento non riesce a eleggere il Presidente con i due terzi dei voti, si passi al ballottaggio tra i due candidati più votati nel quadro di un collegio elettorale composto dai 101 membri del Parlamento e da circa 250 rappresentanti dei governi locali. Il ricorso a tale procedura, nel 2001, dimostrò quanto imprevedibile fosse il comportamento degli elettori “non-partitici”. La reazione dei partiti nazionali presenti in parlamento non si fece attendere. Essi, ad esempio, accrebbero il finanziamento pubblico per i partiti presenti in parlamento (con una ricaduta positiva sulla loro presenza nel tessuto locale) e inasprirono le barriere di ingresso nell'arena elettorale (introducendo sin dal 1998, ad esempio, il divieto di candidarsi con *joint lists*) [Pettai, Toomla, Joakit 2008].

anni, [vi è stata] un'enorme crescita dei partiti locali indipendenti e del loro seguito elettorale", al punto che essi possono essere considerati "più il prototipo di un'organizzazione di partito modernizzata e di tipo nuovo che un'anomalia" [Boogers 2008]. Le liste locali – considerate nel loro complesso – sono diventate così, dopo le elezioni del 2002 e del 2006, il più forte partito olandese a livello locale in termini di seggi. Si tratta di liste di diversa natura: liste apolitiche di interesse locale (circa la metà del totale); liste di protesta antipartito; liste *single issue* o di categoria (come ad esempio le liste degli anziani o le liste dei giovani).

Il fenomeno delle liste locali è legato anzitutto alla variabile dimensione. Del resto, "il *size* è determinante per il modo in cui il comune funziona" [Jüptner 2008, 31-32]. Si può aggiungere che la dimensione sembra costituire un fattore più importante dello stesso sistema elettorale. In proposito, occorre però tener presente l'importanza delle norme relative all'*accesso* al processo elettorale (come insegna, tra gli altri, il caso polacco, che ha visto i partiti nazionali utilizzare l'introduzione dell'elettività del sindaco per inasprire sensibilmente le norme che regolano la possibilità di presentare liste alle elezioni).

La terza alternativa, che abbiamo definito votare locale pensando nazionale, ha a che fare anch'essa, anzitutto, con la ricordata influenza del calendario elettorale. Chiama inoltre anch'essa in causa il sistema dei partiti e la sua capacità di nazionalizzare il voto locale. In proposito, occorre ricordare che i sistemi di partito europei hanno perso strutturazione, così come i partiti grado di istituzionalizzazione. In alcuni contesti più che in altri, ciò ha liberato il territorio locale dalla loro presa. Nei paesi dell'Est, in particolare, si parla di *floating systems of parties* [Rose e Munro 2009], terreno che favorisce la personalizzazione e conferisce maggiore autonomia alle élites locali, soprattutto laddove il sindaco diventa elettivo.

A volte si registra però un rovesciamento della prospettiva tradizionale: non è tanto l'elezione locale a essere nazionalizzata, ma piuttosto il voto locale a proiettarsi su scala nazionale. Questo fenomeno si riscontra, ad esempio, quando ad esercitare una vocazione nazionale sono gli stessi sindaci, in particolare i sindaci di grandi realtà urbane o della capitale del paese. Il tentativo di trasformare la prova di governo locale in una vetrina e in un trampolino per carriere di partito o di governo nazionali, del resto, non è una novità e non manca di precedenti illustri – dal borgomastro di Berlino Willy Brandt, al sindaco di Parigi Jacques Chirac. Tale tradizione è stata di recente rinverdata da nuovi casi, dalla candidatura dei sindaci di Roma Rutelli e Veltroni alla guida del governo nazionale (nel 2001 e nel 2008), all'arrivo del sindaco di Sofia Borissov alla guida del governo bulgaro nel luglio 2009.

## *Bibliografia*

Ackaert, J. (2005), *Proposte di riforma in Belgio. Il caso delle Fiandre*, in Caciagli e Di Virgilio (a cura di), pp. 153-171.

Baldini, G. e G. Legnante (2000), *Città al voto. I sindaci e le elezioni comunali*, Bologna, il Mulino.

Berg, R. e Rao N. (eds.) (2006), *Transforming Local Political Leadership*, Houndmills e New York, Palgrave.

Bobbio, L. (2002), *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Roma-Bari, Laterza.

Booher, M. (2008), *Local Political Parties in the Netherlands: Anomaly or Prototype*, in Reiser e Holtmann (eds.), pp. 149-168.

Borraz, O. e Le Galès, P. (2005), *France: the intermunicipal revolution*, in Denters e Rose (a cura di), pp. 12-28.

Caciagli, M. e Di Virgilio, A. (a cura di) (2005), *Eleggere il sindaco. La nuova democrazia locale in Italia e in Europa*, Torino, Utet.

Caciagli, M. (2007), *Como eligir al alcalde: una perspectiva comparada*, mimeo.

Callanan, M. e MacCarthaigh, M. (2008), *Local Government Reforms in Ireland*, in Dollery, B. E., Garcea, J., LeSage Jr., E.C. (eds), *Local Government Reforms. A Comparative Analysis of Advanced Anglo-American Countries*, Cheltenham e Northampton, Edward Elgar Publishing Limited, pp. 104-132.

Caufield, J. e Larsen, H. O. (2002) (eds.), *Local Government at the Millennium*, Opladen, Leske e Budrich.

Council of Europe (1995), *The size of municipalities, efficiency and citizen participation*, Council of Europe, Bruxelles.

Council of Europe (2004), *Recommendation 151 (2004) on the advantages and disadvantages of a directly elected local executive in the light of the principles of the European Charter of Local Self-Government*,

H., Delwit P. (eds) (2005), *Revolution or Renovation? Reforming Local Politics in Europe*, Brugge, Vanden Broele.

Denters, B e Rose, L.E. (eds.) (2005), *Comparing Local Governance. Trends and Developments*, New York, Palgrave MacMillan.

- Di Virgilio, A. (2005), *Il sindaco elettivo: un decennio di esperienze in Italia*, in Caciagli e Di Virgilio (a cura di), pp. 5-22.
- Dudzinska, A. (2008), *Non-party Lists in Local Election in Poland*, in Rieser e Holtmann (a cura di), pp. 105-125.
- Elander, I. e Gustafsson, M. (1993), *The re-emergence of local self-government in Central Europe. Some notes on the first experience*, in "European Journal of Political Research", 23, pp. 295-322.
- Fabbrini, S. (2001), *Features and Implications of Semi-parliamentarism. The Direct Election of Italian Mayors*, in "South European Society & Politics, n. 2, pp. 47-70.
- Gardère, E. e Garère J.Ph. (2008), *Démocratie Participative et communication territoriale Vers la micro-representativité*, Parigi, L'Harmattan.
- Göhlert, S., Holtmann, E., Krappidel, A., Reiser, M. (2008), *Independent Local Lists in East and West Germany*, in Reiser a Holtmann (eds), pp.127-148.
- Goldsmith, M. (2005), *A New Intergovernmentalism?*, in Denters e Rose (a cura di), pp. 228- 245.
- Guérin, É. e Kerrouche, É. (2008), *Form Amateurs to Professionals: The Changing Face of Local Elected Representatives in Europe*, in "Local Government Studies", n. 2, pp. 179- 201.
- Heurtaux, J. (2005), *The Direct Election of Mayors in Poland and the Paradox of the Depolitization of Local Politics*, in Steyvers, Pilet, Reynaert, Delwit (a cura di)
- Illner, M. (2003), *Devolution of Government in the Ex-Communist Countries: Some Explanatory Frameworks*, in Baldersheim, H, Illner, M, Wollmann, M. (eds.), *Local Democracy in Post-Communist Europe*, Leske e Budrich, Opladen, pp. 9-28.
- Jüptner, P., (2008), *Local Lists in the Czech Republic*, in Reiser a Holtmann (eds), pp.21-38.
- Kerrouche, É (2006), *The Powerful French Mayor: Myth and Reality*, in Berg, R. e Rao N. (eds.), pp.
- Kersting, N. (2005), *Elezione diretta e rafforzamento dei sindaci in Germania*, in Caciagli e Di Virgilio (a cura di), pp. 23-41.

- Larsen, H. (2006), *Transforming local political leadership: models, trends and reforms*, in Berg e Rao (eds.).
- Mabileau, A. (1995), *De la monarchie municipale à la française*, in “Pouvoirs”, 73, pp. 7- 17.
- Magre Ferran, J. (2002), *Els Sistemes Electorals Municipals a la Unió Europea*, in “Síntesi”, n. 4.
- Maragall, P. (eds.) (1998), *How local and regional governments works in Europe*, Londra, Newmedia.
- Martins, D. (2008), *Les modes de scrutiny des elections locales dans le vingt-sept Etats membres de l'Union européenne*, in “Revue française de Droit constitutionnel”, 74, 263-282.
- Mouritzen, P.E. e Svara, J.H (eds.) (2002), *Leadership at the Apex. Politicians and Administrators in Western Local Governments*, University of Pittsburgh Press.
- Page, E.C. e Goldsmith, M. J. (1987) (a cura di), *Central-Local Relations in Unitary States*, Sage, London.
- Pallares, F. (2005), *El sistema electoral local en España: balance hacia el futuro en perspectiva comparada*, in Font, T. (dir.), *Anuario del Gobierno Local 2004. El gobierno local en la reforma del Estado de las Autonomias*, Barcelona, Ed. Fundación Democracia y Gobierno Local/Instituto de Derecho Publico.
- Pallaver, G. (2005), *L'elezione diretta del sindaco in Austria*, in Caciagli e Di Virgilio (a cura di), pp. 42-61.
- Pettai, V., Toomla, R., Joakit, E. (2008), *Citizen Electoral Alliances in Estonia: Citizen Democracy versus Cartel Parties*, in Reiser a Holtmann (eds), pp.85-104.
- Pilet, J.B, Steyvers, Reynaert, Devos, C. (2005), in *Three Regions, Three Debates, Three Outcomes? The Appointment of Mayors in Belgium*, in Steyvers, Pilet, Reynaert, Delwit (eds), pp. 49-80.
- Rao, N. (2006) *From Committees to Leaders and Cabinets: The British Experience*, in Berg, R. e Rao N. (eds.), pp.
- Rieser, M. e Holtmann, E. (eds.) (2008), *Farewell to the Party Model? Independent Local Lists in East and West European Countries*, Wiesbaden ,VS Verlag.

- Rose, R. e Munro, N. (2009), *Parties and Elections in new European Democracies*, Colchester, ECPR press.
- Soós, G., (2008), *Local and National Parties in Hungary*, in Reiser e Holtmann (eds), pp.62- 84.
- Steyvers, K., Pilet, J.-B., Reynaert, H., Delwit P. (eds) (2005), *Revolution or Renovation? Reforming Local Politics in Europe*, Brugge, Vanden Broele.
- Stoker, G. (2005), *L'elezione diretta del sindaco nella Grande Londra e la proposta laburista per tutti i comuni inglesi*, in Caciagli e Di Virgilio (a cura di), pp. 153-171.
- Swianiewicz, P. (2005), *Poland: a time of transition*, in Denters e Rose (eds.), pp. 100-118.
- Tarrow, S. (1979), *Tra centro e periferia. Il ruolo degli amministratori locali in Italia e in Francia*, Bologna, il Mulino.
- Vanags, E. e Vilka, I. (2006), *Local Government in the Baltic States: Similar but Different*, in "Local Government Studies", 5, pp. 623-637.
- Vandelli, L. (2005), *Il governo locale*, Bologna, il Mulino.
- Vandelli, L. (2000), *La cellule de base de toutes les démocraties*, in "Pouvoirs", n. 95, pp. 5- 17.
- Vetter, A. (2007), *Local Politics: A resource for Democracy in Western Europe? Local Autonomy, Local Integrative Capacity, and Citizens'Attitudes toward Politics*, Plymouth, Lexington Books.
- Wollmann, H. (2006), *The Directly-elected Executive Mayor in German Local Government*, in Berg, R. e Rao N. (eds.) (2006)
- Ziller, (2000), *Fragmentation/participation: quelle bonne dimension?* , in "Pouvoirs", n. 95, pp. 19-31.

# I sistemi elettorali regionali in Italia

di Giovanni Tarli Barbieri (Università di Firenze)

## 1. *Il sistema elettorale regionale prima del 1995*

Prima del 1999 la disciplina elettorale delle Regioni a statuto ordinario era, stante il disposto dell'art. 122, comma 5, Cost., allocata alla competenza dello Stato.

Tale scelta che determinò un regime elettorale uniforme che non lasciava quindi spazio ad autonome determinazioni regionali, diversamente da quanto previsto in materia di organizzazione interna delle Regioni, di competenza degli statuti ordinari ai sensi dell'art. 123 Cost.<sup>1</sup>.

Già nel testo costituzionale originario era quindi presente quella scissione tra disciplina della forma di governo (allora disciplinata nei suoi profili essenziali dalla Costituzione e quindi dallo statuto) e disciplina elettorale (rimessa, “in esclusiva” alla legge statale), che anche la l. cost. 1/1999 ha riproposto, in forme nuove e diverse (cfr. parr. 9 ss.).

Come è noto, la l. 108/1968, che ha disciplinato la disciplina elettorale delle Regioni a statuto ordinario, fu approvata al culmine di un dibattito nel quale era stata perfino avanzata la proposta di una elezione indiretta (o di secondo grado) dei Consigli regionali, sul presupposto che l'elezione a suffragio universale non fosse imposta dalla Costituzione<sup>2</sup>.

Alla fine, sia per le obiezioni avanzate in sede dottrinale, sia per l'analogia con le scelte nel frattempo fatte dalle Regioni a statuto speciale, sia, infine, per il mutato contesto politico nel quale maturò l'istituzione delle Regioni di diritto comune, il modello dell'elezione diretta dei Consigli regionali finì per imporsi [Paladin 1992, 309-310].

Il sistema elettorale previsto dalla l. 108/1968 ricordava, in qualche misura, quello allora vigente per la Camera dei deputati. Tale legge prevedeva, infatti, che ogni Consiglio regionale fosse composto di un numero di seggi determinato alla luce di determinate fasce di popolazione (da un minimo di 30 membri ad un massimo di 80 per le Regioni con più di 6 milioni di abitanti).

---

<sup>1</sup> È da ricordare che il progetto di Costituzione elaborato dalla Commissione dei 75 recava la previsione secondo cui il sistema di elezione avrebbe dovuto essere conforme a quello per la formazione della Camera dei deputati.

<sup>2</sup> Non a caso, il disegno di legge governativo presentato nella IV legislatura (A.C. n. 1391) si ispirava ad un modello per il quale i consiglieri regionali erano eletti dai Consiglieri provinciali.

Le circoscrizioni elettorali coincidevano con il territorio delle Province e ciò, anche alla luce della previsione del voto di preferenza<sup>3</sup>, aveva dato luogo ad obiezioni circa il localismo della rappresentanza che tale scelta presupponeva [Gizzi 1991, 109].

I seggi erano assegnati in primo luogo a livello provinciale con il metodo Hagenbach-Bischoff. I seggi residui erano assegnati in un collegio unico regionale nel quale confluivano da una parte i voti residui e dall'altra i seggi non ancora assegnati (il metodo era in questo caso il quoziente naturale).

Infine, l'art. 13 della legge consentiva l'espressione di un numero di preferenze variabile da una a tre, a seconda del numero di consiglieri da eleggere nella circoscrizione.

Le differenze rispetto al sistema elettorale della Camera dei deputati erano date, da un lato, dalla formula prescelta per l'elezione nelle circoscrizioni provinciali (Hagenbach-Bischoff anziché Imperiali) e, dall'altra, dall'assenza dei pur limitati filtri per l'accesso ai seggi-resto<sup>4</sup>.

È appena il caso di ricordare che questo sistema elettorale era diverso da quello fatto proprio dalle Regioni a statuto speciale, pur condividendone una *ratio* proporzionalistica (cfr. *infra*, par. 16.1 ss.).

## *2. La riforma del 1995: una legge elettorale tipica della I fase della transizione italiana*

Il dibattito sulla revisione della legge elettorale regionale ha preso le mosse all'indomani della stagione referendaria del 1993.

La l. 43/1995, per inciso, è l'ultima nel processo di riforme elettorali che aveva riguardato prima Comuni e Province (l. 81/1993) e, a seguito, del referendum elettorale del 1993, Camera e Senato (ll. 276 e 277/1993) [per tutti, Di Giovine-Sicardi 1995, 220 ss.; D'Alimonte 1995, 515 ss.; Di Giovine-Pizzetti 1996, 11 ss.; Fusaro 1997, 223 ss.].

Tale legge, oltre a riformare il sistema elettorale già delineato dalla l. 108/1968, ha introdotto alcuni congegni direttamente incidenti nel tessuto della forma di governo, come la previsione di capilista regionali

---

<sup>3</sup> Fino all'entrata in vigore della l. 43/1995 l'elettore poteva manifestare da una a tre preferenze, a seconda del numero dei consiglieri da eleggere nella circoscrizione provinciale.

<sup>4</sup> Come è noto, per l'elezione della Camera era previsto che potessero accedere al riparto dei seggi nel collegio unico nazionale le sole liste che avessero conseguito almeno 50.000 voti e un quoziente intero a livello circoscrizionale: come è noto, questo "filtro" ha impedito il conseguimento della rappresentanza a liste che pure avevano ottenuto un risultato globalmente non irrilevante.

sostanzialmente (ma non formalmente) candidati alla carica di presidente (art. 2) e una anomala previsione di scioglimento anticipato del consiglio (art. 8), pudicamente qualificata come riduzione ad un biennio della sua durata, in ogni caso in cui nel corso di ventiquattro mesi il rapporto fiduciario tra Consiglio e Giunta sia comunque posto in crisi [per tutti, Pertici 1998, 1055 ss.].

Tali contenuti, assai problematici sul piano della legittimità costituzionale, si spiegano con il fatto che l'approvazione della l. 43/1995 è stata decisa dopo che si era rivelata impraticabile l'approvazione di un'apposita legge costituzionale volta ad introdurre la possibilità dell'elezione diretta del Presidente della Regione e ad ampliare l'autonomia statutaria regionale.

Tuttavia, le crisi di Giunta che in tre Regioni (Molise, Campania, Calabria) avevano determinato il rovesciamento delle maggioranze uscite vincitrici dalle elezioni del 1995 hanno posto in discussione l'assetto determinato dalla l. 43.

La l. cost. 1/1999 ha completato il disegno riformatore.

Essa rappresenta una sostanziale linea di compromesso tra quanti sostenevano la necessità di imporre in sede di revisione costituzionale l'elezione diretta del presidente della regione e quanti, al contrario, avrebbero voluto privilegiare l'esigenza di garantire alle singole regioni la possibilità di scegliere autonomamente la propria forma di governo.

Come è noto, la l. cost. 1/1999, novellando l'art. 122, comma 1, Cost., ha attribuito alla legge regionale, nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, il compito di disciplinare «il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali», demandando allo statuto le determinazioni in materia di forma di governo (art. 123, comma 1, Cost.).

L'art. 5 della stessa l. cost. 1/1999 contiene poi una disciplina transitoria, fino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti e delle nuove leggi elettorali, disponendo, per quanto qui interessa, che «l'elezione del Presidente della Giunta regionale è contestuale al rinnovo dei rispettivi consigli regionali e si effettua con le modalità previste dalle disposizioni di legge ordinaria vigenti in materia di elezione dei Consigli regionali», qualificando i capilista dei listini regionali come candidati alla Presidenza della Regione (comma 1).

Il regime elettorale transitorio è tuttora vigente nella maggioranza delle Regioni: infatti, sette Regioni non hanno ancora legiferato in materia di sistema elettorale in senso stretto<sup>5</sup>, mentre in tre (Marche; Campania; Umbria)

---

<sup>5</sup> Si tratta di Piemonte, Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia Romagna, Abruzzo, Molise. Tra queste si deve comprendere anche l'Emilia Romagna, poiché l'art. 53 della l.r. 24/2009 si

la legge elettorale adottata dalle Regioni si applicherà solo a partire dalle elezioni regionali del 2010. Infine, quattro Regioni hanno adottato leggi applicate già alle elezioni del 2005<sup>6</sup> ma di queste solo la Toscana si è data una nuova legge elettorale completa, mentre le altre tre hanno apportato solo limitate innovazioni alle ll. 108/1968 e 43/1995, introdotte con la discutibile tecnica (definita “impropria” dalla Corte costituzionale nella sent. 196/2003) della novellazione.

Non è il caso di ripercorrere in questa sede di ripercorrere nei dettagli il sistema elettorale in questione, salvo ricordare che esso si è inserito perfettamente nel quadro dei sistemi elettorali adottati dopo il 1993. Salvo infatti le ormai abrogate leggi Mattarella per il Parlamento nazionale (scritte però sotto “dettatura” del corpo elettorale, come fu allora sostenuto anche dal Capo dello Stato), l’adozione di sistemi elettorali proporzionali con premio di maggioranza si è dimostrata un modello prediletto dalla classe politica cui si è aggiunta, per gli enti territoriali sub-statali, l’elezione diretta del vertice dell’Esecutivo.

Si tratta di un modello nel quale, preso atto dell’impossibilità politica di incidere sulla frammentazione del sistema politico, risulta decisiva, quale contrappeso, l’introduzione del meccanismo *aut simul stabunt, aut simul cadent*, sul piano della forma di governo [D’Alimonte 2000, 32]. Su questa correlazione si tornerà in seguito, salvo evidenziare già in questa sede che un tale *mix* rischia di dar vita a due esiti entrambi preoccupanti, vale a dire o ad un sistema nel quale il Presidente rimane comunque debole, a fronte di un’Assemblea difficilmente governabile, perché eccessivamente frammentata, ovvero a Presidenti che cerchino una legittimazione “plebiscitaria” anche al di fuori del Consiglio [Cavaleri 2001, 105 ss.].

La legge 43/1995 presenta un aspetto fondamentale che va rimarcato: esso è un sistema *majority assuring*, nel senso che esso produce un esito certo sia a livello di elezione del Presidente, sia a livello di maggioranza consiliare ad esso collegata.

È bene però ribadire che il meccanismo è congegnato in modo tale che è l’elezione del Presidente a determinare il “colore politico” dell’assemblea, fino al punto di assicurare il premio di maggioranza alla coalizione collegata al

---

limita a ricondurre al Presidente della Regione la competenza in ordine all’indizione delle elezioni ed all’assegnazione dei seggi alle singole circoscrizioni. Per quanto riguarda la Basilicata, cfr. *infra*, par. 11.

<sup>6</sup> Come si dirà (par. 11), si tratta di Lazio, Puglia, Calabria.

candidato Presidente più votato, anche nel caso in cui la maggioranza dei voti sia andata alle liste collegate ad un altro candidato<sup>7</sup>.

Tra i sistemi elettorali adottati in Italia a partire dal 1993 per gli enti territoriali, solo quello per i Comuni sotto i 15.000 abitanti e quello per le Province hanno la stessa caratteristica, ma, in entrambi i casi, si tratta di due sistemi elettorali nei quali non è previsto il voto disgiunto. D'altra parte, per quanto riguarda i sistemi elettorali per il Parlamento nazionale, mentre quello della Camera ha il carattere della decisività, è fin troppo noto che tale carattere è assente nel sistema elettorale per il Senato.

Non è allora un caso che fino alla svolta del Pd e alla nascita del Pdl con la nuova geografia politica che si sta profilando, il modello regionale abbia esercitato un discreto fascino sulle forze politiche alcune delle quali ne avevano auspicato l'estensione a livello nazionale (senza però l'elezione diretta del *Premier*, surrogata dall'indicazione del nome sulla scheda elettorale, secondo quanto stabilito dal testo originario della l. 43/1995)<sup>8</sup>.

### *3. Il sistema elettorale di cui alle ll. 108/1968 e 43/1995 e il suo rendimento istituzionale*

La l. 43/1995, soprattutto a seguito della legge cost. 1/1999, tutto sommato ha funzionato nel senso atteso dagli attori politici.

Quanto agli effetti, il sistema elettorale in questione ha soddisfatto alcune condizioni essenziali.

In primo luogo, esso ha favorito la creazione di due coalizioni pre-elettorali chiaramente identificabili e capaci di raccogliere la quasi totalità dei voti e dei seggi.

Nel passaggio dalle elezioni dal 1995 al 2005 la concentrazione bipolare dei voti e soprattutto dei seggi è decisamente cresciuta: nelle elezioni del 2005 solo in due Regioni le "terze forze" hanno ottenuto seggi, e in un caso (Prc in Toscana) solo grazie alla mancata estensione verso sinistra della coalizione dell'Unione, mentre nell'altro caso, grazie al successo di una lista promossa da un imprenditore radiotelevisivo locale (Giorgio Panto). In ogni caso, la somma

---

<sup>7</sup> L'eventualità non è teorica giacché si è verificata nelle elezioni regionali del 2000 in Molise (poi ripetute a seguito dell'annullamento delle consultazioni elettorali) e nelle elezioni regionali del 2005 in Lazio: in entrambi i casi la coalizione di centro-destra ha superato il 50% dei voti ma il suo candidato Presidente è stato sconfitto.

<sup>8</sup> Si pensi al fatto che tale modello è stato presente nel dibattito sulla riforma elettorale che si è sviluppato nella XV legislatura: allude a tale modello il Ministro Chiti (nella *introduzione* a Nardella 2007, 11).

dei voti delle prime due coalizioni è comunque sempre superiore al 90% (anche nelle elezioni regionali abruzzesi del 2008 in cui l'Udc si è presentato da solo) e in non poche regioni raggiunge il 100%<sup>9</sup>.

La conseguenza della progressiva bipolarizzazione della competizione elettorale, indotta dal sistema elettorale in oggetto, fa sì che il candidato Presidente vincitore veda aumentare, nel passaggio dalle elezioni del 1995<sup>10</sup> a quelle del 2005 la percentuale dei propri voti: mentre nel 1995 solo in sei casi la lista maggioritaria vincente si è attestata sopra il 50% dei voti, nel 2005 questa percentuale è superata in ben quattordici regioni su quindici [Tarli Barbieri 2009b, 80-81].

Ancora, le liste proporzionali facenti parte della coalizione collegata al Presidente eletto, indipendentemente dalla parte maggioritaria del sistema elettorale (ed anche in questo caso in un'evidente progressione tra il 1995 ed il 2005), hanno conquistato una maggioranza di voti nella parte proporzionale, con 2 eccezioni nel 2000 e 2 eccezioni nel 2005<sup>11</sup>.

Quanto ai problemi, essi attengono innanzitutto alle modalità di assegnazione del premio di maggioranza.

Il primo problema attiene al difetto di monotonicità, poiché in determinati casi può accadere che una coalizione vincente consegua più seggi avendo meno voti<sup>12</sup>. In effetti, poiché il premio di maggioranza si dimezza qualora la coalizione vincente abbia ottenuto almeno il 50% dei seggi a livello provinciale, la coalizione che abbia ottenuto il 49,9% dei seggi lucra l'intero premio (e quindi, in totale, il 69,9% dei seggi), mentre quella che ha ottenuto il 50% o più si vede assegnare proporzionalmente meno seggi (in ipotesi il 59,9% che può diventare il 60% ove il candidato Presidente vincente abbia ottenuto almeno il 40% dei voti) [D'Alimonte 1995 e 2000]. Tale incongruenza si è verificata puntualmente nelle tre tornate elettorali ed in alcuni casi si è tradotta nell'assegnazione alla coalizione vincente di un numero di seggi proporzionalmente inferiore al numero dei voti conseguiti a livello circoscrizionale [Chiaramonte 2007, 227-228].

---

<sup>9</sup> Il 100% non è raggiunto in Veneto (96,7%) ed in Toscana (92,3%) nelle elezioni del 2005 ed in Abruzzo nelle elezioni del 2008 (95,6%) [Chiaramonte 2007, 222 ss.].

<sup>10</sup> Come si è detto, nel 1995 non vi è un Presidente formalmente eletto ma indicato al corpo elettorale.

<sup>11</sup> Si tratta, nel primo caso, dell'Abruzzo e del Molise e, nel secondo caso, del Lazio e della Puglia (a questi deve aggiungersi il caso dell'Abruzzo nel 2008) [Fonte: Chiaramonte 2007].

<sup>12</sup> Questo difetto era stato evidenziato già dalla dottrina nel periodo immediatamente successivo all'entrata in vigore della l. 43/1995 [D'Alimonte 1995, 525; Di Giovine-Sicardi 1995, 251].

Il secondo problema attiene alla quantificazione del premio che è pari almeno al 55% dei seggi consiliari e per assicurare tale aliquota è previsto anche il possibile aumento dei componenti del Consiglio.

Il meccanismo del “doppio premio” può creare non pochi problemi in quelle Regioni nelle quali sia vigente il nuovo statuto con un numero fisso di consiglieri e, transitoriamente, il sistema di cui alla l. 43/1995<sup>13</sup> o una legge regionale che non superi, in ragione delle proprie previsioni, questo meccanismo<sup>14</sup>.

Si tratta di una questione rilevante, che non ha dato luogo a particolari problemi né nella tornata elettorale del 2005 (in nessuna Regione si sono creati i presupposti per l'applicazione del “doppio premio”) né nelle elezioni abruzzesi del 2008: in quest'ultimo caso, infatti, il “doppio premio” è scattato ma fortunatamente l'art. 14, comma 2, dello statuto consente alla legge elettorale di prevedere l'attribuzione di seggi aggiuntivi al fine di garantire la formazione di una stabile maggioranza in seno al Consiglio (una tale previsione può essere interpretata come riferita anche alla legge statale transitoriamente vigente in forza dell'art. 5 della l. cost. 1/1999).

Il problema dell'applicabilità del “doppio premio” nei casi sopra riportati non

---

<sup>13</sup> Tra queste il Piemonte, l'Emilia Romagna, le Marche. In questo gruppo deve essere considerata anche la Liguria, il cui statuto (art. 15, comma 2) prevede che il Consiglio regionale sia composto da non più di cinquanta componenti, con ciò implicitamente e problematicamente alla luce della giurisprudenza costituzionale demandando l'individuazione del numero alla futura legge elettorale, rimanendo nelle more fermo il numero di consiglieri fissato dalla l. 108/1968. In questo caso, la previsione di un numero massimo di consiglieri non è tale da eliminare il problema dei seggi aggiuntivi, ma solo di ridimensionarlo qualora sia scelto in concreto un numero basso (ad esempio trenta), poiché il meccanismo del “doppio premio” non è quantitativamente predeterminabile nel massimo *ex ante* [contra, Cosulich 2008, 265 ss.].

<sup>14</sup> È il caso della Puglia e del Lazio [Fusaro-Rubechi 2005, 1018; Chiaramonte 2006, 153; Pacini 2006b, 567 ss.]. In effetti, per quanto riguarda la Puglia, la legge appare ambigua: infatti, l'art. 9, comma 2, l.r. 2/2005 sembra imporre una ripartizione dei seggi all'interno della lista regionale vincente che tiene conto del premio di maggioranza ma non chiaramente anche dei seggi aggiuntivi. Diversamente, la Calabria ha risolto espressamente il problema, sia nello statuto che nella legge elettorale, prima nell'art. 59, comma 5-*bis*, dello statuto (inserito dalla l.r. 11/2005), il quale prevede che «il numero dei membri del Consiglio regionale di cui all'art. 15 dello statuto può essere aumentato ai sensi dell'art. 15, comma 13, nn. 6, 7 e 8, della legge 17 febbraio 1968, n. 108, così come modificata dalla legge 23 febbraio 1995, n. 43, e dall'art. 5, comma 1, della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1»; analogamente, ma più genericamente, l'art. 12, comma 1, dello statuto della Lombardia prevede che il Consiglio regionale è composto da 80 consiglieri, «fatti salvi gli effetti dell'applicazione della legge elettorale» e, da ultimo, nell'art. 15 dello statuto inserito con una revisione statutaria del 2010 (cfr. infra, nt. 92).

sembra univocamente risolto dall'art. 5 della l. cost. 1/1999.

Per introdurre questo tema è intanto il caso di osservare che l'art. 5 si compone di due commi distinti, il primo dei quali attiene all'individuazione delle modalità di elezione del Presidente (attraverso, in primo luogo, il riferimento alla legislazione statale previgente), il secondo ad alcuni profili della forma di governo "transitoria" ovvero al potere del Presidente di individuare un Vice presidente e di nominare e revocare gli assessori regionali (lett. *a*) ed alla possibilità per il Consiglio di sfiduciare il Presidente, con la conseguente necessità di procedere a nuove elezioni per i due organi (lett. *b*).

A tale proposito, si deve ritenere che l'efficacia dell'art. 5, comma 1, perduri, in linea di principio, fino all'entrata in vigore sia del nuovo statuto sia della nuova legge elettorale regionale [*contra* Cosulich 2008, 268 ss.], salvo, probabilmente, il caso che il nuovo statuto rinunci all'elezione diretta del Presidente<sup>15</sup>; viceversa, l'efficacia del comma 2, in quanto attinente esclusivamente alla forma di governo, sembra venire meno con l'entrata in vigore dei soli nuovi statuti, a nulla rilevando, in questo caso, la legislazione elettorale.

Quindi, se è vero che il regime transitorio di cui all'art. 5, comma 1, l. cost. 1/1999 cessa con l'entrata in vigore sia dello statuto che della legge elettorale, si dovrebbe ritenere possibile l'applicazione anche del "doppio premio"<sup>16</sup>, con ciò assecondando anche la *ratio* sia della l. 43/1995, che è quella di consentire comunque alla coalizione collegata al Presidente di conseguire la maggioranza qualificata dei seggi<sup>17</sup>, sia della sent. 196/2003 della Corte costituzionale che,

---

<sup>15</sup> In quel caso, infatti, la legge elettorale statale previgente, salvo il riferimento all'elezione diretta, potrebbe "attagliarsi" bene.

<sup>16</sup> Similmente, è stato affermato come «una corretta applicazione della legge statale non sia separabile da un momento di considerazione dei voti conseguiti dalla lista regionale e dei relativi effetti sui seggi conseguiti (o da conseguire), momento che – appunto – avviene al momento del conferimento dei seggi aggiuntivi» [Senato della Repubblica 2005].

<sup>17</sup> Secondo una diversa prospettazione, poiché la fissazione del numero di consiglieri costituisce materia statutaria, in conseguenza dell'entrata in vigore di uno statuto che preveda un numero fisso di consiglieri, si determinerebbe l'illegittimità costituzionale sopravvenuta delle disposizioni della legge statale che prevedono l'eventuale ampliamento del Consiglio regionale [Caravita 2004, XI; Cosulich 2008, 268 ss.]. Per quanto riguarda le tre Regioni a statuto speciale nelle quali transitoriamente si applica la l. 43/1995 (Sicilia, Sardegna, Friuli Venezia Giulia) la l. cost. 2/2001 espressamente prevede l'applicabilità anche del doppio premio (art. 1, comma 3; art. 3, comma 3; art. 5, comma 3). Alla base di questa espressa previsione sta probabilmente il fatto che il numero dei seggi consiliari è in questo caso stabilito da fonti di rango costituzionale, quali gli statuti speciali, ciò che avrebbe costituito un ostacolo maggiore all'applicazione *tout court* della l. 43/1995 (si noti che il "doppio premio" è scattato alle elezioni regionali sarde del 2004).

come si dirà (par. 9), fa riferimento alla tesi dell'“irrigidimento” della l. 43/1995 da parte dell'art. 5 della l. cost. 1/1999 fino all'entrata in vigore dei nuovi statuti e delle nuove leggi regionali.

La previsione del “doppio premio” è stata applicata in non poche occasioni nelle elezioni del 1995 e del 2000, ma, come si è detto, non nel 2005.

L'aumento dei seggi non incontra limiti di sorta e può portare ad un ampliamento anche assai significativo dell'assemblea consiliare<sup>18</sup>, per di più in controtendenza con tutte le proposte (talvolta anche demagogiche) volte a proporre la riduzione del numero dei consiglieri.

Vi è poi l'ulteriore paradosso per cui l'ampliamento passa anche attraverso l'elezione di candidati che non sarebbero stati eletti se la loro coalizione avesse avuto un rendimento migliore<sup>19</sup>.

#### 4. Segue: *il problema della frammentazione*

Come si è detto, il sistema elettorale in esame, come gli altri sistemi vigenti (tranne quello per le elezioni dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo, a seguito della l. 10/2009), non solo non è riuscito a combattere la frammentazione ma anzi ha “programmaticamente” escluso questo obiettivo, difficile da conseguire, almeno fino al 2008, in presenza di un bipolarismo che proprio nell'alto livello di frammentazione, “corretto” dal premio di maggioranza, ha avuto il suo tratto peculiare.

Un indice rivelatore di questo tratto di fondo è la determinazione della soglia di sbarramento, assai permissiva per i piccoli partiti dentro le coalizioni ma piuttosto significativa per le terze forze: essa, infatti, è fissata al 3% ma non opera se la lista è collegata ad una lista regionale che abbia ottenuto almeno il 5%.

L'obiettivo è quindi quello di arginare solo la frammentazione che non si “incanali” nelle due coalizioni principali. Altrimenti non si spiega perché siano stati esclusi metodi, magari non particolarmente selettivi, ma che certo

---

<sup>18</sup> Clamoroso è stato l'aumento da 80 a 90 consiglieri in Lombardia nel 1995; ed un ampliamento del 12,5% si è avuto nella stessa tornata anche in Liguria.

<sup>19</sup> Così, ad esempio, nel 1995 in Lombardia le liste della coalizione di centro destra ottengono il 41,1% dei voti, avendo quindi diritto ad almeno il 60% dei seggi; nella parte proporzionale il centro destra ottiene però solo 28 seggi su 64 e con l'intero premio arriva a 44 ovvero al 55% dei seggi, così da imporre l'ampliamento di 10 seggi; se le stesse liste avessero ottenuto 32 seggi proporzionali, sarebbero giunte a 48 seggi ovvero al 60% dei seggi e quindi in sostanza avrebbero ottenuto la stessa percentuale ma 6 seggi in meno [Chiaromonte 2007, 229-230].

sarebbero risultati maggiormente efficaci<sup>20</sup>.

Determinazione della soglia di sbarramento; elezione diretta del Presidente della Regione a turno unico con trasferimento al candidato Presidente del voto dato ad una qualunque lista della coalizione ad esso apparentata sono fattori che hanno esaltato il fenomeno delle “coalizioni acchiappatutto”: non è allora un caso che, ad una più compiuta bipolarizzazione della competizione elettorale, tra il 1995 ed il 2005, abbia corrisposto un significativo aumento del numero delle liste presentate e delle liste che abbiano conseguito seggi.

In particolare, come si evince dalla tab. 1, vi è stato un sensibile incremento anche delle liste presentate perché, detto, il voto dato ad un contrassegno di lista vale anche come voto per il candidato Presidente collegato ad esso; cosicché è un incentivo troppo evidente per le coalizioni allargarsi a dismisura allo scopo di consentire di intercettare anche quel pugno minimo di suffragi che però in determinati contesti può essere determinante.

**TAB. 1. LA FRAMMENTAZIONE, A LIVELLO PROPORZIONALE, NELLE ELEZIONI REGIONALI (1995-2005)**

<i>Regione</i>	<i>Nl (1995)</i>	<i>Nls (1995)</i>	<i>Nl (2000)</i>	<i>Nls (2000)</i>	<i>Nl (2005)</i>	<i>Nls (2005)</i>
<b>Piemonte</b>	15	10 (2)	19	13 (5)	20	14 (7)
<b>Lombardia</b>	15	9 (2)	14	10 (4)	16	10 (4)
<b>Veneto</b>	12	9 (0)	17	11 (4)	16	11 (2)
<b>Liguria</b>	15	9 (2)	18	11 (5)	20	11 (3)
<b>Emilia</b>	11	9 (1)	18	10 (3)	13	9 (1)
<b>Toscana</b>	11	8 (3)	17	11 (4)	11	7 (1)
<b>Umbria</b>	11	6 (0)	13	9 (0)	10	7 (1)
<b>Marche</b>	13	9 (2)	16	11 (3)	15	8 (1)
<b>Lazio</b>	14	7 (0)	20	12 (4)	23	11 (4)

<sup>20</sup> Si pensi, solo per citare alcuni esempi, al sistema di recupero dei resti su base provinciale, all’eliminazione del recupero dei resti a livello di collegio unico regionale per le liste che non abbiano conseguito almeno un quoziente intero in una Provincia (soluzione, quest’ultima, fatta propria dal sistema elettorale nazionale precedente al 1993 che certo non è ricordato per essere stato particolarmente selettivo).

<b>Abruzzo</b>	10	8 (1)	18	12 (3)	17	12 (4)
<b>Abruzzo (2008)</b>					15	9 (3)
<b>Molise (°)</b>	9	8 (0)	14	10 (1)	16	12 (1)
<b>Campania</b>	15	10 (3)	20	15 (5)	21	13 (4)
<b>Puglia</b>	14	9 (2)	20	13 (5)	20	15 (6)
<b>Basilicata</b>	12	10 (1)	17	12 (1)	14	9 (1)
<b>Calabria</b>	13	8 (0)	21	14 (3)	17	10 (0)

Legenda: il dato tra parentesi è dato dal numero di liste con seggi con una percentuale di voti inferiore al 3% a livello regionale. I dati della Regione Molise sono riferiti alle elezioni del 1995, del 2001 e del 2006.

In particolare, in 13 Regioni su 15 nel passaggio tra le elezioni del 1995 e quelle del 2005 vi è stato un aumento (talvolta consistente) del numero di liste presentate ed è altresì da rimarcare che nel 2005 in ben 5 Regioni, non a caso considerate alla vigilia “in bilico” (Piemonte, Liguria, Lazio, Campania, Puglia) sono state presentate 20 o più di 20 liste. Ed ancora se nelle elezioni del 1995 la media delle liste presentate nelle 15 Regioni è stata di 12,6, in quelle del 2005 il dato sale sensibilmente a 16,6.

Questi dati in crescita sono da rimarcare ancor più se si considera che nelle elezioni del 2005 in 9 Regioni la lista “Uniti nell’Ulivo” si è presentata al posto di Ds, Margherita, Sdi.

Analogamente si ha sul piano delle liste che hanno ottenuto seggi. Come si evince dalla stessa tabella, nel passaggio dalle elezioni del 1995 a quelle del 2005 in 11 Regioni si ha un aumento.

Questo incremento riguarda altresì le liste che hanno ottenuto seggi, pur avendo ottenuto meno del 3% dei voti a livello regionale, in quanto facenti parte di coalizioni che hanno superato il 5%.

Nel passaggio dal 1995 al 2000 il numero delle liste in questione è triplicato, salvo scendere nel 2005 ma solo grazie alla presentazione di “Uniti nell’Ulivo”.

Come si vede nella tab. 1, nel 1995 in 10 Regioni una o più liste con meno del 3% hanno ottenuto seggi, ma nelle elezioni del 2000 e nel 2005 il dato sale a 14: solo in una Regione quindi nel 2000 e nel 2005 liste provinciali con meno del 3% non hanno ottenuto seggi, nel primo caso in ragione del limitato numero dei componenti del Consiglio regionale (si tratta infatti dell’Umbria),

nel secondo caso (Calabria) in ragione dell'entrata in vigore della legge elettorale regionale che ha escluso dalla rappresentanza le liste che non abbiano ottenuto almeno il 4% dei voti a livello regionale.

Più in particolare, nelle elezioni del 2005 in 9 Regioni hanno ottenuto seggi liste con meno del 2% dei voti ed in una (il Lazio) con meno dell'1%; dato, questo, di poco inferiore al 2000 (10 Regioni) e decisamente superiore a quello del 1995 (2 Regioni). Limitando l'analisi alle elezioni del 2005 la possibilità di ottenere seggi con meno del 3% dei voti è risultata essenziale soprattutto per i Verdi, l'Idv ed il Pdc che in questo modo hanno ottenuto seggi in 9 Regioni [Tarli Barbieri 2009b, 91].

Anche i listini bloccati regionali sono divenuti un luogo di incentivazione della frammentazione: recenti studi che si sono sobbarcati l'onere di tentare una disaggregazione dei listini per appartenenza partitica dei candidati dimostrano come essi siano composti di regola in modo non solo da rappresentare ma addirittura da favorire i piccoli partiti. Sul punto è anzi da osservare come in alcune occasioni, piccole formazioni abbiano avuto ingresso in Consiglio proprio grazie alla presenza nel listino di uno dei loro esponenti [Di Virgilio 2007, 134]<sup>21</sup>. Non solo, ma l'arena maggioritaria è servita in non pochi casi a consentire l'elezione, senza le "forche caudine" delle preferenze, di esponenti politici, talvolta anche assai discutibili, dando luogo a una distinzione tra consiglieri (quelli eletti con le preferenze; quelli eletti nel listino)<sup>22</sup> certo non del tutto razionale anche dal punto di vista politico<sup>23</sup>.

Il "listino", insomma, non è servito affatto, come peraltro era stato lucidamente intuito all'indomani dell'entrata in vigore della l. 43/1995, a "indicare" agli elettori la futura Giunta regionale [Di Giovine-Pizzetti 1996,

---

<sup>21</sup> È anche alla luce di questa patologia che si deve inquadrare la polemica di alcuni candidati Presidenti che, alla vigilia delle elezioni del 2005, hanno reclamato posti nel listino per esponenti politici loro vicini (si veda la vicenda della lista "Formigoni"), in alternativa alla presentazione di una loro lista anche nella quota proporzionale, distinta da quella degli altri partiti della coalizione.

<sup>22</sup> Gli eletti nei listini sono stati definiti «consiglieri "a legittimazione limitata, rispetto a tutti gli altri loro colleghi, eletti con il voto popolare, nelle circoscrizioni provinciali» [A. Floridia 2005, 846]. Non a caso, ai candidati nel "listino" sono riconosciuti dalla l. 43/1995 tetti di spesa più bassi rispetto ai candidati nelle circoscrizioni provinciali (art. 5, comma 1).

<sup>23</sup> Dal punto di vista della loro possibilità di elezione, i candidati posti nella seconda metà del listino hanno interesse a che le liste provinciali collegate ottengano un risultato non eccellente, comunque inferiore al 50% dei seggi in palio; al contrario, i candidati delle liste provinciali perdenti hanno interesse a che le liste provinciali vincenti conseguano una netta affermazione (pari o superiore al 50% dei seggi), tale da determinare il dimezzamento del listino [Di Giovine-Pizzetti 1996, 39-40, nt. 88].

40-41], e/o la Giunta “ombra”<sup>24</sup> ma come ulteriore camera di compensazione degli equilibri all’interno delle coalizioni<sup>25</sup> «che ha privilegiato la presenza femminile (poco), la rappresentanza dei territori provinciali (soprattutto), i rapporti fra le componenti partitiche dell’alleanza (sempre)» [Di Virgilio 2007, 134].

La composizione dei listini è così risultata spesso faticosa (nel 2005 l’Udc ha minacciato la rottura con il centro destra), talvolta intrecciata con rivendicazioni politiche dei candidati Presidenti (che, come in Lombardia, hanno reclamato posti per i propri “fedelissimi”), talvolta ancora viziata da errori di strategia, come nei casi in cui la coalizione vincente si è vista dimezzare il premio di maggioranza e quindi gli eletti della lista regionale<sup>26</sup>.

##### *5. Le cause non elettorali della frammentazione (cenni)*

Sarebbe però riduttivo imputare la frammentazione solo alla legislazione elettorale in senso stretto. Si pensi innanzitutto a quel fenomeno di “frammentazione in entrata” determinato dall’assenza di filtri o dai limitatissimi filtri esistenti nel momento della presentazione delle liste [Pacini 2006b, 566]. Il pensiero corre in primo luogo ai meccanismi di esonero dalla raccolta delle firme previsti da alcune leggi regionali: a parte quanto si dirà nel par. 11, si deve ricordare la l.r. Piemonte 21/2009 che esenta dalla raccolta delle firme: *a)* le liste che, avendo presentato candidature con un proprio contrassegno, abbiano conseguito almeno un seggio nelle circoscrizioni ricomprese nel territorio nazionale per il Parlamento europeo, o per il Parlamento nazionale o per il Consiglio regionale; *b)* le liste contraddistinte da contrassegno singolo o composito che sia espressione di partiti o movimenti rappresentati da gruppi consiliari già costituiti al momento della convocazione dei comizi; *c)* le liste contraddistinte da contrassegno singolo o composito che abbiano ottenuto una dichiarazione di collegamento con gruppi consiliari già costituiti al momento della convocazione dei comizi. Come si vede, tale legge finisce per legittimare una sorta di “esonero di massa” grazie all’iniziativa dei gruppi consiliari (e in Piemonte sono possibili gruppi “monocellulari”).

---

<sup>24</sup> Solo a seguito della l. cost. 1/1999 il candidato Presidente più votato dopo quello eletto entra in Consiglio, ma non gli altri candidati della lista regionale.

<sup>25</sup> Sul punto, si è affermato che la lista regionale «può diventare il canale per l’affermarsi delle più diverse logiche: dal riaffermarsi della lottizzazione partitica alla valorizzazione di fedeltà o lealtà personali o di gruppo» [Di Giovine-Pizzetti 1996, 41].

<sup>26</sup> Così, nel 2005 l’inaspettata larga vittoria del centro sinistra in Calabria, con il conseguente dimezzamento del premio di maggioranza, ha lasciato fuori dal listino il segretario regionale del Pdc e il rettore dell’Università della Calabria, Latorre [Di Virgilio 2007, 134].

Un ulteriore elemento di criticità della procedura di presentazione delle liste è costituito dal fatto che i meccanismi di controllo su questa procedura, anche per i tempi in cui si debbono espletare, si sono rivelati solo limitatamente attendibili<sup>27</sup>, come alcune vicende relative alle elezioni regionali del 2005 hanno evidenziato. Ma lungi dal trovare una soluzione, il Parlamento nazionale ha escogitato il discutibile rimedio di depenalizzare alcune fattispecie di reato relative all'autenticazione delle sottoscrizioni di elettori o candidati (l. 61/2004), tanto da attirarsi gli strali della Corte costituzionale che ha fatto cadere tali disposizioni (sent. 394/2006).

È evidente però che una soluzione a questo problema non può essere trovata nell'abolizione di ogni filtro alla presentazione delle liste o all'allargamento delle esenzioni, come invece alcune delle più recenti leggi regionali sembrano perseguire.

Probabilmente, una soluzione a regime potrà essere data dalla futura (e sommamente incerta) legislazione attuativa dell'art. 49 Cost. che potrebbe costituire la base di una semplificazione anche del procedimento elettorale<sup>28</sup>.

La frammentazione si alimenta anche nella fase post-elettorale, anche se questo aspetto risulta talvolta trascurato.

Il pensiero corre in primo luogo alla disciplina dei gruppi consiliari che anche nei nuovi statuti appare assai generosa nei confronti dei piccoli partiti, talvolta non vietando neppure l'ossimoro dei gruppi monocellulari, talvolta formati da consiglieri fuoriusciti da un altro gruppo nel corso della legislatura (ma su questo punto si rinvia alla relazione del dott. Rubechi)<sup>29</sup>.

La polverizzazione dei gruppi emerge con chiarezza nella tab. 5 (aggiornata al 31.01.2010). Da un lato, tranne che in Campania<sup>30</sup>, in tutte le altre Regioni il numero attuale dei gruppi è superiore (in alcuni casi, di molto) a quello delle liste che hanno ottenuto seggi nella quota proporzionale. In nessuna Regione vi è un numero totale di gruppi inferiore a 10; dal punto di vista della dimensione, sono assai limitati i gruppi con più di dieci consiglieri (sono presenti, tranne che in Liguria e in Umbria, solo nelle Consigli con più di 40 componenti), mentre sono assai numerosi i gruppi monocellulari, in numero pari o superiore alla metà del totale dei gruppi in ben 6 Regioni. In tutte

---

<sup>27</sup> Peraltro, proprio per gravi irregolarità nella raccolta delle firme sono state annullate le elezioni regionali del Molise del 2000.

<sup>28</sup> Si pensi, solo per fare un esempio, al diffuso contenzioso relativo ai contrassegni elettorali.

<sup>29</sup> Solo per citare un esempio, in alcune Regioni come in Lombardia, esistono gruppi monocellulari denominati come il "listino regionale" ("Per la Lombardia").

<sup>30</sup> Probabilmente il dato della Campania si spiega alla luce delle modificazioni dell'art. 14 del regolamento interno del Consiglio regionale (nel testo risultante dalle modifiche apportate nel giugno 2005) che ha cercato di limitare la proliferazione dei gruppi consiliari.

Regioni la maggioranza dei gruppi sono quelli costituiti da 1 a 4 consiglieri.

**TAB. 2. COMPOSIZIONE DEI CONSIGLI REGIONALI, NUMERO DELLE COMMISSIONI, ARTICOLAZIONI DEI GRUPPI CONSILIARI (VIII LEGISLATURA)**

<i>Regione</i>	<i>Con siglieri</i>	<i>List e con seggi (pr.)</i>	<i>Totale gruppi consiliari</i>	<i>Num ero gruppi con ≥ 10 cons.</i>	<i>Num ero gruppi con ≥ 5 cons.</i>	<i>Num ero gruppi con 1 cons.</i>	<i>Consiste nza gruppo misto</i>	<i>Numero commissioni permanenti</i>	<i>Numero giunte o commiss. speciali o temporane e</i>
<b>Piemonte</b>	63	14	17	2	3	6	-	8	7
<b>Lombardia</b>	80	10	15	3	4	4	4	7	2
<b>Veneto</b>	60	11	14	3	4	6	5	7	6
<b>Liguria</b>	40	11	14	1	2	5	4	8	1
<b>Emilia</b>	50	9	13	1	2	6	1	6	-
<b>Toscana</b>	65	7	11	2	4	1	1	6	5
<b>Umbria</b>	30	7	10	1	2	6	3	3	3
<b>Marche</b>	40	8	11	1	3	4	4	6	-
<b>Lazio</b>	71	11	17	1	4	5	2	16	4
<b>Campania</b>	60	13	10	2	4	-	5	8	4
<b>Abruzzo (°)</b>	45	9	9	1	3	5	-	6	7
<b>Molise(°°)</b>	30	12	14	-	2	8	4	4	-
<b>Puglia</b>	70	15	21	1	5	5	2	7	1
<b>Basilicata</b>	30	9	11	-	1	3	3	5	2
<b>Calabria</b>	50	10	13	1	3	3	9	6	6

(°) Il dato è riferito alla IX legislatura (2008-)

(°°) Il dato è riferito alla IX legislatura (2006-)

La proliferazione dei gruppi è ulteriormente favorita dalla disciplina legislativa (diversa da Regione a Regione) del finanziamento dei gruppi che in molte Regioni è congegnata in modo tale da favorire i piccoli gruppi, e quindi la frammentazione, anziché i fenomeni di aggregazione e fusione<sup>31</sup>.

La frammentazione dei gruppi costituisce un problema molto grave in tutte le Regioni, innanzitutto per motivi strettamente inerenti alla funzionalità del Consiglio: come si vede dalla tab. 2, vi è una correlazione stretta tra proliferazione dei gruppi e proliferazione degli organi interni al Consiglio, a cominciare dalle Commissioni, permanenti o speciali che raggiungono picchi totali assai elevati in alcune Regioni (a partire dal Lazio dove sono in funzione 20 Commissioni permanenti e speciali).

<sup>31</sup> Così, solo per citare alcuni esempi, nella prassi nel Lazio ed in Calabria esistono due gruppi dell'Udc (precisamente in Calabria uno denominato "Udc", uno denominato "Udc-Svp e Autonomie", perché un gruppo del genere esiste al Senato; sempre in Calabria esistono ancora tre gruppi di centro destra (Forza Italia, Alleanza Nazionale, Popolo della Libertà) mentre in Puglia i gruppi Ds e Margherita sono sopravvissuti anche dopo la formazione del Partito democratico. Da parte sua, il gruppo del Pdl esiste solo in Campania (oltre che in Abruzzo, ma in questo caso, si è votato nel 2008).

A ciò si aggiunga la non irrilevante consistenza dei gruppi misti, luoghi nei quali transitano quasi sempre consiglieri “transfughi” e difficilmente collocabili nell’asse maggioranza-opposizione<sup>32</sup>. Il caso più clamoroso è quello della Calabria in cui il gruppo misto assomma a 9 consiglieri: si tratta del secondo gruppo per consistenza che accoglie ben il 18% del totale dei componenti dell’Assemblea.

Infine, un’ulteriore causa non elettorale della frammentazione è data dalla disciplina del rimborso delle spese elettorali che, per quanto riguarda le elezioni regionali, è assai favorevole ai piccoli partiti, ammettendo all’erogazione dei relativi fondi le liste che abbiano ottenuto nella quota proporzionale almeno un seggio (art. 6, comma 2, l. 43/1995). Per di più, questo requisito è stato ancor più ridimensionato nella prassi applicativa: una decisione dell’Ufficio di Presidenza della Camera ha “integrato” la previsione legislativa, riconoscendo i contributi anche alle liste che non hanno ottenuto alcun seggio per averlo “ceduto”, in forza dell’art. 5 della l. cost. 1/1999, al candidato Presidente (non eletto) della loro coalizione di appartenenza [Pacini 2006a]. Si tratta di una decisione probabilmente illegittima, e non solo perché finisce per esaltare la frammentazione: infatti, le liste in questione non hanno ottenuto comunque alcun seggio, poiché l’art. 5 della l. cost. 1/1999 integra la l. 43/1995, attribuendo al candidato Presidente più votato tra quelli non eletti il diritto di assumere la carica di consigliere regionale e sottraendo un seggio a quelli spettanti alla coalizione di appartenenza<sup>33</sup>.

#### *6. Gli altri nodi problematici del sistema elettorale “transitorio”*

Almeno altri tre problemi del sistema elettorale transitorio debbono essere analizzati.

---

<sup>32</sup> Ancora più discutibile è la scelta di dare evidenza anche alle componenti politiche del gruppo misto, ulteriore veicolo per esaltare la frammentazione (così, invece, le Regioni Lombardia, Umbria, Basilicata, Calabria).

<sup>33</sup> In particolare, l’art. 5, comma 1, quinto e sesto periodo, della l. cost. 1/1999 prevede: «È eletto alla carica di consigliere il candidato alla carica di Presidente della Giunta regionale che ha conseguito un numero di voti validi immediatamente inferiore a quello del candidato proclamato eletto Presidente. L’Ufficio centrale regionale riserva, a tal fine, l’ultimo dei seggi eventualmente spettanti alle liste circoscrizionali collegate con il capolista della lista regionale proclamato alla carica di consigliere, nell’ipotesi prevista al n. 3) del tredicesimo comma dell’articolo 15 della legge 17 febbraio 1968, n. 108, introdotto dal comma 2 dell’articolo 3 della legge 23 febbraio 1995, n. 43; o, altrimenti, il seggio attribuito con il resto o con la cifra elettorale minore, tra quelli delle stesse liste, in sede di collegio unico regionale per la ripartizione dei seggi circoscrizionali residui».

A) Una prima questione, molto presente alle classi politiche regionali, è quello della rappresentanza dei territori provinciali.

Il problema si pone perché il sistema elettorale di cui alle ll. 108/1968 e 43/1995, come tutti i sistemi elettorali a base proporzionale con ripartizione anche (o solo) a livello centrale, non può impedire fenomeni di “slittamento” dei seggi<sup>34</sup>: non è quindi garantito che nelle Province sia eletta la quota di seggi spettante in proporzione alla popolazione residente, ma, come dimostra la prassi, vi sono alcune Province che risultano talvolta sistematicamente premiate (Venezia, Bologna, Bari), ed altre altrettanto sistematicamente penalizzate (Massa Carrara, Terni, Rieti, Pescara), fino al punto di non eleggere nessun consigliere.

A livello nazionale, considerando le ultime tre tornate elettorali, la media dei seggi “slittati” è circa il 7% del totale dei seggi assegnati con metodo proporzionale [Chiaramonte 2007, cui si rinvia per i dati al riguardo].

Come è stato osservato, la quota di questi seggi dipende da una serie di variabili, quali: *a*) il numero di seggi spettanti dalla Regione; *b*) il numero di circoscrizioni provinciali; *c*) la differenza di ampiezza delle (e quindi di seggi spettanti alle) circoscrizioni provinciali; *d*) la distribuzione dei voti di ogni partito tra le circoscrizioni stesse [Chiaramonte 2007, 240].

Il problema della rappresentanza dei territori costituisce quindi un problema che, come si dirà, alcune delle nuove leggi elettorali regionali hanno cercato di correggere (parr. 11 ss.). Si tratta però di un problema che non deve essere enfatizzato, pena l’incisione del principio secondo cui i consiglieri regionali rappresentano l’intera Regione, senza vincolo di mandato (art. 1, l. 108/1968; art. 4, lett. *c*, l. 165/2004)<sup>35</sup>.

B) Una seconda questione attiene al voto di preferenza che la l. 43/1995 ha mantenuto, riducendo le preferenze esprimibili a una soltanto, in linea con l’esito del *referendum* abrogativo del 1991 che, avendo imposto la preferenza unica nel sistema elettorale della Camera, ha avuto pratica attuazione tanto nella l. 43/1995 quanto nella l. 81/1993 con riferimento alle elezioni comunali<sup>36</sup>.

Si rinvia ai paragrafi seguenti l’analisi delle scelte effettuate dalle Regioni a questo proposito e delle problematiche più generali di questo istituto.

---

<sup>34</sup> Cons. Stato, sez. V, 15 febbraio 2002, n. 915, in *www.giustizia-amministrativa.it*.

<sup>35</sup> Cons. Stato, sez. V, 15 febbraio 2002, n. 915, cit.

<sup>36</sup> La preferenza multipla è stata conservata solo per le elezioni europee mentre è stata soppressa per le elezioni della Camera dapprima dalla l. 277/1993 (le liste per l’elezione della quota proporzionale erano infatti bloccate) e quindi nella l. 270/2005 (lo stesso sistema delle liste bloccate è stato esteso anche al Senato).

Venendo all'utilizzazione di questo istituto, occorre evidenziare la crescita assai significativa dei tassi di preferenza in tutte le Regioni, a dimostrazione del fatto che, per quanto criticabile, questa modalità di voto è gradita dal corpo elettorale.

**TAB. 3. REGIONALI 1995-2005: TASSI DI PREFERENZA IN 13 REGIONI A STATUTO ORDINARIO**

Regione	Elezioni regionali			Scarto	
	1995	2000	2005	2005/1995	2005/2000
<b>Piemonte</b>	16,8	34,4	41,3	24,5	6,9
<b>Lombardia</b>	11,6	23,9	26,6	15,0	2,7
<b>Veneto</b>	16,2	33,3	39,1	22,8	5,7
<b>Liguria</b>	26,3	41,6	46,2	19,9	4,6
<i>Nord</i>	15,1	29,9	34,4	19,3	4,5
<b>Emilia Romagna</b>	11,1	22,4	28,2	17,1	5,8
<b>Umbria</b>	30,7	51,2	55,7	25,0	4,5
<b>Marche</b>	28,6	44,6	49,5	20,9	4,8
<b>Lazio</b>	26,5	46,9	54,4	28,0	7,5
<i>Centro</i>	21,2	37,8	44,4	23,2	6,6
<b>Abruzzo</b>	47,2	73,1	78,7	31,5	5,6
<b>Campania</b>	46,2	70,5	76,8	30,7	6,3
<b>Puglia</b>	41,2	69,8	78,5	37,3	8,7

<b>Basilicata</b>	63,1	86,1	89,6		26,5	3,5
<b>Calabria</b>	61,2	82,8	87,4		26,2	4,7
<b>Sud</b>	47,7	73,2	79,7		32,0	6,5
Totale 13 regioni	25,8	45,2	51,3		25,5	6,0

[Fonte: Fabrizio-Feltrin 2007].

Come si evince dalla tab. 3, il *trend* di crescita del voto di preferenza nelle ultime tre tornate elettorali è netto e significativo nelle 15 Regioni, e non solo in quelle meridionali dove in media nel 2005 raggiunge una media di quasi l'80%, con punte di quasi il 90% in Basilicata ed in Calabria<sup>37</sup>.

Un secondo elemento da sottolineare è che la crescita riguarda tutti i partiti (non solo quelli eredi della Dc), e quindi anche quelli con un elettorato per tradizione non incline a questa modalità di voto (si pensi ai partiti dell'estrema sinistra) [Bolgherini-Musella 2007, 275 ss.]. Colpisce nelle elezioni del 2005 sia il dato della lista "Uniti nell'Ulivo" (41%), sia, soprattutto il dato dei Ds che raggiungono la ragguardevole cifra del 68%, a dimostrazione che in questo partito era sempre più presente «un'attenzione verso l'elemento personale del voto, con una crescita della competizione intrapartitica per le preferenze e con un distacco netto dall'opposizione ideologica dei partiti di estrema sinistra» [Fabrizio-Feltrin 2007, 186].

Più in generale, oltre all'incremento del tasso di preferenza, in alcuni casi esponenziale, colpisce il fatto che il tasso del voto di preferenza per i maggiori partiti (tranne la Lega Nord) è comunque a livelli significativi, oscillando nel 2005 tra il 35% (Prc) ed il 79% (Margherita).

Il voto di preferenza ripropone il tema della personalizzazione della competizione elettorale regionale, data, da una parte, dall'elezione diretta del Presidente e dalla possibilità per l'elettore (ampiamente usata nella prassi) di

---

<sup>37</sup> Appare evidente che questo enorme tasso di preferenze si presti ad essere spiegato con la maggiore disponibilità allo scambio politico ed al clientelismo, oltre che con il tenue radicamento territoriale dei partiti [Fabrizio-Feltrin 2007, 181-182].

esprimere il voto solo per quest'ultimo, e, dall'altra, dal voto personale ai candidati delle liste provinciali.

Vi è quindi un doppio circuito di personalizzazione «che può produrre in alcuni casi anche importanti frizioni tra l'azione di governo del presidente demo-eletto e le posizioni dei consiglieri di spicco, con in attivo un ricco bottino di consenso costruito attraverso il contatto diretto con l'elettorato», e disponendo pertanto «di un importante potere di contrattazione da spendere nel corso della legislatura, sia all'interno del consiglio che in alcuni casi nei confronti della giunta» [Musella 2009, rispettivamente 91 e 108], in una logica che sembra evocare pratiche ben conosciute fin dalla nascita delle Regioni a statuto ordinario [per tutti, De Luca 2004, 101 ss.].

Si tratta di un punto essenziale, che dovrebbe essere approfondito nella prospettiva delle nuove leggi elettorali regionali, tenuto conto ovviamente delle dinamiche politiche che caratterizzano le diverse realtà territoriali<sup>38</sup>.

C) Un ultimo punto da sottolineare del nuovo sistema elettorale “transitorio” attiene all'art. 5 della l. cost. 1/1999 ai sensi del quale il candidato Presidente più votato dopo il vincitore è eletto consigliere regionale, detraendo l'ultimo seggio di quelli spettanti alla sua coalizione.

La *ratio* di questa previsione è quella dell'elezione del “capo dell'opposizione”, quale correttivo, almeno potenziale, della forma di governo transitoria disciplinata dalla l. cost. 1/1999. In questo senso, essa è stata riprodotta in alcuni nuovi statuti<sup>39</sup>, così come in alcune leggi elettorali regionali<sup>40</sup>.

Tuttavia, nella prassi questa previsione ha avuto un'attuazione alquanto deludente: dei 15 candidati Presidenti delle coalizioni sconfitte nelle Regioni a statuto ordinario nel 2005, ben 8 non sono più in Consiglio o perché dimessisi subito dopo le elezioni (in quanto già parlamentari) o comunque in seguito<sup>41</sup>; a

---

<sup>38</sup> Così, in generale, si è osservato che «l'attuale sistema elettorale regionale rende, di fatto, decisivo il peso di quell'elettorato che, nel suo criterio di selezione, assegna alla variabile candidato la maggiore importanza rispetto alle altre (il partito, la coalizione, i programmi, ecc.). Ciò comporta degli effetti sul sistema politico nel suo complesso con ricadute anche sul piano istituzionale» [De Luca 2004, 122].

<sup>39</sup> Art. 14, comma 2, st. Abruzzo; art. 29, comma 2, st. Emilia.

<sup>40</sup> Art. 2, comma 2, l.r. Toscana 25/2004; art. 2, comma 5, l.r. Lazio 2/2005; art. 2, comma 9, l.r. Puglia 2/2005; art. 5, comma 3, l.r. Campania 4/2009. Peraltro, mentre la legge toscana consente l'elezione anche degli altri candidati Presidenti, sempre che la lista o la coalizione ad essi collegati ottenga almeno un seggio (ad essi, infatti, è riservato l'ultimo dei seggi spettanti alla lista o alla coalizione: art. 20, comma 2, l.r. 25/2004), la legge campana non contiene un'analogia previsione.

<sup>41</sup> Si tratta di Ghigo (Piemonte – centro sinistra); Carraro (Veneto – centro sinistra); Biasotti (Liguria – centro destra); Laffranco (Umbria – centro destra); Storace (Lazio – centro destra);

ciò si aggiunga la debolezza politica di alcuni di loro all'interno della coalizione<sup>42</sup>, testimoniata dal fatto di avere dato vita in Consiglio ad un gruppo autonomo "monocellulare"<sup>43</sup> o di aver aderito al gruppo misto<sup>44</sup>.

*7. La problematica individuazione della materia elettorale nell'art. 122, comma 1, Cost.*

Venendo all'analisi della legislazione elettorale regionale, in premessa occorre soffermarsi innanzitutto sull'oggetto ad essa rimesso, identificato dall'art. 122, comma 1, Cost. nel «sistema di elezione». Se è vero che tale materia appare articolata in numerosi profili<sup>45</sup> ci si chiede se con l'espressione «sistema di elezione» si sia inteso alludere ad una nozione ampia ovvero ad una nozione sostanzialmente restrittiva: se si accoglie questa seconda nozione, occorre poi individuare quale fonte debba disciplinare i profili ulteriori.

In effetti, la locuzione «sistema di elezione» di per sé potrebbe legittimare anche un'opzione interpretativa tale da comprendere la disciplina complessiva del fenomeno elettorale [Fusaro 2002, 118-119], se non altro perché alcune leggi di contorno (ad esempio, quella relativa al rimborso delle spese elettorali e quella in materia di propaganda elettorale) sono in qualche modo alla potestà

---

Bocchino (Campania – centro destra); Ruta (elezioni Molise 2006 – centro sinistra); Fitto (Puglia – centro destra).

<sup>42</sup> Del tutto particolare è il caso di Alessandro Antichi, candidato Presidente del centro-destra, nominato portavoce dell'opposizione, ai sensi dell'art. 10 dello statuto e successivamente "sfiduciato" dalla sua coalizione nel novembre 2007 per contrasti tra Forza Italia e Alleanza nazionale, con una dichiarazione di "scioglimento" della coalizione. In seguito, risolti i contrasti, Antichi ha potuto riassumere le funzioni, pur denunciando la scarsa rilevanza della carica.

<sup>43</sup> Così, Monaco (Emilia Romagna – centro destra); Massi (Marche – centro destra). Sarfatti (Lombardia – centro sinistra) fa parte del gruppo del Pd ma, prima della costituzione di tale gruppo, faceva parte di un gruppo "monocellulare".

<sup>44</sup> Abramo (Calabria – centro destra).

<sup>45</sup> A questo proposito, alcune definizioni importanti per individuare il quadro concettuale sotteso all'art. 122, comma 1, Cost. sono state individuate nelle seguenti: *a)* legislazione elettorale generale, intesa come il complesso della normativa apprestata all'espletamento dell'atto elettivo; *b)* capacità elettorale attiva e passiva, da intendersi come l'idoneità a partecipare come soggetto attivo o passivo alla contesa elettorale e le cause ostative alla stessa; *c)* sistema elettorale in senso stretto, ovvero i meccanismi legislativi di trasformazione dei voti in seggi, comprensivi del tipo di scelta, tipo e dimensione del collegio, tipo di formula; *d)* legislazione elettorale di contorno, ovvero la normativa di risulta e, in particolare, la disciplina della propaganda e del finanziamento e/o rimborso delle spese elettorali; *e)* eventuale (e solo eventuale) normativa relativa alla scelta dei candidati, qualora l'ordinamento ritenga rilevante una simile soluzione [Lanchester 2001, 27-28].

legislativa di cui all'art. 122 Cost. in misura "parametrata" sul sistema elettorale in senso stretto, sicuramente riconduzione.

Tuttavia, se si accetta questa impostazione, che valorizza sensibilmente l'autonomia regionale, sorge il problema dell'individuazione dei principi fondamentali della materia: in effetti, come si dirà anche in seguito, la l. 165/2004, da un lato, si autoqualifica come l'unica fonte recante i principi fondamentali della materia elettorale (art. 1), dall'altro, però, si limita, a porre solo alcune determinazioni generiche circa il sistema elettorale in senso stretto e circa le ineleggibilità e le incompatibilità (art. 4). Cosicché, almeno a prima vista, due appaiono le interpretazioni possibili: o si ritiene che il legislatore statale abbia consapevolmente voluto lasciare all'autonomia regionale, salvo ovviamente il rispetto dei limiti costituzionali, una vasta potestà legislativa in materia elettorale o, al contrario, la l. 165/2004 deve essere interpretata come riferita al solo sistema elettorale in senso stretto (oltre che ai principi in materia di ineleggibilità ed incompatibilità), con la conseguenza che i principi in materia di legislazione elettorale di contorno debbono essere desunti dal complesso della legislazione statale vigente in materia.

Rinviando l'analisi di questo profilo ai paragrafi seguenti, occorre comunque sottolineare che, secondo altra parte della dottrina, l'art. 122, comma 1, Cost. in oggetto avrebbe demandato alla potestà legislativa concorrente solo alcuni profili della materia elettorale, ovvero i casi di ineleggibilità ed incompatibilità ed il meccanismo di trasformazione dei voti in seggi, il resto essendo rimasto nella disponibilità del legislatore statale in quanto attinente alla forma di Stato (così le disposizioni sulla capacità elettorale attiva e passiva e alcuni profili della stessa legislazione elettorale di contorno) [Lanchester 2001, 32] e, comunque, in quanto non estraneo, almeno per alcuni profili, ad ambiti di competenza esclusiva dello Stato<sup>46</sup>. Tutto all'opposto, si colloca altra parte della dottrina per la quale l'interpretazione restrittiva dell'art. 122, comma 1, Cost. conduce ad una valorizzazione della potestà legislativa regionale ai sensi dell'art. 117, comma 4, Cost. [Olivetti 2002, 464 ss.; Cosulich 2008, 211 ss.]. Senza in questa sede affrontare tale complessa questione [sulla quale, da ultimo, Cosulich 2008; Cecchetti 2009], rimane il fatto che, almeno fino ad oggi, gli stessi legislatori regionali hanno dimostrato di interpretare assai restrittivamente l'oggetto della potestà legislativa in questione. La stessa complessa problematica dell'estensione dell'elettorato attivo agli stranieri [sul

---

<sup>46</sup> Si pensi solo alla controversa competenza statale di cui all'art. 117, comma 2, lett. *m*) («Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale») che probabilmente non è del tutto estranea alla materia in questione.

punto, per tutti, Cecchetti 2009 cui si rinvia per i riferimenti bibliografici sul punto] è stata affrontata solo da alcune Regioni con una serie di disposizioni statutarie di principio<sup>47</sup>, impugnate dal Governo ed alle quali la Corte costituzionale ha negato, come è noto, efficacia giuridica (sentt. 372, 378, 379/2004)<sup>48</sup> e quindi non comportano rivendicazioni di competenze regionali, come risulta anche dalle argomentazioni delle Regioni resistenti<sup>49</sup>.

#### 8. *La potestà legislativa regionale in materia elettorale: i limiti derivanti dalla l. 165/2004*

Come è noto, il Parlamento con molto ritardo ha adottato la legge cornice (l. 165/2004) che appare davvero tale, ponendo solo pochi, generali principi<sup>50</sup>.

L'art. 1 prevede che la legge stessa pone i principi fondamentali della materia «in via esclusiva». Se, come sembra, il legislatore ha inteso ricondurre solo alla l. 165/2004 i principi della materia elettorale<sup>51</sup>, si deve escludere che questi possano essere integrati attingendo al complesso della legislazione statale vigente in materia (art. 1, comma 3, l. 131/2003), poiché tale possibilità sembra praticabile solo in assenza della (e quindi, in alternativa alla) legge cornice [Zagrebelsky 1988, 234].

Tuttavia, la legge elettorale regionale deve conformarsi anche ai principi fondamentali desumibili direttamente nel testo costituzionale.

Il pensiero corre, innanzitutto, al principio delle c.d. “pari opportunità”, di cui al combinato disposto dell'art. 51, comma 1, Cost. e 117, comma 7, Cost.

La rilevanza costituzionale di questo principio, da un lato, avrebbe probabilmente consentito alle regioni di attuarlo in via legislativa anche in

---

<sup>47</sup> Si tratta dell'art. 3, comma 6, dello statuto toscano (secondo cui «la Regione promuove, nel rispetto dei principi costituzionali, l'estensione del diritto di voto agli immigrati») e dell'art. 2, comma 1, lett. f), dello statuto emiliano (il quale, similmente, prevede che la Regione, assicuri «nell'ambito delle facoltà che le sono costituzionalmente riconosciute, il diritto di voto degli immigrati residenti»).

<sup>48</sup> Da questo punto di vista, è quantomeno problematico che le Regioni in questione possano dare attuazione alle disposizioni statutarie di principio, poiché la Corte costituzionale ha dichiarato incostituzionali leggi regionali che pretendevano di attuarle (sent. 365/2007).

<sup>49</sup> Sent. 372/2004, *Considerato in fatto*, n. 2.3; sent. 379/2004, *Considerato in fatto*, n. 11.

<sup>50</sup> Ma anche disposizioni puntuali, se è vero che la legge in questione, ai sensi dell'art. 122, comma 1, Cost., deve stabilire anche la durata degli organi elettivi.

<sup>51</sup> Si potrebbe dubitare del fatto che tale locuzione possa alludere al fatto che solo lo stato può stabilire i principi in via esclusiva, con ciò escludendo la possibilità di interventi da parte del legislatore regionale. Tale tesi, che di per sé non farebbe che ribadire quanto univocamente desumibile dall'art. 117, comma 3, Cost., potrebbe avere un senso se riferito alla potestà statutaria regionale, secondo quanto stabilito dalla giurisprudenza costituzionale (cfr. *infra*).

assenza dei nuovi statuti<sup>52</sup>, ed anche a prescindere dall'adozione di una legge elettorale "organica". Non solo, ma sarebbe stato possibile attuare questo principio anche per il legislatore statale: se è vero, infatti, che il principio di continuità, ribadito anche nella materia elettorale da parte della Corte costituzionale (ord. 383/2002; sentt. 196, 201, 223/2003), consente in generale alle leggi statali di conservare efficacia anche in materie di competenza regionale fino all'entrata in vigore delle nuove leggi regionali, impedendo, però, modifiche da parte del legislatore ormai incompetente, la necessità di attuare, anche provvisoriamente, l'art. 117, comma 7, potrebbe legittimare innovazioni, magari anche limitate al "ripristino", nella l. 108/1968 e nella l. 43/1995, delle disposizioni sulle "quote rosa" dichiarate incostituzionali nella "famigerata" sent. 422/2005 della Corte costituzionale.

Ciò detto, in materia di sistema di elezione del Presidente della Giunta e dei consiglieri regionali, l'art. 4 della l. 165/2004 si limita a porre una serie di scarni principi fondamentali, ovvero: *a)* individuazione di un sistema elettorale che agevoli la formazione di stabili maggioranze nel Consiglio regionale e assicuri la rappresentanza delle minoranze; *b)* contestualità dell'elezione del Presidente della Giunta regionale e del Consiglio regionale, se il Presidente è eletto a suffragio universale e diretto e, nel caso in cui la regione adotti l'ipotesi di elezione del Presidente della Giunta regionale secondo modalità diverse dal suffragio universale e diretto, individuazione di termini temporali tassativi, comunque non superiori a novanta giorni, per l'elezione del Presidente e per l'elezione o la nomina degli altri componenti della Giunta; *c)* divieto di mandato imperativo.

Come si vede, è forse il primo caso di una normativa davvero di "cornice", ma, si potrebbe dire, talmente di "cornice" da sollevare problemi simili a quelli che ricorrono allorché in una materia di legislazione concorrente manchino i principi fondamentali. Il recente discutibile tentativo di infittirne i contenuti ad opera di un progetto di legge modificativo della l. 165/2004 è fallito per l'opposizione, oltre che del Pd, anche della Lega Nord (A.C. n. 2269, Calderisi ed altri). In particolare, la previsione di una soglia di sbarramento al 4% e la sua applicazione transitoria alle elezioni regionali del 2010, al di là di ulteriori considerazioni [Tarli Barbieri 2009a] è apparsa non riconducibile alla sfera dei principi costituzionali e quindi lesiva dell'autonomia regionale.

---

<sup>52</sup> Non a caso, la regione Abruzzo, pur dopo l'abrogazione della propria legge elettorale a seguito dell'impugnativa del Governo, ha conservato un'unica disposizione, relativa, appunto, all'attuazione delle "pari opportunità" (art. 1, co. 1, l.r. 9/2005) ed anche a prescindere dall'adozione di una legge elettorale "organica".

Tornando ai principi contenuti nel testo vigente della l. 165/2004, essi sono stati definiti poco significativi e tutto sommato scontati, in definitiva tali da riproporre le coordinate fondamentali del sistema elettorale transitorio [Volpi 2007, 1196], nel caso in cui la Regione opti per l'elezione diretta del Presidente<sup>53</sup>.

Ciò detto, iniziando dalla lett. a), si deve innanzitutto evidenziare la diversa locuzione usata per l'individuazione dei due scopi che la legge regionale deve perseguire: la legge cioè deve "agevolare" la formazione di una stabile maggioranza nel Consiglio e "assicurare" la rappresentanza delle minoranze.

È evidente la diversa pregnanza delle due espressioni, tanto che si è parlato di «una graduazione» e di una «gerarchia di valore» dei due beni costituzionalmente rilevanti in gioco [Olivetti 2005, 17]: se è vero, quindi, che la l. 165/2004 ha perseguito un obiettivo di stabilità politica<sup>54</sup>, è altresì vero che questo principio «potrebbe orientare la definizione delle formule elettorali, solo e fintantoché non determini il sacrificio dell'opposto principio della rappresentanza»<sup>55</sup>.

In questo senso, è probabilmente eccessiva la tesi che ritiene questi principi tanto vaghi da essere compatibili praticamente con tutti i sistemi elettorali conosciuti [Gambino 2005]. Si deve invece ritenere che essi valgano quantomeno ad escludere i sistemi elettorali che, si potrebbe dire, in linea di principio, non agevolano la formazione di stabili maggioranze (si pensi alla variegata famiglia dei sistemi proporzionali puri) e quelli che, al contrario, non assicurano la rappresentanza delle minoranze (si pensi ai sistemi maggioritari di tipo *plurality* o anche *majority*<sup>56</sup>) [per tutti, Olivetti 2005; Volpi 2007; Cosulich 2008, 278 ss.].

---

<sup>53</sup> Non si può però non osservare che la previsione che, nel caso in cui la regione adotti l'ipotesi di elezione del Presidente della Giunta regionale secondo modalità diverse dal suffragio universale e diretto, impone alla legge regionale di individuare termini temporali tassativi per l'elezione del Presidente e per l'elezione o la nomina degli altri componenti della Giunta, appare di dubbia costituzionalità perché sembra invadere un ambito di competenza dei nuovi statuti.

<sup>54</sup> Non sembra convincente però il rilievo di questo autore secondo cui il principio in esame si imporrebbe anche agli statuti nel senso di imporre una forma di governo basata sull'equilibrio tra i poteri: non sembra infatti che detto vincolo possa essere imposto dallo Stato con una legge ordinaria; e d'altra parte, verrebbe da chiedersi se la forma di governo accolta da tutti i nuovi statuti davvero possa dirsi caratterizzata dal rispetto dell'equilibrio dei poteri.

<sup>55</sup> Si è affermato che la disposizione non pone «una neutrale ricognizione di due principi egualmente validi per ogni sistema elettorale, ma la definizione di un bilanciamento tra valori utili ad indirizzare l'intervento del legislatore regionale» [Morelli 2005, 206].

<sup>56</sup> Questi ultimi risultano problematici anche alla luce del principio di contestualità di cui alla lett. b) (cfr. *infra*).

D'altra parte, anche sistemi elettorali di tipo misto dovrebbero essere calibrati in modo tale da non sacrificare la rappresentanza delle minoranze [Morelli 2005, 208-209].

Ma qui si tocca un punto assai delicato della previsione in questione: a rigore, infatti, nessun sistema elettorale di per sé, senza previsioni *ad hoc*, riesce ad “assicurare” la rappresentanza delle minoranze, quantomeno se tale espressione sottintende un concetto di “adeguatezza” della rappresentanza medesima. Non a caso, come si dirà, alcune leggi regionali contengono la previsione di una soglia di garanzia minima di seggi in favore delle liste non collegate a quella risultata vincente.

Del resto, anche sistemi elettorali di tipo proporzionale, applicati in circoscrizioni piccole o di media entità (si pensi ad un sistema elettorale come quello vigente per il Congresso dei deputati spagnolo e per l'elezione delle assemblee elettive nelle Comunità autonome spagnole) finiscono, o possono finire per dare luogo ad un esito non diverso da quello risultante dall'applicazione di formule di tipo maggioritario (come si vedrà, questo effetto è riscontrabile nella recente legge elettorale umbra). Lo stesso può dirsi per l'eventuale previsione di soglie di sbarramento eccessivamente alte, che si troverebbero a collidere con il principio in esame, oltre ad essere problematiche sul piano della legittimità costituzionale.

In definitiva, questi principi debbono, da un lato, tenere conto, oltre che delle formule elettorali, anche di altre variabili del sistema prescelto (quali, ad esempio, l'assegnazione dei seggi a livello regionale o circoscrizionale, l'ampiezza delle circoscrizioni, la previsione o meno di soglie di sbarramento) nonché, in ultima analisi, delle caratteristiche del sistema politico locale.

Più in generale, il principio in questione, non facilmente giustiziabile, apre forse più problemi di quanti non possa risolvere.

Si pensi ancora al concetto di minoranza: questa espressione si riferisce al complesso delle liste diverse dalla lista (o dalla coalizione) maggioritaria, o anche alle liste minori all'interno di quest'ultima, o, ancora, alla rappresentanza dei territori (nel senso di permettere a tutte le Province di avere almeno un rappresentante), o infine, anche al rispetto di parità tra uomo e donna?

Sul punto, un'interpretazione estensiva non sembra condivisibile: se, infatti, non sembra dubbio che “minoranze” sono le liste non facenti parte della lista (o coalizione) maggioritaria e non anche le liste minori all'interno di

quest'ultima, pena un dissolvimento del concetto in questione<sup>57</sup>, il vincolo di rappresentatività delle Province appare insostenibile, sia perché la disposizione in questione non pone alcun obbligo per la legge regionale di istituire circoscrizioni coincidenti con il territorio provinciale, sia perché l'exasperazione della rappresentanza territoriale può entrare in rotta di collisione con il divieto di vincolo di mandato di cui alla stessa l. 165/2004<sup>58</sup>. Infine, quanto alla rappresentanza di genere, esso costituisce senza dubbio un vincolo per la legislazione regionale, derivante però non dal principio in questione, bensì direttamente dall'art. 51, comma 1, e 117, comma 7, Cost. Quanto al principio di contestualità, di cui all'art. 4, lett. b), esso risulta ambiguo, potendo essere inteso o nel senso meramente cronologico (cioè come identità di data delle due elezioni) o nel senso, più pregnante, di compenetrazione delle due elezioni in un'unica arena e quindi in un unico procedimento [Drago 2005b, 143].

Si tratta di due alternative assai nette, e con conseguenze assai rilevanti sia sul piano delle scelte in materia elettorale, sia sul piano della forma di governo.

Non vi è dubbio, infatti, che la separazione dell'elezione del Presidente da quella del Consiglio, sia pure con il vincolo della contestualità cronologica, da un lato, renderebbe assai problematica la previsione di un collegamento tra i candidati Presidenti e le liste di candidati consiglieri e, ancor più, renderebbe problematica la previsione di un premio di maggioranza in favore della lista o della coalizione collegata al Presidente vincitore: la separazione delle elezioni renderebbe difficile continuare a prevedere strumenti (come il collegamento o il premio di maggioranza) che invece presuppongono la compenetrazione delle due elezioni.

Sul piano della forma di governo, la distinzione delle elezioni accentuerebbe ancor più la separazione tra il circuito Presidente/Giunta e il Consiglio, evidenziando, a seconda dei contesti, la tendenza presidenziale ovvero la tendenza ad un recupero dell'assemblea elettiva.

In Italia solo la l.r. Sicilia 7/1992, che ha introdotto per prima l'elezione diretta dei Sindaci, si era ispirata a questo modello, ma esso ha dato risultati assai negativi al punto da essere rapidamente superata. A ciò si aggiunga che la forma di governo accolta dai nuovi statuti presuppone una interazione forte tra

---

<sup>57</sup> Tra l'altro, a seconda del sistema elettorale prescelto, proprio per essere parte della maggioranza queste liste hanno *chances* ben superiori di ottenere la rappresentanza rispetto alle minoranze.

<sup>58</sup> Diverso, ma non privo di problemi, è il caso della rappresentanza delle minoranze linguistiche, ma esso non tocca le Regioni a statuto ordinario.

l'elezione diretta del vertice dell'Esecutivo e la legislazione elettorale<sup>59</sup>: in questo senso, la previsione della contestualità con l'elezione del Consiglio, limitata ovviamente al caso in cui lo statuto opti per l'elezione diretta del Presidente, inserisce «nell'assetto di governo regionale una impronta finalizzata alla omogeneizzazione della colorazione politica dei due organi (che è più probabile se essi sono eletti contestualmente che separatamente) e quindi un *favor* per l'evoluzione in senso neo-parlamentare (piuttosto che in senso neo-presidenziale) della forma di governo regionale» [Olivetti 2005, 18]; non a caso, non pochi statuti ribadiscono questo principio<sup>60</sup>.

A prescindere da come debba essere risolto questo interrogativo, il requisito della contestualità, anche intesa in senso restrittivo, rende problematica l'eventuale scelta di un'elezione a doppio turno del Presidente, sul modello dei Sindaci dei Comuni maggiori, poiché questa rompe il principio della contestualità, ancor più se, come nel caso delle elezioni regionali, l'elezione del Presidente determina il colore politico del Consiglio in forza del premio di maggioranza [Drago 2005b, 144].

#### 9. ... e quelli derivanti dagli statuti

Come è noto, a partire dalla sent. 2/2004, la Corte costituzionale ha escluso che la materia elettorale possa essere disciplinata direttamente nello statuto ordinario, stante il disposto dell'art. 122 Cost. e la sua pariordinazione rispetto all'art. 123<sup>61</sup>: da qui la conclusione che in questa materia la fonte statutaria, essendo «chiamata a svolgere un ruolo necessariamente ridotto, seppur significativo», non può prefigurare l'adozione di un determinato sistema

---

<sup>59</sup> In questo senso si è affermato che, nel quadro della forma di governo transitoria di cui all'art. 5 della l. cost. 1/1999, la l. 43/1995 rappresenta un vero e proprio elemento costitutivo [Fusaro 2002, 101 ss.].

<sup>60</sup> Art. 42, comma 1, st. Emilia; art. 14, comma 2, st. Liguria; art. 50, comma 1, st. Marche; art. 41, comma 1, st. Piemonte; art. 31, comma 1, st. Toscana. Queste previsioni, pur vertendo in materia elettorale, non sono state impugnate dal Governo, probabilmente perché meramente ripetitive del dettato della l. 165/2004.

<sup>61</sup> In dottrina, è apparso isolata la tesi che riconosce una *ratio* coerente alla scelta della l. cost. 1/1999, laddove, anche alla luce della giurisprudenza costituzionale in materia di forma di governo regionale, afferma che «l'autonomia statutaria in materia di forma di governo va considerata [...] come la libertà di *integrare* il modello costituzionalmente previsto ovvero di decidere di sostituirlo per aspetti importanti (in particolare le modalità di investitura del vertice dell'esecutivo), ma nel rispetto *in tutti i casi* di vincoli di omogeneità precisi: perciò non era contraddittorio l'aver previsto che la legge elettorale regionale, a sua volta, dovesse sottostare all'obbligo del rispetto di principi fondamentali stabiliti dalla legge dello stato, sempre a garanzia di una tendenziale omogeneità di fondo» [Fusaro 2007, 22].

elettorale, né prevedere l'indicazione sulla scheda elettorale del Presidente e del Vicepresidente, né fissare il limite di due mandati per il Presidente, né rinviare alla legge elettorale l'individuazione dei casi di ineleggibilità dei consiglieri e dei componenti della Giunta (sent. 2/2004), né, infine, stabilire forme di incompatibilità "affievolita" tra la carica di consigliere e quella di assessore (art. 66, comma 1 e 2, St. Umbria; art. 45, comma 2, 3° periodo, St. Emilia Romagna: su tali disposizioni, Corte cost. sentt. 378 e 379/2004)<sup>62</sup>.

In questo senso, è da ritenersi che siano riconducibili alla competenza statutaria, essenzialmente: *a*) la scelta se rinunciare o meno all'elezione diretta del Presidente (art. 122, comma 5, Cost.); *b*) gli aspetti del funzionamento degli organi elettivi che non incidono direttamente sul sistema elettorale e sul regime delle incompatibilità o ineleggibilità (disciplina della *prorogatio*; disciplina dello scioglimento e delle dimissioni, in attuazione di quanto disposto all'art. 126 Cost.: Corte cost., sent. 196/2003); *c*) le scelte statutarie in materia di forma di governo che condizionano la materia elettorale o che comunque incidono su di essa, ed in particolare, *c1*) la disciplina dell'indizione delle elezioni; *c2*) il numero dei consiglieri regionali [Cardone 2005, 74 ss.].

Assai rilevante è la capacità di condizionamento derivante dalla fissazione del numero dei consiglieri e non solo sul piano degli effetti del sistema elettorale. La sicura spettanza allo statuto dell'individuazione del numero dei consiglieri è stata affermata dalla sent. 3/2006 della Corte costituzionale [Cosulich 2008, 257 ss.], così come altri aspetti connessi (la decisione se il Presidente deve essere computato nel numero totale dei consiglieri regionali; se il candidato Presidente più votato dopo il vincitore sia eletto consigliere)<sup>63</sup>.

Evidentemente, anche per le Regioni che non sono intervenute con una propria legge elettorale, l'aumento del numero dei consiglieri, disposto da quasi tutti gli statuti<sup>64</sup>, determina un mutamento di alcuni degli effetti del sistema

---

<sup>62</sup> Tali disposizioni prevedono infatti il subentro di un consigliere "supplente" per tutto il periodo in cui l'assessore rimane in carica.

<sup>63</sup> Sul primo punto, art. 14, comma 1, st. Abruzzo; art. 27, st. Campania; art. 29, comma 2, st. Emilia; art. 19, comma 1, st. Lazio; art. 15, st. Liguria; art. 24, comma 2, st. Lombardia; art. 7, comma 1, st. Marche; art. 50, comma 1, st. Piemonte; art. 41, comma 1, st. Puglia; art. 31, comma 2, st. Toscana; art. 42, comma 1, st. Umbria; cfr., altresì, la sent. 3/2006 riportata nel testo. Sul secondo punto cfr. *supra*.

<sup>64</sup> Assai benevolmente si è giustificato tale aumento con l'incremento delle competenze regionali in forza della l. cost. 3/2001 [Cosulich 2008, 266].

elettorale transitorio<sup>65</sup>, in particolare sul piano della rappresentanza partitica e territoriale<sup>66</sup>; così come, al contrario, la decisione, che è maturata o sta maturando in questa legislatura in alcune Regioni (Emilia; Toscana; Umbria) di ridurre di nuovo la compagine consiliare, tornando alla quota fissata dalla l. 108/1968 (Emilia; Umbria) o ad una quota vicina ad essa (Toscana).

Certo, la netta separazione tra materia statutaria e materia elettorale che emerge dalla giurisprudenza costituzionale può apparire “rigida” anche alla luce della diversa soluzione fatta propria per le Regioni a statuto speciale dalla l. cost. 2/2001 (cfr. *infra*, par. 16.3.). In effetti, ferma restando la competenza regionale in materia elettorale nei limiti dei principi fissati dalla legge cornice statale, la “distribuzione” della disciplina tra le due fonti regionali (statuto/legge) avrebbe potuto essere ricostruita in termini diversi, rimessi, almeno in parte, alle autonome determinazioni della Regione (fermo restando però il carattere “recessivo” delle disposizioni statutarie rispetto a successivi interventi del legislatore statale di cornice), proprio alla luce delle già ricordate connessioni tra forma di governo e legislazione elettorale che la stessa giurisprudenza costituzionale riconosce.

In questo senso, soprattutto alcune delle dichiarazioni di incostituzionalità affermate dalla giurisprudenza in questione appaiono forse eccessive.

Si pensi all’affermata impossibilità che lo statuto ordinario stabilisca il divieto di ricoprire la carica di Presidente della Giunta per più di due mandati consecutivi<sup>67</sup>.

Effettivamente, anche se l’afferenza di questa disciplina alla materia elettorale sembra confermata anche dall’art. 2, comma 1, lett. *f*), l. 165/2004 (cfr. *infra*), non sembra infondato il rilievo per cui essa è riconducibile più propriamente alla forma di governo, piuttosto che ai casi di ineleggibilità del Presidente [per tutti, Fusaro 2002, 92].

In effetti, i limiti alla rielezione hanno una *ratio* del tutto diversa da quella tipica delle usuali cause di ineleggibilità, riguardando non il rapporto tra il

---

<sup>65</sup> Peraltro, questi mutamenti saranno riscontrabili solo nelle prossime elezioni, poiché i nuovi statuti cui si allude nel testo sono entrati in vigore o dopo il 2005 o a ridosso delle elezioni del 2005, quando però le consultazioni erano già state indette.

<sup>66</sup> A tale proposito, si è parlato di “riforma nascosta”, dimostrando che l’aumento dei seggi, senza interventi sul sistema elettorale “transitorio”, produce un ulteriore (ma non sconvolgente) abbassamento della soglia di sbarramento implicita per l’accesso alla rappresentanza e un minor numero di seggi “slittati” da una Provincia all’altra [Pacini 2006b, 577-578].

<sup>67</sup> Tra l’altro, non è inutile ricordare che una analoga previsione risulta anche nel nuovo statuto dell’Umbria (art. 63, comma 5) non impugnato sotto questo profilo.

candidato e il corpo elettorale, ma le relazioni tra gli organi politici regionali: ciò che è proprio della forma di governo [per tutti, Olivetti 2002, 465 ss.]<sup>68</sup>.

Soprattutto nell'ottica della sostanziale conferma da parte dei nuovi statuti del modello di forma di governo delineato dalla l. cost. 1/1999, una tale disposizione appare opportuna, sia «per evitare i rischi che possono derivare da una troppo a lungo protratta concentrazione di attribuzioni formali e di potere politico in una sola persona» [Fusaro 2002, 92], sia per incidere, quantomeno indirettamente, sull'utilizzabilità dell'arma delle dimissioni del Presidente (che, come è noto, comportano anche lo scioglimento del Consiglio), e quindi sul suo stesso ruolo deterrente [Olivetti 2002, 259].

In linea di principio, come è stato osservato [Castelli 2009], il limite dei due mandati per il Presidente eletto a suffragio universale non contrasta con l'art. 51 Cost., dato che esso sembra soddisfare i criteri elaborati dalla Corte costituzionale ai fini dello scrutinio di costituzionalità delle cause di ineleggibilità, ovvero, in primo luogo, il fatto che queste ultime debbono contenersi entro i limiti di quanto sia ragionevolmente indispensabile per garantire la soddisfazione delle esigenze di pubblico interesse cui sono preordinate<sup>69</sup>. In questo caso, infatti, la causa di ineleggibilità è posta a tutela tanto della libera e genuina espressione del voto popolare, sia dell'esigenza di autenticità della competizione elettorale<sup>70</sup>. D'altra parte, il fatto che si tratti di un divieto temporaneo rende la previsione contenuta in limiti razionali<sup>71</sup>.

Come si è detto, tanto la giurisprudenza costituzionale quanto l'art. 2, comma 1, lett. f), l. 165/2004 convergono nell'individuare la legge elettorale quale fonte nella quale deve essere stabilito il limite in questione. In particolare, tale disposizione qualifica come principio fondamentale per la legge elettorale

---

<sup>68</sup> Il limite dei due mandati è rinvenibile nell'art. 63, comma 5, dello statuto dell'Umbria, non impugnato dal Governo.

<sup>69</sup> In questo senso, cfr. anche Cass. civ., sez. I, 20 maggio 2006, n. 11895.

<sup>70</sup> Si è dubitato che la previsione in questione sia riconducibile ad una causa di ineleggibilità, sembrando invece assomigliare ad una causa di incandidabilità, non potendo essere rimossa dall'interessato [Olivetti 2002, 466; Drago 2005a, 62] ed incidendo non sull'esercizio dell'elettorato passivo ma sulla titolarità dello stesso. *Contra*, Cass. civ., sez. I, 20 maggio 2006, n. 11895, secondo cui il divieto del terzo mandato per i sindaci è una «causa tipizzata di ineleggibilità originaria alla carica di sindaco, preclusiva non già della candidabilità bensì della eleggibilità del soggetto che versi in essa». All'incandidabilità sembrano alludere l'art. 1, comma 3, l.r. Abruzzo 51/2004, nonché la l.r. Toscana 25/2004 (cfr. nota seguente).

<sup>71</sup> In questo senso deve essere interpretato anche l'art. 12, comma 7, della l.r. Toscana 25/2004 che, almeno testualmente, non pone un limite temporaneo (la disposizione prevede infatti: «Non può essere candidato Presidente della Giunta chi ha già ricoperto quella carica per due mandati consecutivi»).

regionale la «previsione della non immediata rieleggibilità allo scadere del secondo mandato consecutivo del Presidente della Giunta regionale eletto a suffragio universale e diretto, sulla base della normativa regionale adottata in materia».

Ciò detto, non è chiaro se tale disposizione sia destinata a trovare immediata applicazione anche in mancanza di una attuazione da parte del legislatore regionale [Castelli 2009; Raveraira 2009; Ceccanti 2010], così come non è chiaro se la stessa consenta margini di “graduazione” della sua applicabilità, ad imitazione di quanto previsto dall’art. 51, comma 3, d.lgs. 267/2000, per i sindaci e dei presidenti delle province<sup>72</sup> [Drago 2005a, 60 ss.].

Sul primo punto, non vi è dubbio che la disposizione appare assai poco di principio, tanto che, a parte la possibile graduazione della sua applicabilità, la legge regionale appare del tutto “vincolata” [Sterpa 2005, 10; si è parlato di rinvio alla legge regionale come mera “clausola di stile”: Castelli 2009], con ciò suscitando critiche e dubbi in una parte della dottrina [così, in particolare, Drago 2005a, 60 ss.].

Ciò detto, anche se la Corte costituzionale non si è ancora pronunciata circa la possibilità per la legge statale di principio, munita anche della parte di dettaglio, di essere applicata alle Regioni fino all’entrata in vigore della loro legge, rimane il fatto che la giurisprudenza costituzionale anche successiva alla l. cost. 3/2001 ha ormai superato una concezione “rigida” dei principi fondamentali, come riferibili cioè solo a “frammenti” di norme. Viceversa, i principi debbono «essere calati nelle specifiche realtà normative cui afferiscono e tener conto degli aspetti peculiari di esse», cosicché il carattere di principio di una norma non è escluso, di per sé, dalla specificità delle prescrizioni, qualora essa sia legata al principio stesso da un rapporto di coesenzialità e di necessaria integrazione [Raveraira 2009; Corte cost., 430/2007; 237/2009]<sup>73</sup>.

Infine, ancora più complesso è il problema della decorrenza dell’efficacia della disposizione in questione. A fronte di chi ritiene che essa operi a partire dalle prime elezioni a suffragio universale del Presidente della Regione (e quindi dal

---

<sup>72</sup> Come è noto, tale disposizione prevede: «È consentito un terzo mandato consecutivo se uno dei due mandati precedenti ha avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno, per causa diversa dalle dimissioni volontarie».

<sup>73</sup> Come è stato affermato giustamente, in contrario non vale l’obiezione secondo cui, in assenza della legge regionale, verrebbe a mancare la quantificazione del periodo temporale da riferirsi alla “non immediata” rielezione: «Una siffatta argomentazione, infatti, proverebbe troppo, dal momento che, se nel più sta il meno, nel silenzio della Regione il periodo di ineleggibilità dovrebbe comunque essere computato per un tempo pari a quello di un intero mandato successivo» [Raveraira 2009].

2000) [Raveraira 2009 e, in termini dubitativi, Castelli 2009], altri ritengono invece di dubbia costituzionalità tale interpretazione, che si risolverebbe in una ingiustificata lesione del diritto all'elettorato passivo, tutelato dall'art. 51 Cost., concludendo così che essa sarebbe destinata a produrre i suoi effetti solo dalle elezioni del 2015, computandosi quindi le due elezioni successive all'entrata in vigore della l. 165/2004 [Ceccanti 2010]. Più isolata è la tesi secondo cui la previsione in esame operi solo dal momento dell'entrata in vigore della legge elettorale regionale<sup>74</sup>.

Peraltro, in favore della prima tesi milita, non solo il fatto che il divieto di retroattività della legge, al di fuori delle leggi penali incriminatrici, può essere superato sulla base di uno scrutinio stretto di ragionevolezza e nel caso in cui non dia luogo ad un contrasto con altri valori ed interessi costituzionalmente protetti [Castelli 2009] ma anche il fatto che l'applicabilità della disposizione in questione sembra «trovare soluzione più adeguata e convincente non in riferimento alla data della sua previsione da parte della legge, bensì in riferimento al momento del suo venire in essere di quel (nuovo) assetto autonomistico che, in forza della legge cost. del 1999, si è tradotto in un (nuovo) sistema elettorale, le cui peculiarità [...] hanno fatto ritenere necessariamente coesistente in rapporto ad esso la previsione del limite stesso» [Raveraira 2009].

Non a caso, la giurisprudenza recente della Cassazione, con riferimento al problema del terzo mandato ai sindaci ha stabilito che «sul piano letterale, la norma del d.lgs. 267 del 2000, art. 51, comma 2, è assolutamente univoca nel senso che l'aver ricoperto per due mandati consecutivi la carica di sindaco e di presidente della provincia è di ostacolo [...] alla rieleggibilità per un terzo mandato consecutivo, senza che possa distinguersi (la norma non contenendo alcuna differenziazione al riguardo) tra mandati svolti anteriormente o mandati svolti successivamente all'entrata in vigore della legge in cui l'art. 51 è contenuto»<sup>75</sup>.

---

<sup>74</sup> A questa tesi accede anche il Ministro per i rapporti con le Regioni in risposta ad una interrogazione del sen. Ceccanti (26 febbraio 2010), per di più sul presupposto che «la norma regionale potrebbe regolare unicamente le situazioni successive alla sua entrata in vigore».

<sup>75</sup> Cass. civ., sez. I, 29 gennaio 2008, n. 2001. La Cassazione ha altresì osservato che a conclusioni diverse si dovrebbe giungere qualora il legislatore disponesse espressamente in senso contrario; così, ad esempio, nel caso dell'art. 2 della l. 81/1993, la limitazione del computo dei mandati a quelli successivi all'entrata in vigore della legge rispondeva ad un canone di indiscutibile ragionevolezza, poiché in precedenza i sindaci (e i presidenti delle Province) erano eletti dal Consiglio anziché dai rispettivi corpi elettorali: Cass. civ., sez. I, 13 ottobre 1994, n. 8401.

Ciò detto, l'incostituzionalità delle disposizioni statutarie (Emilia e Umbria) che prevedono la sostituzione con un supplente del consigliere regionale nominato assessore suscita perplessità<sup>76</sup>. Anch'esse, infatti, incidendo sugli equilibri nei rapporti tra Consiglio e Giunta [per tutti, Buffoni 2003, 1559], risultano intrinseche alla forma di governo regionale, e quindi disciplinabili più propriamente dalla fonte statutaria<sup>77</sup>. Non a caso, la dottrina ha evidenziato le conseguenze, in termini di accentuazione della logica di separazione tra Consiglio e Presidente-Giunta, della previsione della incompatibilità tra la carica di Assessore e quella di consigliere (esistente a livello dei Comuni con popolazione superiore a 15000 abitanti e delle Province: art. 64, comma 1, d.lgs. 267/2000) [Coduti 2005, 976; in senso contrario, Zanon 2000, 912; Volpi 2000, 218 ss.].

Anche in questo caso, la l. 165/2004 "recepisce" la giurisprudenza costituzionale, demandando alla legge regionale la «eventuale sussistenza di una causa di incompatibilità tra la carica di assessore regionale e quella di consigliere regionale» (art. 3, lett. c). Si tratta di una curiosa previsione, che sembra configurare una sorta di "principio eventuale" o facoltizzante per la legge elettorale regionale.

In ossequio a tale giurisprudenza la recente modifica dello statuto toscano ha provveduto all'abrogazione dell'art. 35, comma 3, il cui tenore letterale non era dissimile dallo statuto umbro ed emiliano (art. 2, comma 2, l. stat. reg. 1/2010). Contemporaneamente, l'art. 1, comma 5, l.r. 50/2009 ha previsto l'incompatibilità secca tra la carica di assessore e quella di consigliere.

Viceversa, appare sorprendente come una forma di incompatibilità "affievolita" è da ultimo stata sancita dalla recente revisione dello statuto calabrese che quindi deve essere in questa parte ritenuta incostituzionale,

---

<sup>76</sup> Si noti che un'analoga previsione figura anche nel nuovo statuto toscano, peraltro non impugnato su questo punto dal Governo. La recente l. 50/2009 (peraltro ancora non in vigore; lo diventerà al momento dell'entrata in vigore della legge di revisione statutaria che diminuisce il numero dei consiglieri, oltre ad abrogare la disposizione statutaria in oggetto), trasforma l'incompatibilità "affievolita" tra consiglieri e assessori in una incompatibilità "secca", come già previsto nei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e nelle Province.

<sup>77</sup> Semmai problemi potrebbero emergere in relazione ad alcuni profili relativi allo *status* del consigliere supplente, ma questo aspetto tocca evidentemente tutt'altro genere di problemi, in particolare il divieto di mandato imperativo ribadito anche dall'art. 4, l. 165/2004: in effetti, qualora il consigliere "supplente" tenesse una condotta non gradita a quello titolare, quest'ultimo potrebbe comunque con le proprie dimissioni farlo decadere (lo stesso effetto si avrebbe in caso di revoca da parte del Presidente dell'Assessore, con il più grave effetto di consentire al primo di manipolare la rappresentanza consiliare) [Zanon 2000, 913 ss.].

nonostante il mancato rinvio da parte del Governo (art. 4, comma 1, l.r. 3/2010).

Ciò detto, si può concludere che una maggiore “fluidità” nei rapporti tra statuto e legge regionale in materia elettorale sarebbe stata preferibile, anche per il condizionamento che lo statuto esercita sulla legge elettorale nella fase transitoria. A tale proposito, infatti, l’art. 5 della l. cost. 1/1999, che estende in via transitoria il sistema elettorale di cui alla l. 43/1995 “corretto” dall’elezione diretta del Presidente «fino alla data di entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali ai sensi del primo comma dell’art. 122 della Costituzione», è stato interpretato dalla Corte costituzionale (sent. 96/2003) nel senso di avere in qualche misura “irrigidito” in via transitoria i contenuti della l. 43/1995. Stante poi il fatto che le determinazioni statutarie condizionano, quantomeno in parte, il sistema elettorale per l’elezione del Consiglio, «in pratica ciò comporta che siano esigui gli spazi entro cui può intervenire il legislatore regionale in tema di elezione del Consiglio, prima dell’approvazione del nuovo statuto»; sono quindi possibili solo interventi normativi di puro dettaglio, «per tutto quanto non è direttamente o indirettamente implicato dall’art. 5 della legge costituzionale n. 1/1999»<sup>78</sup>.

Sulla base di tale assunto, alla vigilia delle elezioni 2005 il Governo ha impugnato (chiedendo altresì la sospensiva ai sensi dell’art. 35, l. 87/1953) due leggi regionali (l.r. Marche 27/2004; l.r. Abruzzo 42/2004), sul presupposto che si trattasse di leggi elettorali non di puro dettaglio, non essendo vigenti, in entrambe le Regioni, i nuovi statuti<sup>79</sup>. Con l’approssimarsi delle elezioni del 2005 le due regioni hanno preferito non affrontare il giudizio costituzionale, anche a fronte della richiesta di sospensione delle leggi impuginate da parte del Governo, e hanno quindi provveduto ad adottare nuove leggi, rispettivamente per posticipare l’entrata in vigore della legge elettorale

---

<sup>78</sup> A ciò si aggiunga, come si legge nell’ord. 383/2002 della Corte costituzionale, che dall’art. 5 si evince il mantenimento in vita della legislazione vigente finché la Regione non eserciti i propri poteri normativi; peraltro, come detto, il principio di continuità è stato affermato dalla Corte come principio generale richiamandosi alla nota sent. 13/1974 (si veda la sent. 376/2002).

<sup>79</sup> Peraltro, mentre la legge abruzzese dettava disposizioni immediatamente applicabili, quali l’abolizione del “listino” regionale e una disciplina del premio di maggioranza diversa da quella desumibile dalla l. 43/1995, la legge marchigiana prevedeva una disciplina “a regime” destinata a trovare applicazioni dalle prime elezioni regionali successive all’entrata in vigore dello statuto e una “transitoria” immediatamente efficace già per le elezioni del 2005.

rispetto a quella del nuovo statuto (l.r. Marche 5/2005) e per abrogare la legge impugnata (l.r. Abruzzo 9/2005)<sup>80</sup>.

Più recentemente, sulla base della giurisprudenza costituzionale sopra riportata, il Governo ha impugnato la nuova legge elettorale campana (l.r. 4/2009), non essendo ancora vigente in questa Regione il nuovo statuto<sup>81</sup>. In questo caso, però, la Corte costituzionale (sent. 4/2010) ha escluso l'incostituzionalità sul presupposto che la l.r. 4/2009 è entrata in vigore dopo che era intervenuta la pubblicazione notiziale dello statuto, ai sensi dell'art. 123 Cost.). In tal modo, si legge nella pronuncia in questione, «l'integrazione tra forma di governo e legge elettorale, voluta dall'art. 5 della legge cost. 1 del 1999, è stata quindi assicurata dalla trattazione contemporanea dei due disegni di legge e non è inficiata dalla conclusione del procedimento relativo alla legge elettorale con breve anticipo rispetto a quello concernente lo statuto, dovuta a motivi esclusivamente procedurali».

Si tratta di una attenuazione del più rigoroso orientamento fatto proprio dalla sent. 196/2003, astrattamente non priva di problemi (la l.r. 4/2009 entra in vigore prima del nuovo statuto e avrebbe potuto prevedere la propria entrata in vigore simultanea a quella di quest'ultimo) ma comunque nel caso di specie motivato dal fatto che *medio tempore* la nuova legge elettorale non ha trovato applicazione.

Diversamente, la l.r. Basilicata 3/2010, avendo provveduto ad apportare alcune correzioni alle ll. 108/1968 e 43/1995, non essendo stato deliberato un nuovo statuto è stata impugnata dal Governo. A seguito del ricorso la Regione ha provveduto a modificare tale legge, differendone l'entrata in vigore alla X legislatura (cfr. par. 11).

Infine, più controverso è il vincolo derivante dalle disposizioni di principio in materia elettorale contenute nei nuovi statuti.

Su questo aspetto, peraltro, la sent. 2/2004, almeno nella sua testualità, ha affermato l'incostituzionalità di «norme statutarie che [...] determinino direttamente, almeno in parte, il sistema di elezione che dovrà invece essere disciplinato dalla legge o che [...] determinino in modo diverso dal primo comma dell'art. 122 della Costituzione, sia sul piano soggettivo che su quello

---

<sup>80</sup> Si veda, in questo senso, la l.r. 9/2005 che abroga la l.r. 42/2004, fatta eccezione per l'art. 1, comma 1 (che fissa una disposizione attuativa dell'art. 117, comma 7, Cost.). La Corte costituzionale ha preso atto della rinuncia al ricorso dell'Avvocatura dello Stato nel caso della legge abruzzese (ord. 5/2006) mentre, nel caso della legge marchigiana la Corte costituzionale ha preso atto dell'entrata in vigore della l.r. 5/2005, giudicando quindi solo l'art. 4, comma 1, di tale legge, relativo alla composizione del Consiglio regionale.

<sup>81</sup> Il testo è entrato in vigore il 12 giugno 2009.

oggettivo, quanto dovrà essere disciplinato dal legislatore regionale» (*considerato in diritto*, n. 8); cosicché si potrebbe essere tentati di ritenere che mere indicazioni di principio o indirizzi al legislatore elettorale non siano di per sé precluse per la fonte statutaria, purché non incompatibili con i principi fondamentali di cui alla l. 165/2004.

Si tratta di una tesi che comunque trova nella sent. 2/2004 solo qualche appiglio<sup>82</sup> e che quindi dovrà avere riscontri ulteriori nella giurisprudenza futura.

Rimane il fatto che alcune di queste disposizioni statutarie sono presenti negli statuti perché non impugnate dal Governo<sup>83</sup>. In ogni caso, la loro dubbia costituzionalità non esclude la loro perdurante vigenza e quindi un effetto di indirizzo nei confronti del legislatore regionale [Cosulich 2008, 271 ss.]. Tra queste si debbono ricordare le disposizioni che vincolano il legislatore elettorale a garantire la rappresentanza di tutti i territori provinciali<sup>84</sup>, mentre le disposizioni statutarie sulla rappresentanza di genere possono essere giustificate in forza dell'art. 117, comma 7, Cost.<sup>85</sup> [Cosulich 2008], come sembra trapelare anche dalla sent. 4/2010 della Corte costituzionale [Raveraira 2010].

## 10. *Le leggi elettorali regionali: considerazioni introduttive*

---

<sup>82</sup> In questo senso, appare curioso che la Corte, attraverso l'illegittimità consequenziale, ampiamente utilizzata nella sent. 2/2004, non abbia fatto cadere anche la lett. f) dello stesso art. 38 che effettivamente attraeva alla competenza statutaria una disciplina sostanzialmente dettagliata e particolare, imponendo la rappresentanza in Consiglio di ogni Provincia [Cosulich 2008, 274].

<sup>83</sup> Tra queste si deve ricordare l'art. 63, comma 1, dello statuto dell'Umbria, il quale si spinge fino ad indicare, sia per l'elezione del Presidente che del Consiglio, il tipo di scheda da utilizzare e le modalità di espressione del voto (la disposizione prevede: «Il Presidente della Giunta regionale viene eletto direttamente dal corpo elettorale nella stessa scheda utilizzata per le elezioni del Consiglio regionale e con voto espresso a favore di una lista o di un candidato alla Presidenza o congiuntamente di una lista e del candidato alla Presidenza ad essa collegato, secondo le modalità e con gli effetti stabiliti dalla legge elettorale regionale»).

<sup>84</sup> Art. 38, comma 1, lett. d), st. Calabria; art. 19, comma 2, st. Lazio; art. 12, comma 3, st. Lombardia.

<sup>85</sup> Art. 6, comma 1, st. Abruzzo; art. 2, comma 2 e 38, comma 2, st. Calabria; art. 5, st. Campania; art. 2, comma 1, lett. b), st. Emilia; art. 19, comma 2, st. Lazio; art. 2, comma 2, lett. b), st. Liguria; art. 11 st. Lombardia; art. 3, comma 2, st. Marche; art. 13, comma 2, st. Piemonte; art. 6, st. Puglia; art. 4, comma 1, lett. f), st. Toscana; art. 7, comma 1, e 42, comma 3, st. Umbria.

La genericità e la tenuità dei principi fondamentali contenuti nella l. 165/2004 non ha scatenato la fantasia dei legislatori regionali che non hanno dato vita ad una sorta di “vestito di arlecchino” elettorale che alcuni avevano temuto.

Viceversa, il modello transitorio di cui all’art. 5 della l. cost. 1/1999 ha dimostrato un’evidente fortuna sia sul versante della forma di governo (tutti i nuovi statuti hanno confermato il modello *simul stabunt, aut simul cadent* accolto in tale disposizione), sia sul versante della legislazione elettorale.

In effetti, solo una minoranza delle Regioni ha provveduto a legiferare in materia e quelle che lo hanno fatto, si sono limitate a meri aggiustamenti rispetto alla l. 43/1995 o, comunque, hanno adottato leggi contenutisticamente diverse ma che rispettano la *ratio* di fondo del sistema elettorale transitorio, che è risultata congeniale per i nostri sistemi politici regionali<sup>86</sup>.

Non a caso, la tendenziale omogeneità dei sistemi elettorali regionali, e la loro congruenza con quelli nazionali, è riscontrabile nella maggior parte degli ordinamenti federali, nonostante che alle Regioni sia astrattamente consentita una potestà legislativa ampia in materia [Chiaromonte-Vassallo 2001, 66].

La strategia incrementale scelta dalle Regioni nell’esercizio della propria autonomia legislativa in materia elettorale è rimasta attuale anche dopo il 2008, allorché il sistema politico italiano ha visto l’emersione di due partiti “a vocazione maggioritaria” e la riduzione del perimetro delle due coalizioni principali.

L’elezione diretta del Presidente della Regione non è stata posta in discussione, sia perché essa appare in asse con la suddetta evoluzione, sia perché non è apparso realistico, innanzitutto sul piano politico, immaginare il suo superamento e il ritorno ad un modello “parlamentare”<sup>87</sup>.

Tuttavia, il mantenimento dell’elezione diretta, con il connesso meccanismo del *simul stabunt, aut simul cadent*, porta con sé inevitabilmente il mantenimento del premio di maggioranza, trattandosi di due istituti che, come si è detto, sono in un rapporto di mutua compenetrazione.

Il mantenimento del premio si porta dietro, pressoché inevitabilmente, il fenomeno di “coalizioni acchiappatutto”, quantomeno nelle Regioni in cui l’esito della competizione appare *ex ante* incerto: se nelle elezioni politiche del

---

<sup>86</sup> A ciò si aggiunga che molte delle leggi regionali sono state approvate alla vigilia delle elezioni del 2005, in un contesto politico e temporale che impediva interventi di riforma organica.

<sup>87</sup> Come è noto, nel 2002 in Friuli è stata adottata una “legge statutaria” che ripristinava l’elezione consiliare del Presidente, ma essa è stata respinta nel *referendum* popolare nel settembre 2002.

2008 Pd e Pdl hanno rinunciato a larghe coalizioni, anche a costo di rinunciare a robusti incentivi istituzionali, a livello regionale questa eventualità è resa più difficile dal fatto che, come detto, è l'elezione del Presidente a decidere la competizione e pertanto l'apporto delle formazioni minori è, o può essere, ancor più determinante (stante la comunicazione del voto di lista al candidato Presidente ad essa collegato). Non a caso, nelle elezioni regionali del 2008 in Abruzzo le due coalizioni principali si sono presentate in un formato assai più ampio rispetto a quello nazionale<sup>88</sup> ed un fenomeno analogo si è verificato nelle elezioni nelle Regioni a statuto speciale e nella Provincia di Trento, svoltesi a partire dal 2008.

11. Segue: *la sostanziale “tenuta” della l. 43/1995 nelle leggi della Calabria, della Puglia e del Lazio; le peculiarità della legge umbra*

Si spiega allora che anche la legislazione elettorale regionale approvata sia prima che dopo il 2008 si sia limitata ad apportare alcuni correttivi al sistema elettorale di cui alla l. 43/1995.

Valutando nel complesso la legislazione elettorale prodotta dalle Regioni, si può osservare quanto segue:

- a) tutte le nuove leggi elettorali sono state adottate nel quadro di statuti che, come accennato, hanno confermato il modello di forma di governo transitoriamente imposto alle Regioni *ex art. 5* della l. cost. 1/1999;
- b) tutte hanno confermato la natura mista del sistema elettorale e la previsione del premio di maggioranza anche se alcune (Toscana; Marche; Campania; Puglia) ne hanno modificato i meccanismi di assegnazione<sup>89</sup>;
- c) tutte, tranne la legge del Lazio, sono intervenute espressamente sulla disciplina delle soglie di sbarramento, anche se le novità introdotte, come si dirà, non sempre sono significative;
- d) tutte sono intervenute, altresì, sulle c.d. “soglie di sbarramento in entrata”, ovvero sulla disciplina della presentazione delle liste elettorali, ed anche in questo caso con soluzioni prevalentemente opinabili o deboli;
- e) alcune leggi elettorali (Toscana, Marche, Calabria; Basilicata) hanno provveduto a sopprimere il listino regionale, prevedendo quindi diverse modalità di assegnazione del premio di maggioranza;

---

<sup>88</sup> Nella coalizione di centro sinistra il Partito democratico ha accettato di apparentarsi con altre sei liste (Idv, Ps, Prc; Pdc; La Sinistra; Democratici per l'Abruzzo); la coalizione di centro destra si è articolata in quattro liste (Pdl, Mpa, Liberal socialisti, Rialzati Abruzzo).

<sup>89</sup> Per quanto riguarda la legge laziale cfr. *infra*, nel testo.

- f) le leggi del Lazio, della Toscana, delle Marche e della Campania intervengono sulla rappresentanza dei territori, con soluzioni, più o meno incisive, al fine di correggere i fenomeni di “slittamento” dei seggi;
- g) tranne la Toscana, tutte le altre leggi regionali hanno confermato la possibilità per gli elettori di esprimere un voto di preferenza; la legge campana ha aumentato addirittura le preferenze a due, ma solo nel caso in cui siano votati candidati di sesso diverso;
- h) infine, tutte le leggi intervengono anche sul tema della rappresentanza di genere, con soluzioni non sempre soddisfacenti.

Sul piano dei contenuti, mentre la Toscana, le Marche e la Campania si sono date una normativa tendenzialmente completa, le altre (Calabria, Puglia, Lazio) sono intervenute solo su singoli aspetti della normativa statale, per il resto “recepita”, con una tecnica criticata ma non censurata dalla Corte costituzionale (sent. 196/2003), in ogni caso rivelatrice della limitatezza contenutistica di tali leggi.

Più in particolare, la l.r. Calabria 1/2005 si compone di un solo articolo.

La novità maggiore recata da tale legge è data dall’introduzione di una soglia di sbarramento al 4% a livello regionale per l’accesso alla rappresentanza, senza deroghe né eccezioni.

Si tratta di una scelta significativa, soprattutto alla luce degli alti livelli di frammentazione che caratterizzano questa realtà regionale, ed in controtendenza con la stessa l. 43/1995.

Certo, questa misura, di per sé importante, è però risultata insufficiente perché non accompagnata a riforme dello stesso tenore, finalizzate a ridurre la frammentazione post-elettorale [Fusaro-Rubechi 2005, 1021 ricordano che alla fine della VII legislatura nel Consiglio regionale si potevano contare 23 gruppi su 43 consiglieri]: solo per citare un esempio, a fronte di 10 liste che hanno ottenuto seggi<sup>90</sup>, al gennaio 2010 esistono ben 13 gruppi in Consiglio regionale [Morelli 2005, 216]<sup>91</sup>.

---

<sup>90</sup> Si consideri che grazie alla soglia di sbarramento sono rimaste escluse dalla rappresentanza tre liste che hanno ottenuto più del 2% dei voti a livello regionale.

<sup>91</sup> È stato ricordato che l’introduzione della soglia di sbarramento è stata voluta dalla maggioranza di centro destra al solo scopo di creare difficoltà al centro sinistra e, in particolare, alle liste minori di essa [Florida 2005, 853, nt. 14]. Ma sul punto, è stato osservato che, in caso di vittoria, proprio per l’esclusione dalla rappresentanza di alcune liste del centro sinistra, il centro destra avrebbe subito con ogni probabilità il dimezzamento del premio di maggioranza e, in caso di sconfitta, avrebbe “consegnato” alla coalizione avversa l’intero premio. Peraltro, l’inattesa, larga vittoria del centro sinistra ha comportato a carico di questa coalizione l’inatteso dimezzamento del premio [Chiaromonte 2006, 142, nt. 15].

A ciò si aggiunga che, poiché ciò che decide la competizione e quindi il riparto dei seggi sono i voti attribuiti al Presidente, i voti delle liste “sotto soglia” rimangono comunque utili (o potenzialmente utili) alla coalizione cui sono apparentate.

D'altra parte, la legge in esame non pone alcuno serio argine per combattere la frammentazione in entrata: anzi, l'art. 1, comma 4, estendendo l'esenzione dalla raccolta delle firme a partiti rappresentati nel Parlamento nazionale, consente un beneficio a soggetti del tutto estranei alla realtà regionale (ne potrebbe usufruire la Lega Nord) e magari a micro-formazioni (basta essere rappresentati da un solo parlamentare!).

In questo senso, la disposizione appare di dubbia costituzionalità, nella misura in cui concede l'esenzione dalla raccolta delle firme a liste espressione di partiti rappresentati a livelli istituzionali diversi dal Consiglio regionale interessato: se infatti, sia pure discutibilmente, l'esenzione si fonda su una sorta di presunzione di rappresentatività, tale presunzione non può valere per soggetti rappresentati in assemblee diverse da quella regionale.

Similmente, l'esenzione dalla raccolta delle firme delle liste espressione di un gruppo consiliare o, addirittura, di una componente politica (art. 1, comma 3, l.r. 4/2010) consente anche a micro formazioni di usufruire di questo privilegio.

La recente l.r. 4/2010 ha apportato alcune modificazioni alla l.r. 1/2005. È innanzitutto da segnalare l'ulteriore, discutibile allargamento dell'area dell'esenzione della raccolta delle firme a tutte le liste provinciali che siano espressione di almeno un gruppo consiliare o, addirittura, di una componente politica del gruppo misto.

Per quanto riguarda il sistema elettorale in senso stretto, la l.r. 4/2010 sopprime il listino regionale, sostituito dal solo candidato Presidente, ripartendo il premio di maggioranza tra le liste provinciali. Per il resto rimangono due punti critici della l. 43/1995, ovvero il dimezzamento del premio e l'eventuale ampliamento dei seggi consiliari (coperto però dall'art. 15 dello statuto, come modificato dalla l.r. 3/2010<sup>92</sup>).

Analoghi contenuti ha la l.r. Basilicata 3/2010 che sopprime il listino e prevede l'attribuzione del premio direttamente alle liste provinciali.

A seguito dell'impugnazione del Governo la successiva l.r. 19/2010 ha differito l'entrata in vigore della l.r. 3/2010 alla X legislatura, prevedendo inoltre l'elezione alla carica di consigliere del candidato Presidente più votato

---

<sup>92</sup> Tale disposizione fissa in 50 i componenti del Consiglio «salvo quanto stabilito dalla legge elettorale per agevolare la formazione di maggioranze stabili ed assicurare la rappresentanza delle minoranze».

dopo quello eletto e fissando in 16 e 8 rispettivamente i seggi assegnabili per la quota proporzionale alle Province di Potenza e Matera.

Per quanto riguarda la prima innovazione, essa non pare rispondere alle indicazioni della giurisprudenza costituzionale, nella misura in cui una nuova legge elettorale (ammesso che la l.r. 3/2010 davvero possa considerarsi tale e non si limiti invece a innovazioni esigue alla previgente legge statale) può essere legittimamente adottata in quanto preceduta dal nuovo statuto: viceversa, un mero differimento alla legislatura successiva, sganciato da un riferimento all'entrata in vigore del nuovo statuto, può essere considerata una previsione insufficiente a soddisfare le indicazioni desumibili dalla sent. 196/2003.

Per quanto riguarda la terza innovazione, essa si traduce in una "cristallizzazione" dell'assegnazione dei seggi alle due Province che appare in una qualche misura problematica, poiché essa rimane indifferente alle eventuali variazioni della popolazione e quindi a quella correlazione tra assegnazione di seggi e consistenza demografica della circoscrizione che costituisce un principio della l. 108/1968 e che viene nello stesso tempo ribadito e derogato dalla legge lucana<sup>93</sup>.

Anche la l.r. Lazio 2/2005 si limita a pochi ritocchi alla l. 43/1995 ma pone egualmente alcuni problemi interpretativi.

Il più rilevante è dato dal fatto che lo statuto prevede che il Consiglio regionale sia composto da 71 consiglieri (70 consiglieri più il Presidente eletto). Tuttavia, ai fini della ripartizione dei seggi, la legge in questione si riferisce a 56 consiglieri da eleggere nelle circoscrizioni provinciali e a 14 da eleggere nel listino regionale.

Si tratta di una soluzione accettabile se si considerasse il Presidente eletto a se stante<sup>94</sup>, ma la stessa legge qualifica il candidato Presidente come il capolista del listino regionale: come è stato giustamente notato, «sembra di doversi intendere che la lista regionale sia costituita da 15 candidati ma che ai fini della determinazione dei seggi della quota-premio si considerano solo i 14

---

<sup>93</sup> L'art. 1, comma 4, della l.r. 3/2010, come modificato dalla l.r. 19/2010, prevede infatti che l'assegnazione dei seggi alle circoscrizioni avviene ai sensi dell'art. 2 della l. 108/1968 «fermo restando che ai fini del riparto dei seggi afferenti alla quota proporzionale relativa alle liste provinciali di cui alla legge n. 108/1968, art. 15, comma 3, i seggi assegnabili per la quota proporzionale rimangono pari a 16 per la circoscrizione di Potenza e 8 per la circoscrizione di Matera».

<sup>94</sup> Si tratta di una soluzione fatta propria dall'art. 4, comma 1, dello statuto delle Marche (Corte cost., sent. 3/2006).

candidati che seguono il capolista, ossia il Presidente eletto» [Chiaramonte 2006, 143].

Per quanto attiene la rappresentanza dei territori, l'art. 3, comma 3, della legge prevede che nel listino regionale, a pena di inammissibilità, debbono essere presenti almeno un candidato residente in ciascuna Provincia della Regione (ed almeno un candidato per uno dei due generi)<sup>95</sup>.

Si tratta di una previsione deludente, perché affida solo al listino finalità che più propriamente dovrebbero essere perseguite a livello di candidature e di elezioni nelle circoscrizioni provinciali<sup>96</sup>. A ciò si aggiunga che, per fare un esempio, il dimezzamento del listino potrebbe vanificare di fatto l'intento del legislatore [Fusaro-Rubechi 2005, 1017-1018].

Infine, per quanto riguarda la presentazione delle liste, la legge in questione contiene una disposizione costituzionalmente dubbia tanto quanto quella calabrese; l'art. 8 (applicabile alle sole elezioni del 2005) prevede infatti che siano esentate dalla raccolta delle firme anche i partiti o i gruppi politici (nonché le liste regionali e il candidato Presidente collegati ad esse) che abbiano presentato candidature al Parlamento europeo ed abbiano ottenuto almeno due seggi di cui uno nella circoscrizione dell'Italia centrale (l.r. 2/2005): che si tratti di una disposizione *ad partitum* sembra ovvio.

La l.r. Puglia 2/2005 appare più incisiva rispetto a quella calabrese ed a quella laziale.

Una prima novità riguarda la ripartizione dei seggi: la legge prevede nuove soglie di sbarramento, calcolate sulla base dei voti ottenuti nelle circoscrizioni provinciali dalla lista o dalla coalizione di liste. Più precisamente: per le liste non coalizzate o per le coalizioni essa è pari al 5% dei voti a livello regionale; per le liste facenti parte di una coalizione che abbia superato questa percentuale non è prevista alcuna ulteriore soglia.

Come è evidente, l'innalzamento si pone pienamente nella logica di quel "bipolarismo frammentato" presupposto già dalla l. 43/1995: in effetti, lo sbarramento al 5% si applica solo ai partiti che non accettino di far parte di una delle due coalizioni principali o che non siano accolte in esse (art. 11,

---

<sup>95</sup> Sul punto, è stato osservato criticamente come la rappresentanza territoriale debba ancorarsi sul voto degli elettori e non su meri criteri anagrafici [Floridia 2005, 856].

<sup>96</sup> Non a caso, con l'aumento del numero dei consiglieri, imposto dal nuovo statuto, la Provincia di Rieti, tradizionalmente sacrificata dai fenomeni di slittamento, è riuscita ad eleggere due consiglieri [Chiaramonte 2006, 143].

comma 1, lett. j); né mancano nella previsione in questione aspetti paradossali<sup>97</sup>.

A partire dalle elezioni del 2010, la soglia di sbarramento sarà invece innalzata al 4% per tutte le liste, coalizzate o meno, senza eccezioni, allo scopo evidente di arginare la frammentazione partitica assai alta in questa Regione (alle elezioni del 2005 ben sette liste non hanno raggiunto questa soglia)<sup>98</sup>.

Una seconda più rilevante novità è data dall'abolizione del listino regionale e dalla distribuzione del premio di maggioranza alle liste provinciali che abbiano ottenuto almeno un seggio in una circoscrizione provinciale, con ciò inserendo una seconda e non irrilevante soglia di sbarramento<sup>99</sup>.

Il premio di maggioranza è assegnato, all'interno della maggioranza, con il metodo del quoziente naturale e dei resti più alti.

È abolita anche la previsione del dimezzamento del premio di maggioranza<sup>100</sup> e con essa il difetto di monotonicità cui si è alluso nel par. 3; peraltro, questa scelta non esclude la possibilità di super maggioranze [Chiaromonte 2006, 144-145], dando luogo a qualche problema di compatibilità con il principio di cui all'art. 4, lett. a), della l. 165/2004.

In controtendenza con il modello toscano, per quanto riguarda l'espressione del voto, la legge pugliese non soltanto conferma il voto di preferenza ma dispone un inedito rafforzamento dello stesso laddove, nel caso in cui l'elettore voti una lista ed esprima la preferenza per un candidato di una lista diversa, sancisce la prevalenza di quest'ultima. È evidente la distanza tra questa previsione ed il resto della legislazione elettorale italiana che considera il voto di preferenza come "ancillare" rispetto al voto di lista.

Per quanto riguarda la presentazione delle liste anche la legge pugliese contiene una previsione di dubbia costituzionalità, laddove esenta dalla raccolta delle firme anche le liste espressione di partiti che si siano costituiti in gruppo parlamentare nella legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi elettorali anche in una sola delle due Camere (art. 8).

---

<sup>97</sup> Come è stato osservato, mentre cinque partiti con l'1% dei voti che si coalizzano superano la soglia di sbarramento, due partiti di cui uno con il 4% e uno con lo 0,9% sarebbero esclusi dalla rappresentanza [Pacini 2006b, 569].

<sup>98</sup> Per comprendere il livello di frammentazione che caratterizza il sistema politico pugliese, è sufficiente ricordare che al luglio 2009 risultano costituiti ben 19 gruppi consiliari.

<sup>99</sup> Come si è detto, nella vigenza della l. 43/1995, in non pochi casi le liste minori ottengono seggi solo grazie all'elezione di un proprio candidato inserito nel listino regionale.

<sup>100</sup> Ciò si deduce dal fatto che l'art. 9, comma 2, della legge prevede che il premio sia attribuito dividendo il totale delle cifre elettorali delle liste provinciali di maggioranza per 13, e quindi per il 20% dei seggi del Consiglio regionale, senza alcuna eccezione [Chiaromonte 2006, 144].

È invece potenzialmente più interessante l'art. 3 il quale impone che le liste debbano essere presentate in almeno la metà delle Province. Come è stato giustamente osservato, entrambe le previsioni in oggetto si propongono di scoraggiare la presentazione di liste "fai da te" o comunque solo localistiche [Pacini 2006b, 569].

Rimane da accennare alla l.r. Umbria 2/2010 la quale apporta fondamentalmente due correttivi alla l. 43/1995, ed in particolare, la soppressione del Collegio unico regionale per l'attribuzione dell'80% dei seggi con metodo proporzionale e l'eliminazione tanto del dimezzamento del listino quanto dell'eventuale aumento dei seggi del Consiglio.

Sul primo punto, l'80% dei seggi sono attribuiti direttamente e separatamente nelle due Province (art. 7, comma 1), con metodo Hagenbach-Bischoff e sulla base dei maggiori resti espressi in cifra assoluta. In concreto, si tratta di un'innovazione assai rilevante perché determina una soglia di sbarramento implicita assai superiore a quella imposta dalla l. 43/1995 (che formalmente viene mantenuta)<sup>101</sup>. In termini di frammentazione si tratta di una innovazione che finisce per determinare esiti assai diversi nella circoscrizione di Perugia (cui spettano i  $\frac{3}{4}$  dei seggi con metodo proporzionale) e nella circoscrizione di Terni nella quale l'accesso alla rappresentanza è fortemente selettivo.

A fronte però di questo tentativo di contenimento della frammentazione, si deve osservare, anche nel caso della legge in questione, la rinuncia ad una strategia di contenimento della frammentazione in entrata, come è testimoniato dall'art. 6, comma 3, che consente larghe fasce di esenzione dalla raccolta delle firme<sup>102</sup>.

Per quanto riguarda l'assegnazione del premio di maggioranza, la nuova legge umbra prevede che alla coalizione collegata al Presidente eletto debba spettare almeno il 60% dei seggi; in caso contrario, tale quota è comunque assegnata,

---

<sup>101</sup> In concreto, applicando le nuove regole ai risultati delle elezioni provinciali del 2009, si può osservare come nella circoscrizione di Perugia la soglia implicita superi il 3% dei voti (il partito più piccolo che otterrebbe seggi sarebbe il Pdc con il 3,2%), mentre nella circoscrizione di Terni oltrepassi il 7% (il partito più piccolo che otterrebbe seggi sarebbe il Prc-Se-Pdc con il 7,2%).

<sup>102</sup> In concreto, esse si applicano: *a*) alle liste, con simbolo anche composito o diverso da quello di singoli partiti o movimenti, che sono espressione di partiti o movimenti costituiti in gruppo consiliare presente in Consiglio al momento della convocazione dei comizi o costituiti in gruppo del Parlamento nazionale (anche in una sola Camera) nella legislatura in corso alla stessa data; *b*) ai partiti, movimenti o gruppi politici presenti in Consiglio regionale (quindi anche non costituiti in gruppo) che abbiano effettuato dichiarazioni di collegamento con almeno un partito o gruppo politico costituiti in gruppo parlamentare in entrambe le Camere all'inizio della legislatura in corso al momento della convocazione dei comizi.

detraendo un corrispondente numero di seggi a livello provinciale alle liste non collegate. È comunque riservata alle minoranze almeno il 35% dei seggi, salvo che nella prima ripartizione esse globalmente non raggiungano almeno il 25% dei seggi (questo inciso differenzia la legge umbra da quella toscana e da quella campana e non impedisce, almeno potenzialmente, la formazione di “super maggioranze”<sup>103</sup>).

## 12. *Le riforme organiche: la l.r. Toscana 25/2004 e le correzioni apportate dalla l.r. 50/2009*

Come si è detto, Toscana, Marche e Campania sono ad oggi le uniche Regioni ad avere adottato leggi elettorali complete che, però, come detto, si muovono nel solco della *ratio* della l. 43/1995.

Tra queste la Toscana è stata l'unica ad avere adottato, oltre alla l.r. 25/2004 (che disciplina il sistema elettorale in senso stretto), anche la l.r. 74/2004 sul procedimento elettorale e la l.r. 70/2004 che, per la prima volta nel nostro Paese, disciplina le elezioni primarie.

Come si dirà, la legge elettorale del 2005 ha subito alcune rilevanti modificazioni con la l.r. 50/2009.

Occorre in premessa sottolineare che l'approvazione della legge elettorale del 2005 è stata possibile solo grazie al previo accordo, tra maggioranza e opposizione, su un consistente aumento del numero di seggi consiliari che il nuovo statuto ha fissato in 65 (in precedenza erano 50).

In estrema sintesi, la l.r. 25/2004 prevede che il Presidente della Regione è eletto contestualmente al Consiglio con un sistema a turno unico (art. 15). Questi fa parte del Consiglio regionale, così come il candidato Presidente che, nella relativa elezione, ha ottenuto un numero di voti immediatamente inferiore a quello ottenuto dal Presidente eletto (art. 2).

Prima delle modifiche operate dalla l.r. 50/2009, il Consiglio regionale era eletto con un sistema proporzionale caratterizzato dal metodo Adams, ovvero con una variante del metodo d'Hondt, con il primo correttore pari a 0<sup>104</sup>: il che significava che potenzialmente tutti i partiti che si presentavano alle elezioni avrebbero potuto ottenere almeno un seggio. Per temperare tale esito assurdo, la legge toscana prevedeva alcune clausole di sbarramento, fissate nell'1,5%

---

<sup>103</sup> Peraltro, in linea di fatto questo rischio è scongiurato dal riequilibrio in termini di voti tra le due coalizioni principali che sembra emergere nelle ultime consultazioni elettorali.

<sup>104</sup> È la prima volta che detta formula viene usata in Italia per l'assegnazione dei seggi (in altri ordinamenti essa è utilizzata come criterio per l'assegnazione dei seggi alle circoscrizioni, allo scopo di consentire anche alle più piccole di eleggere almeno un rappresentante).

dei voti a livello regionale per le liste coalizzate (più precisamente, per le liste facenti parte di una coalizione che abbia ottenuto almeno il 5% dei voti a livello regionale) e nel 4% dei voti a livello regionale per le liste non coalizzate o per quelle singole o facenti parte di coalizioni con meno del 5% dei voti. In tal modo, stante l'applicazione del metodo Adams, era altamente probabile che i partiti che avessero superato la soglia di sbarramento ottenessero almeno due seggi<sup>105</sup>.

La legge del 2009 non ha invece modificato la disciplina del premio di maggioranza contenuta nella l.r. 25/2004. È previsto un premio di maggioranza variabile: la coalizione collegata al Presidente eletto consegue almeno il 60% dei seggi se quest'ultimo ha ottenuto più del 45% voti; in caso contrario il premio di maggioranza è pari almeno al 55% dei seggi. In ogni caso, la previsione del premio è temperata dalla garanzia per cui almeno il 35% dei seggi appartenga alle coalizioni o ai gruppi di minoranza (art. 17; si è parlato perciò di "premio di minoranza eventuale": Chiaramonte 2006, 148). In tal modo, la maggioranza si vede assegnata una percentuale di seggi variabile tra il 55 e il 65%.

I seggi sono assegnati a livello regionale (art. 16).

Il listino regionale è abolito e sostituito da capilista regionali di partito (e non quindi di coalizione), in numero massimo di due (art. 10, comma 3) che sono i primi ad essere eletti in ciascuna lista.

Sono invece conservate le circoscrizioni provinciali ma è soppresso il voto di preferenza.

Rimane la possibilità del voto disgiunto e l'effetto di trasferimento al Presidente del voto espresso ad una lista provinciale a lui collegata.

In prima battuta i seggi sono attribuiti tra le liste che abbiano superato le soglie di sbarramento (diversamente da quanto previsto per le elezioni dei Comuni con popolazione superiore a quindicimila abitanti e per le elezioni provinciali il riparto non avviene dapprima tra le coalizioni e quindi all'interno delle stesse ma direttamente tra le liste singole). Se, in tal modo, la coalizione ottiene una percentuale di seggi corrispondente al premio di maggioranza e non superiore al 65% dei seggi, questo primo riparto diviene definitivo. Altrimenti si provvede ad attribuire alla coalizione di maggioranza la quota di seggi corrispondente al premio e la restante quota alle altre liste.

Nel caso in cui il premio di maggioranza sia scattato, il riparto dei seggi

---

<sup>105</sup> Sempre a causa dell'utilizzazione della formula in questione, al fine di evitare fenomeni di aggiramento della legge (si pensi a partiti che si presentino con contrassegni leggermente diversi, al fine di massimizzare gli effetti del sistema Adams) è previsto che le liste, a pena di inammissibilità, debbano presentarsi in almeno sei Province.

all'interno della coalizione fino alla l.r. 50/2009 si effettuava ancora con il sistema Adams, applicato distintamente per le liste appartenenti alla coalizione di maggioranza e per le altre.

La stessa operazione, al contrario, viene effettuata se, dopo il primo riparto dei seggi, le minoranze non hanno conseguito almeno il 35% dei seggi.

Una volta determinati i seggi a livelli regionali, essi sono poi attribuiti alle circoscrizioni provinciali.

In prima battuta, però, sono eletti i candidati regionali; per le liste o le coalizioni collegati a candidati Presidenti giunti oltre il secondo posto sono eletti innanzitutto questi ultimi e quindi i candidati regionali.

Per l'attribuzione dei seggi a livello provinciale si calcola il quoziente elettorale di gruppo, ovvero il rapporto tra i voti totali della lista e i seggi ad essa spettanti a livello provinciale (detratti quindi i candidati regionali o, per le liste minori, anche i candidati Presidenti); quindi si assegnano i seggi alle singole liste in base ai quozienti di gruppo interi ed ai resti più alti<sup>106</sup>.

Per temperare gli effetti negativi dello "slittamento" dei seggi si prevede che ad ogni Provincia spetti almeno un seggio (art. 22), assegnato alla lista che ha ottenuto più voti in essa. Tale seggio è sottratto alla stessa lista in un'altra Provincia, sulla base della graduatoria dei resti del quoziente di gruppo (viene quindi sottratto l'ultimo dei seggi spettanti).

Il limite più evidente della riforma elettorale del 2004 era che essa non limitava efficacemente la frammentazione ma, in linea con i contenuti della l. 43/1995, si limitava ad "ingabbiarla" all'interno di coalizioni.

Più controverso è il tema dell'abolizione del voto di preferenza, oggetto di vaste polemiche nell'opinione pubblica regionale.

Ma al di là di questo aspetto, la l. 25/2004 ha formato oggetto di un ripensamento profondo praticamente già a partire dalla sua entrata in vigore.

Come si è detto, nel luglio 2009 il Consiglio regionale ha approvato in prima deliberazione una proposta di legge di revisione statutaria che ha ridotto a 55 il numero dei consiglieri regionali (precisamente 53, più il Presidente ed il candidato Presidente più votato dopo di lui), e quindi una proposta di modifica della l.r. 25/2004.

Le modifiche introdotte dalla l.r. 50/2009 (non ancora in vigore) attengono ai seguenti punti: *a*) eliminazione del metodo Adams per la ripartizione dei seggi e sua sostituzione con il più classico sistema d'Hondt; *b*) unificazione della soglia di sbarramento al 4%, a prescindere cioè se una lista faccia parte o

---

<sup>106</sup> Tale procedura è mutuata dal sistema elettorale per l'elezione dei rappresentanti italiani al Parlamento europeo ed è stata ritenuta la più idonea a limitare il fenomeno dello "slittamento" dei seggi [Chiaramonte 2006, 148-149, nt. 30].

meno di una coalizione con più del 5% a livello regionale; c) elevazione ad un massimo di cinque dei candidati regionali.

I primi due punti appaiono sostanzialmente condivisibili.

L'eliminazione della formula Adams sopprime un *unicum* davvero poco commendevole e su questo non occorrono ulteriori commenti.

Quanto all'innalzamento della soglia di sbarramento, tale scelta deve fare i conti con il fatto che i voti delle liste sotto soglia rimangono utili (ed in prospettiva forse sempre più utili) per l'elezione del Presidente. In questa logica, l'unificazione della soglia di sbarramento, se appare un antidoto alla frammentazione, rende assai meno appetibile per un partito piccolo l'aggregazione in coalizione, dato che per l'accesso alla rappresentanza è comunque necessario il raggiungimento di una soglia ragguardevole di voti, né per esso vi è il vantaggio (invero piccolo) dato da una prima ripartizione dei seggi a livello di coalizione (come sappiamo questo meccanismo in Toscana non c'è, almeno in prima battuta)<sup>107</sup>.

Molto discutibile è la terza novità che accentua ancora di più il distacco tra eletti ed elettori: l'innalzamento a cinque dei candidati regionali rende praticamente inutile (ove il listino sia "riempito" fino al massimo) la competizione nelle circoscrizioni provinciali per tutti i partiti tranne per il Pd e per il Pdl, e rende più debole la giustificazione dell'introduzione delle liste bloccate in circoscrizioni provinciali di ridotta dimensione (con la sola, e non irrilevante, eccezione di Firenze) che faciliterebbero la conoscenza dei candidati da parte degli elettori [Floridia 2005, 863].

A ciò si aggiunga il ridimensionamento della rappresentanza di genere: è rimasta infatti intatta la previsione secondo cui almeno uno dei candidati regionali deve appartenere ad uno dei due generi; evidentemente, un conto è una tale previsione in presenza di due candidati regionali, come nella vigenza della l.r. 25/2004, un altro conto è la stessa previsione in presenza di cinque candidati, che poi sono i primi (e, per alcuni partiti, gli unici) ad essere eletti<sup>108</sup>.

---

<sup>107</sup> Da questo punto di vista, è stato osservato che «la sola introduzione (o l'innalzamento) delle clausole di sbarramento, senza una revisione organica della trama di pesi e contrappesi in cui deve tradursi il sistema elettorale e senza una congiunta e coerente riforma delle altre norme che condizionano in modo determinante i comportamenti dei soggetti politici, può produrre una penalizzazione dei partiti minori non necessariamente efficace nello scoraggiare la tendenza alla frammentazione politica, anche se funzionale ad interessi elettorali contingenti, propri delle maggioranze consiliari», tra i quali, per inciso, le prospettive di sovra rappresentazione delle liste maggiori (Pd e Pdl) [Morelli 2005, 215-216].

<sup>108</sup> Non a caso, la Commissione pari opportunità del Consiglio regionale ha espresso parere negativo su questa parte della nuova legge.

### 13. La legge elettorale marchigiana quale “modello” parziale per la legge elettorale campana

Come si è detto, la legge marchigiana (l.r. 27/2004), quella campana (l.r. 4/2009) e, da ultimo, quella lucana (l.r. 3/2010) hanno avuto l'identico destino di essere state impugnate dal Governo perché entrate in vigore prima dei rispettivi nuovi statuti.

Marche e Basilicata hanno di conseguenza approvato leggi (rispettivamente, l.r. 5/2005 e 19/2010) che hanno differito l'entrata in vigore della nuova disciplina elettorale alla legislatura successiva. Per quanto riguarda la Campania, le censure del Governo sono state disattese, come detto, dalla Corte costituzionale (sent. 4/2010).

Iniziando l'analisi dalla legge marchigiana, essa si caratterizza per massimizzare il peso della coalizione nella ripartizione dei seggi. Essa è definita come «gruppo di liste o l'insieme di gruppi di liste collegati ad un medesimo candidato presidente della giunta regionale» (art. 9) e deve presentarsi come tale in almeno la metà più uno delle circoscrizioni<sup>109</sup>.

Il voto espresso in favore dei candidati Presidenti si trasferisce automaticamente alla coalizione, secondo una modalità opposta a quella fatta propria dalla l. 43/1995 che ha un precedente solo nella legge elettorale della Provincia di Trento (cfr. *infra*, par. 16.4.). Di conseguenza, è abolito il voto disgiunto (scelta, questa, affatto disprezzabile, come si dirà più oltre).

Anche le soglie di sbarramento ed il riparto dei seggi sono parametrize sulle coalizioni: non sono ammesse alla ripartizione dei seggi le coalizioni che abbiano ottenuto meno del 5% dei voti a livello regionale, a meno che siano composte da una lista che abbia ottenuto più del 3%<sup>110</sup>.

Si tratta, come si vede, di soglie alquanto generose e sostanzialmente non troppo gravose anche per le liste che intendano presentarsi al di fuori delle coalizioni principali. Anzi, a ben vedere, si tratta di soglie più basse rispetto a quelle imposte dalla l. 43/1995, nella misura in cui una lista con il 3% dei voti in una coalizione con meno del 5% dei voti consente l'accesso alla

---

<sup>109</sup> Come si vede, la legge considera “coalizione” anche una lista singola che si colleghi ad un proprio candidato Presidente.

<sup>110</sup> Come è stato giustamente osservato, le due soglie di sbarramento alludono a totali diversi, nella misura in cui le coalizioni si giovano anche dei voti “personali” dei candidati Presidenti. Così, ad esempio, una lista singola (che come si è detto, è coalizione essa stessa) potrebbe non avere ottenuto il 3% dei voti, ma grazie ad un ipotetico candidato Presidente piuttosto popolare e dotato di un proprio bacino di voti personali, potrebbe, come coalizione, giungere al 5% e quindi concorrere al riparto dei seggi [Chiaromonte 2006, 151, nt. 35].

rappresentanza anche delle altre liste minori della coalizione stessa [Pacini 2006b, 574]<sup>111</sup>.

Per quanto riguarda il riparto dei seggi, anche in questo caso è abolito il listino regionale e quindi tutti i seggi sono assegnati nelle circoscrizioni provinciali.

Come in Toscana, la ripartizione dei seggi avviene a livello regionale e in questo caso la formula usata è quella d'Hondt. Se con questo riparto la coalizione collegata al candidato Presidente eletto ottiene 25 seggi sul totale di 42 (circa il 60%), il riparto è definitivo, altrimenti ad essa è attribuita *ex lege* questa quota.

All'interno della coalizione i seggi sono attribuiti alle liste con il metodo Hagenbach-Bischoff ed i più alti resti.

La legge marchigiana contiene poi un interessante e complesso meccanismo per la riassegnazione dei seggi alle Province, che si propone di superare i fenomeni di "slittamento" dei seggi.

In concreto, in primo luogo, nelle circoscrizioni provinciali si attribuiscono a ciascuna lista i soli seggi, come previsto dalla l. 108/1968, derivanti da quozienti interi. Quindi, con i voti residui (o con il totale dei voti, se una lista non ha ottenuto seggi nella prima ripartizione) si calcola la "cifra elettorale residuale percentuale" di ciascuna lista provinciale, data dalla quota percentuale di voti residui (o di voti totali) di una lista, rispetto al totale dei voti validi nella circoscrizione provinciale.

Successivamente, verificato se i seggi derivanti dal quoziente intero corrispondano al totale dei seggi che spettano a quella lista nella Regione, e corrette eventuali eccedenze, si procede all'assegnazione dei seggi residui nelle circoscrizioni provinciali, disponendo in un'unica graduatoria regionale decrescente tutte le cifre elettorali residuali percentuali, nel rispetto del numero di seggi spettanti alle circoscrizioni stesse<sup>112</sup>.

Si tratta di un meccanismo assai ingegnoso ma che presenta il duplice inconveniente di non impedire fenomeni di alterazione della corrispondenza tra andamento del voto e assegnazione dei seggi nelle diverse Province, oltre a premiare in termini di seggi liste che in altre circoscrizioni avevano avuto un risultato comparativamente migliore.

---

<sup>111</sup> Ovviamente, una soglia di voti bassa per le liste in questione rende di fatto non semplice il conseguimento di un seggio, dato il numero limitato di seggi a disposizione delle minoranze.

<sup>112</sup> «In pratica, definita la graduatoria delle cifre percentuali residuali, si "scorre" tale graduatoria, "saltando" le circoscrizioni che hanno via via coperto tutti i seggi previsti. Se alla fine, rimanessero ancora seggi da attribuire ad una lista, tali seggi si assegnano nelle circoscrizioni ancora "non complete", a partire dai valori assoluti più elevati che quella determinata lista ha riportato» [Florida 2005, 859].

D'altra parte, si tratta di scegliere tra più esigenze diverse: in questo senso, se è condivisibile la previsione di meccanismi che consentano alle diverse realtà di esprimere una rappresentanza consiliare, più perplessità possono suscitare congegni che vogliano evitare ogni e qualsivoglia meccanismo di "slittamento" dei seggi: in effetti, la ipervalutazione della rappresentanza provinciale, unita, come nel caso della Campania e delle Marche, al mantenimento del voto di preferenza, rischia di esaltare gli aspetti più deteriori del localismo della rappresentanza, in danno di quel divieto di mandato imperativo, imposto alle leggi elettorali dall'art. 4 della l. 165/2004.

Infine, la legge marchigiana conferma il voto di preferenza.

Anche la l.r. Campania 4/2009 presenta alcuni elementi comuni alla legge toscana e, soprattutto, a quella marchigiana.

Anche in questo caso è abolito il listino regionale e i seggi sono assegnati a livello regionale (come in Toscana e nelle Marche), prima a livello di coalizioni (definite come soggetti derivanti dall'apparentamento di liste provinciali che si colleghino ad un unico candidato Presidente) e di liste singole (che, a pena di inammissibilità, debbono essere presentate in almeno tre Province), quindi alle liste all'interno delle coalizioni e, infine, "restituiti" alle circoscrizioni provinciali.

Rispetto alla l. 43/1995, come integrata dall'art. 5 della l. cost. 1/1999, sono conservati il voto disgiunto, le "generose" soglie di sbarramento da essa previste e l'elezione del candidato Presidente più votato dopo quello eletto.

Come in Toscana, è previsto un premio di maggioranza nella misura massima del 65% dei seggi, con conseguente soglia di garanzia per le minoranze nella misura del 35% (art. 6, comma 2).

Come nella legge marchigiana, i seggi sono assegnati in una prima fase tra le coalizioni, seguendo il metodo d'Hondt e quindi all'interno delle coalizioni con il metodo Hagenbach-Bischoff.

Una volta determinato il numero di seggi per ciascuna lista, il meccanismo di "restituzione" dei seggi alle Province è identico a quello della legge marchigiana; ma a dimostrazione che esso non consente matematicamente alle Province di ottenere l'esatto numero di seggi ad esse spettanti (probabilmente nel caso campano anche per la differenza demografica tra le diverse circoscrizioni provinciali), l'art. 11, quale clausola, per così dire "residuale", garantisce ad ogni circoscrizione almeno un seggio.

Infine, diversamente dalle altre leggi elettorali, la legge in questione consente all'elettore di esprimere una preferenza o due preferenze nel caso in cui esse si riferiscano a candidati di sesso diverso<sup>113</sup>.

Tale legge è stata impugnata dal Governo, con motivazioni che sembrano però quantomeno opinabili.

#### *14. Alcune questioni comuni ai sistemi elettorali regionali: il voto di preferenza*

Il tema del voto di preferenza ha suscitato e sta suscitando un vasto dibattito anche con riferimento ai sistemi elettorali nazionali. A livello regionale, la l. 43/1995, in coerenza con l'esito del referendum abrogativo del 1991, ha ridotto la possibilità di esprimere le preferenze ad una soltanto. Come si è visto, le nuove leggi regionali hanno fatto scelte assai diverse: la Puglia ha esaltato il peso del voto di preferenza ed un'analogha tendenza alla valorizzazione del voto di preferenza vi è anche in alcune Regioni a statuto speciale che hanno ripristinato addirittura le preferenze multiple. Da parte sua la Campania ha utilizzato il voto di preferenza come strumento di garanzia della rappresentanza di genere (attraverso il meccanismo della preferenza doppia, se riferita a candidati di sesso diverso). Viceversa, la Toscana ha escluso il voto di preferenza.

È noto che in Toscana il dibattito politico su questo tema è stato dominato da una sorta di discutibile equazione tra abolizione del voto di preferenza e introduzione di un sistema di elezioni primarie disciplinato dalla l.r. 70/2004, approvata dopo la nuova legge elettorale.

Questa equazione appare però discutibile: non solo, infatti, sul piano teorico i due strumenti possono convivere, giacché si situano in momenti diversi della competizione elettorale (si potrebbe dire, rispettivamente "a monte", ovvero prima della formazione della lista dei candidati, e "a valle" ovvero al momento del voto)<sup>114</sup> ma, almeno in linea di principio, si rivolgono a soggetti diversi: indiscriminatamente a tutti gli aventi diritto al voto nelle elezioni regionali (il voto di preferenza) ovvero solo a coloro che intendono partecipare alle primarie per selezionare i candidati del proprio partito (o, ancora meno, a coloro che siano iscritti in particolari registri detenuti dai partiti) (entrambe le modalità sono previste dalla legge toscana), sempre che il partito in questione

---

<sup>113</sup> Nel caso in cui l'elettore esprima due preferenze per candidati dello stesso sesso, la seconda è annullata.

<sup>114</sup> Non a caso, il partito democratico ha sperimentato a partire dal 2008 in alcune realtà locali le primarie per la designazione dei candidati al Consiglio comunale.

intenda sottoporsi a questo tipo di consultazione. Da questo punto di vista, non può sfuggire il fatto che nel contesto politico attuale, le primarie appaiono uno strumento caro soprattutto ad un soggetto politico (il Pd), mentre non è praticato affatto dalle forze della coalizione di centro-destra ma non può sfuggire che nel dicembre 2009 le primarie indette in vista delle elezioni del 2010 hanno visto una limitata partecipazione<sup>115</sup>.

Sempre in premessa, l'equazione tra soppressione del voto di preferenza e introduzione delle elezioni primarie non appare del tutto corretta nemmeno sul piano normativo. Infatti, le consultazioni primarie nella l.r. Toscana 70/2004 sono facoltative (nel senso che è rimesso al partito la decisione se attivarle o meno) e non vincolanti nell'esito: così, l'equazione probabilmente più corretta è quella tra abolizione del voto di preferenza e introduzione di un sistema di liste provinciali (e candidature regionali) "bloccate".

Da questo punto di vista, pur non negando alcuni vantaggi di carattere sistematico anche di questa soluzione<sup>116</sup>, rimane il fatto che essa, nella realtà italiana connotata da forte opacità nei processi decisionali interni ai partiti, finisce per massimizzare il ruolo delle segreterie (che nel presente momento storico appaiono sempre più "slegate" rispetto alle rispettive basi, ormai assai ridotte anche sul piano numerico), senza nessuna garanzia di trasparenza nelle relative scelte<sup>117</sup>.

In questa sede, non è possibile soffermarsi sulle motivazioni che hanno indotto il legislatore toscano a sopprimere il voto di preferenza, peraltro già evidenziati da una parte della letteratura politologica [Florida 2008, 92 ss.], salvo evidenziare che alcune patologie collegate a questo istituto sono denunciate dalla letteratura politologica anche a proposito delle primarie [sia consentito un rinvio a Tarli Barbieri 2005, 193 ss.]. Per questo, è opportuno affrontare queste tematiche con un approccio, per così dire "laico", sfuggendo alla tentazione di invocare principi supremi (quale, ad esempio, il principio democratico dal quale si ricaverebbe la necessità del voto di preferenza) o di

---

<sup>115</sup> Alle primarie del 2009 hanno partecipato 115.308 elettori; nelle primarie del 2005 avevano votato 152.446 elettori.

<sup>116</sup> Tra questi, in particolare: *a*) la maggiore compattezza del partito e dei suoi candidati intorno al programma ed ai valori comuni al momento della campagna elettorale e del voto; *b*) la restituzione ai partiti della funzione di strutturazione del voto e di aggregazione degli interessi che la crisi attuale ha sostanzialmente minato; *c*) la possibilità per i partiti di rappresentare gruppi ed interessi minoritari che con il voto di preferenza potrebbero risultare sacrificati; *d*) la limitazione dei costi della campagna elettorale.

<sup>117</sup> È però vero che la lista bloccata appare un meccanismo utile nell'attuale fase politico-istituzionale in cui i partiti stanno tentando processi di riaggregazione all'interno delle due coalizioni.

indulgere a facili demonizzazioni (così l'equazione tra voto di preferenza e corruzione, affarismo, particolarismi).

A ciò si aggiunga che è sempre opinabile discutere in astratto di strumenti come le preferenze o le primarie, a prescindere cioè dalla concreta realtà istituzionale nella quale essi dovrebbero essere trasposti: in altre parole, i rischi sopra denunciati debbono essere valutati con riferimento all'esperienza delle diverse realtà territoriali e del loro tessuto politico, istituzionale, sociale ed economico. Rimane comunque il dato della larga utilizzazione del voto di preferenza, che non può essere considerata solo negativamente: è probabilmente una spia della necessità di riavvicinare quanto più possibile gli eletti agli elettori.

In questo senso, quindi, la preferenza è uno strumento parziale, assai difettoso ma in questa fase politico-istituzionale in cui i partiti appaiono, agli occhi dell'opinione pubblica sempre più autoreferenziali e chiusi, la sua soppressione dovrebbe essere valutata con grande cautela.

#### 15. Segue: *la rappresentanza di genere*

In questa sede non possono essere adeguatamente ripercorse le travagliate vicende, normative e giurisprudenziali che hanno condotto il legislatore costituzionale ad inserire nella l. cost. 2/2001 una previsione secondo cui le Regioni ad autonomia particolare «promuovono condizioni di parità per l'accesso alle consultazioni elettorali» e quindi, nello stesso anno, ad intervenire a livello dell'art. 117 Cost., inserendo un comma che demanda alle leggi elettorali il compito di promuovere «la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche elettive». Come è noto, il processo di riforma si è poi concluso con la l. cost. 1/2003 che ha integrato l'art. 51, comma 1, Cost., prevedendo che la Repubblica promuova «con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini».

Rinviando ampiamente alla dottrina che ha approfondito le varie problematiche sottese alla rappresentanza di genere, in questa sede si deve ricordare che l'art. 117, comma 7, Cost. (e le parallele disposizioni della l. cost. 2/2001) appaiono ben più pregnanti rispetto al novellato art. 51 Cost., tanto che, in sede di approvazione della l. cost. 1/2003, non è mancato chi abbia ritenuto i contenuti di tale ultima riforma un passo indietro rispetto alla svolta del 2001 [Rossi 2006, 470].

Anche se questa tesi appare forse eccessiva, dato che l'obiettivo comune alle tre disposizioni è quello di introdurre misure di tipo promozionale, senza che siano rinvenibili apprezzabili differenze sul piano contenutistico [Ainis 2003,

38], rimane il fatto che l'art. 117, comma 7, Cost. e le parallele disposizioni della l. cost. 2/2001 si pongono obiettivi specifici di riforma sul piano della legislazione elettorale in senso stretto [si è parlato di un processo di riforma destinato a fare da “ombrello” a disposizioni legislative intese a perseguire, sul piano delle scelte elettorali, il riequilibrio potenziale della rappresentanza di genere: Brunelli 2002, 615] ed anche sul piano della legislazione di contorno [Rossi 2006, 471-472].

Da parte sua, la giurisprudenza costituzionale successiva al 2001, in controtendenza con quella precedente, ha cercato di “prendere sul serio” il processo di riforma, non senza però alcune fondamentali cautele. Nella sent. 49/2003, relativa alla legge elettorale valdostana, invero assai timida sul piano delle pari opportunità<sup>118</sup>, la Corte ha stabilito che l'obbligo per le liste di comprendere almeno un candidato (su 35!) di uno dei due sessi non è né un requisito ulteriore di eleggibilità né di candidabilità, ma si riferisce solo alle liste elettorali e opera nella fase anteriore alla vera e propria competizione elettorale: in particolare, «la scelta degli elettori tra le liste e fra i candidati, e l'elezione di questi, non sono in alcun modo condizionate dal sesso dei candidati: *tanto meno in quanto, nel caso di specie, l'elettore può esprimere voti di preferenza, e l'ordine di elezione dei candidati di una stessa lista è determinato dal numero di voti di preferenza da ciascuno ottenuti*» (*Considerato in diritto*, n. 3.1; l'uso del corsivo nella citazione non è nel testo della sentenza).

Come si vede, allora, l'uso del voto di preferenza costituisce argomento per giustificare la scelta del legislatore regionale di imporre, ai sensi della l. cost. 2/2001, la presenza nelle liste elettorali di candidati di entrambi i sessi [per tutti, Carlassare 2003, 364 ss.]. Si noti che tale scelta si traduce, come ammette la stessa sentenza in questione, in un'attuazione *solo minima* del principio di promozione delle condizioni di parità per l'accesso alle cariche elettive. Quale che sia la portata dell'affermazione sopra riportata, è chiaro il rapporto tra la previsione del voto di preferenza e libertà di scelta dell'elettore, il quale rimane «garantito nella sua manifestazione di volontà, sia nella scelta del raggruppamento che concorre alle elezioni, sia nel votare questo o quel candidato incluso nella lista prescelta, attraverso il voto di preferenza. Non si può parlare, pertanto, di costrizione o di influenza psicologica e tantomeno di condizionamento dell'elettore» (*Considerato in diritto*, n. 3).

La legge valdostana non collide quindi con il carattere unitario della rappresentanza politica (espresamente richiamato dalla sentenza in

---

<sup>118</sup> La l.r. 21/2001 stabilisce, infatti, a pena di invalidità, che ogni lista di candidati all'elezione del Consiglio regionale debba prevedere la presenza di candidati di entrambi i sessi.

questione), che anche le innovazioni di rango costituzionale in materia di pari opportunità non incidono. In effetti, sia l'art. 51, comma 1, che l'art. 117, comma 7, Cost. impongono sì al legislatore di prevedere meccanismi tali da garantire le pari opportunità nell'accesso alle cariche elettive ma non consentono di stabilire riserve di posti nelle istituzioni rappresentative a vantaggio di un sesso [per tutti, Rossi 2006] né, quindi, di ammettere interventi sulla legge elettorale tali per cui dalla candidatura discenda pressoché automaticamente l'elezione [Ceccanti 2003].

Come si vedrà più oltre, la correlazione tra voto di preferenza e rappresentanza di genere è poi massimizzato nella l.r. Campania 4/2009.

Ciò detto, la previsione del voto di preferenza consente di risolvere il problema (dando però luogo a problemi di altro tipo), la scelta del legislatore toscano di abolirlo avrebbe potuto porre problemi di costituzionalità qualora l'attuazione dell'art. 117, comma 7, avesse portato all'imposizione di un ordine alternato uomo/donna avrebbe posto problemi di costituzionalità, stante il «quasi automatismo tra candidatura ed elezione che verrebbe a determinarsi» [Brunelli 2003, 910].

In realtà, però, la l.r. 25/2004 si è limitata ad alcune previsioni piuttosto prudenti, quali: a) il divieto, a pena di inammissibilità della presentazione, per le liste provinciali di contenere più di due terzi dei candidati dello stesso genere (art. 8, comma 4): si tratta di una previsione del tutto “minimale” giacché, nel contesto di liste bloccate, la collocazione delle candidate donne agli ultimi posti delle liste stesse escluderebbe praticamente con certezza la loro elezione<sup>119</sup>; b) la soppressione del listino regionale di coalizione e la sua sostituzione con candidature regionali di partito nel numero massimo di due: solo in quest'ultimo caso, ovviamente, si impone che entrambi i generi siano rappresentati (art. 10, comma 2). Questa previsione, assai rilevante, è stata però drasticamente ridimensionata a seguito della l. 50/2009 che, come detto, (par. 12), ha esteso a cinque i candidati regionali. Per quanto attiene alle elezioni primarie (peraltro, come si è detto, meramente facoltative), la l.r.

---

<sup>119</sup> Peraltro, proprio l'abolizione del voto di preferenza potrebbe far sorgere il dubbio che la disposizione in esame incida, almeno indirettamente, sull'esercizio del diritto di voto o sull'esplicazione dei diritti dei cittadini eleggibili: a tale proposito, la Corte costituzionale nella sent. 49/2003 ha “salvato” una legge regionale valdostana (che, come si dirà, impone la presenza di almeno un candidato di uno dei due sessi) sulla base del fatto che essa non incide sulla competizione elettorale: secondo la Corte «la scelta degli elettori tra le liste e fra i candidati, e l'elezione di questi, non sono in alcun modo condizionate dal sesso dei candidati: tanto meno in quanto, nel caso di specie, l'elettore può esprimere voti di preferenza, e l'ordine di elezione dei candidati di una stessa lista è determinato dal numero di voti di preferenza da ciascuno ottenuti» (n. 3.1. del *Considerato in diritto*).

70/2004 si limita ad imporre ai partiti che intendano far svolgere le primarie la mera indicazione di criteri per l'applicazione dei principi di un'equa rappresentanza di genere (art. 7, comma 1, lett. g) ed a consentire agli stessi, allo stesso fine, di modificare le graduatorie risultanti dalle primarie «e non peggiorando comunque la posizione in graduatoria di alcun esponente del genere sotto-rappresentato».

Proprio l'abolizione del voto di preferenza è stata addotta come causa principale dell'aumento del numero delle donne elette in Toscana nelle elezioni del 2005 [Chiaromonte 2007, 244-245]<sup>120</sup>, aderendo ad una tesi secondo la quale la promozione della rappresentanza di genere sarebbe un obiettivo perseguibile in presenza di sistemi elettorali di tipo proporzionale caratterizzati da liste bloccate e da circoscrizioni di grande ampiezza [Norris 2004] che minimizzerebbero i rischi elettorali dell'inserimento di candidati femminili e favorirebbero logiche di bilanciamento.

Si tratta di una tesi che, pure finemente argomentata, non appare del tutto persuasiva: in primo luogo, infatti, nel passaggio dalle elezioni del 2000 a quelle del 2005 vi è stato un complessivo aumento della rappresentanza femminile in generale, anche se non tanto rilevante come in Toscana<sup>121</sup> ma almeno in un caso (l'Abruzzo) in termini rapportabili (eppure in Abruzzo è previsto il voto di preferenza)<sup>122</sup>; in secondo luogo, la legge toscana non ha rinnegato le circoscrizioni provinciali, e quindi il sistema elettorale non è fondato su circoscrizioni di grande ampiezza (e il discorso vale a maggior ragione se entrerà in vigore la prevista riduzione da 65 a 53 dei consiglieri regionali); in terzo luogo, comparando la percentuale di donne elette nel Parlamento nazionale nel 2008 e nel Parlamento europeo nel 2009 i dati appaiono rapportabili, nonostante che nel primo caso non sia previsto il voto di preferenza.

In questo senso, appare forse rilevante il fatto che nella generalità delle Regioni a statuto ordinario è previsto il sistema della preferenza unica<sup>123</sup>. L'unica eccezione, come si è accennato, è data dalla recente legge elettorale campana che, come si è accennato, prevede la possibilità per l'elettore di esprimere due preferenze ma per candidati di sessi diversi (art. 4, comma 3).

---

<sup>120</sup> In effetti, il numero di donne elette è praticamente raddoppiato in termini percentuali (dal 12 al 24,6%) [Chiaromonte 2007, 244].

<sup>121</sup> In termini percentuali si è passati dal 9,1 al 12,4% [Chiaromonte 2007, 244].

<sup>122</sup> In termini percentuali dal 2,3 al 17,5% (in valore assoluto, da 1 a 7) [Chiaromonte 2007, 244].

<sup>123</sup> Viceversa, come è noto, per il Parlamento europeo è prevista la preferenza multipla.

Si può certo convenire, sul piano dell'opportunità, della soluzione in questione. Ciò che però non convince sono i dubbi di legittimità costituzionali che hanno indotto il Governo a impugnare la disposizione in oggetto.

I motivi del ricorso sono riconducibili ai seguenti: *a)* l'art. 4 pone un vincolo all'esercizio del voto e all'esplicazione dell'elettorato passivo, operante nella competizione elettorale, incidendo su di essa; *b)* la conseguente violazione del principio di eguaglianza tra i candidati, in violazione degli artt. 3, comma 1, 48 e 51, comma 1, Cost., che garantiscono «l'assoluta eguaglianza fra i due sessi nella possibilità di accedere alle cariche pubbliche elettive»; *c)* l'annullamento della seconda preferenza (comminata nel caso in cui l'elettore esprima la doppia preferenza per candidati dello stesso sesso) è ritenuta irragionevole e in violazione dell'art. 117, comma 7, Cost. (che stabilisce «come doverosa l'azione promozionale per la parità di accesso alle consultazioni, riferendola specificamente alla legislazione elettorale») oltre che dell'art. 48 Cost., traducendosi in una limitazione dell'elettorato attivo.

Nessuno di questi motivi è stato condiviso dalla Corte costituzionale (sent. 4/2010) che, riferendosi alla propria giurisprudenza pregressa, ha osservato, da un lato, che la preferenza doppia costituisce una mera facoltà per l'elettore che invece può votare solo per la lista o esprimere un'unica preferenza, indirizzando la propria scelta verso un candidato dell'uno o dell'altro sesso.

In questo senso, non sussiste la lesione dell'art. 48 Cost. né la violazione dell'art. 51 Cost. perché la doppia preferenza non è idonea a prefigurare un risultato elettorale o ad alterare in modo artificioso la composizione della rappresentanza consiliare, trattandosi di una misura non coattiva e non offrendo possibilità maggiori ai candidati dell'uno o dell'altro sesso di essere eletti, posto il reciproco e paritario condizionamento tra i due generi nel caso di espressione di doppia preferenza<sup>124</sup>.

Anzi, è appena il caso di ricordare che la Corte costituzionale (ord. 39/2005) ha stabilito che il nuovo testo dell'art. 51, comma 1, Cost. non si limita più a disporre che «“la diversità di sesso, in sé e per sé considerata, non può essere mai ragione di discriminazione legislativa” e, quindi, a costituire una sorta di specificazione del principio di eguaglianza [...] ma assegna ora alla Repubblica anche un compito di promozione delle pari opportunità tra donne e uomini».

Nonostante ciò l'analisi delle disposizioni legislative elettorali delle Regioni fa concludere che esse non si sono spinte oltre un livello di grande prudenza (se

---

<sup>124</sup> In questo senso, è da escludere che la legge in esame possa essere ascritta ad una misura riconducibile ad una “azione positiva”, trattandosi in questo caso di una misura per conseguire situazioni di vantaggio [Raveraira 2010].

non di minimale attuazione), che spiegano la perdurante insufficienza della rappresentanza femminile nelle assemblee regionali: rinviando alla letteratura sul punto, si deve osservare che in molti casi le previsioni in questione non vanno oltre una mera “esortazione” [Cosulich 2008, 76], imponendo ora una soluzione minimale simile a quella della legge valdostana del 2002<sup>125</sup> (così, la l.r. Calabria 1/2005), ora prevedendo una blanda sanzione in caso di violazione della presenza minima dei candidati di uno stesso sesso, consistente nella decurtazione dei rimborsi elettorali (così, art. 3, comma 2, l.r. Lazio 2/2005; art. 3, comma 3, l.r. Puglia 2/2005; art. 3, comma 3, l.r. Umbria 2/2010), peraltro di incerta interpretazione<sup>126</sup>. E le stesse considerazioni valgono anche per le Regioni a statuto speciale [Cosulich 2008]<sup>127</sup>.

#### 16.1. *La materia elettorale nelle Regioni a statuto speciale prima della l. cost. 2/2001*

Diversamente dalle Regioni ad autonomia ordinaria, quelle ad autonomia particolare si vedevano riconosciuta dai propri statuti speciali una potestà legislativa in materia di elezioni regionali, la cui estensione era peraltro problematica, date le ambigue disposizioni al riguardo contenute negli statuti speciali (così, ad esempio, la Corte costituzionale aveva definito tale competenza legislativa, talvolta come concorrente: sent. 26/1965, talvolta

---

<sup>125</sup> Peraltro superata nel frattempo: la l.r. 22/2007 prevede infatti, a pena di inammissibilità, un limite del 20% dei candidati di uno stesso sesso.

<sup>126</sup> Entrambe le disposizioni prevedono una sanzione massima pari alla metà del rimborso per le spese elettorali, in misura direttamente proporzionale al numero dei candidati in più rispetto al massimo consentito. Si tratta di una previsione che ricalca quella prevista per le elezioni europee (art. 56, d.lgs. 198/2006) e che dà luogo a due possibili interpretazioni: secondo una prima, la misura della sanzione dovrebbe essere determinata in base al rapporto fra il numero di candidature eccedenti il limite consentito ed il numero massimo di candidature consentite per ciascun sesso, pari ai due terzi del totale delle candidature; secondo una diversa interpretazione, la riduzione dovrebbe determinarsi in ragione del rapporto fra il numero di candidature eccedenti il limite consentito ed il numero minimo di candidature previsto per il sesso meno rappresentato: in tal modo, la decurtazione dovrebbe essere rapportata non ai due terzi ma ad un terzo del totale delle candidature. L'Ufficio di Presidenza della Camera ha fino ad oggi optato per la prima interpretazione (non a caso, la più favorevole per le liste soggette alla decurtazione). Ambigua è la l.r. Abruzzo 9/2005 che impone la presenza di non più del 70% dei candidati dello stesso sesso tanto nelle liste circoscrizionali quanto nel “listino”, ma non chiarisce le conseguenze dell'eventuale violazione.

<sup>127</sup> Di un certo interesse è la previsione della l.r. Sicilia 7/2005 che impone una composizione del listino regionale paritaria, con l'alternanza rigida uomo-donna, anche se la violazione della stessa è sanzionata solo sul piano economico.

come integrativo-attuativa: sent. 90/1974; talvolta, infine, come primaria-esclusiva: sent. 20/1985).

Prima dell'entrata in vigore della l. cost. 2/2001 tutte le Regioni a statuto speciale avevano adottato sistemi elettorali di tipo proporzionale, anche se diversi l'uno dall'altro.

Tale scelta, in alcuni casi imposta direttamente dallo statuto (art. 25, st. T.a.a.; art. 13 st., comma 1, st. F.v.g.; art. 16 st. Sa.), si spiegava, in primo luogo, con la presenza in alcune di queste Regioni di forti minoranze linguistiche: non a caso, la valorizzazione del principio proporzionale in queste realtà emerge dalla giurisprudenza della Corte costituzionale la quale ha escluso la legittimità costituzionale di correttivi al sistema elettorale tali da rendere difficoltoso l'accesso al Consiglio regionale per gruppi linguistici minoritari (sent. 356/1998 con riferimento alla legge elettorale trentina).

In secondo luogo, la scelta per sistemi proporzionali era allora generalizzata per tutti i livelli istituzionali: e ciò per la particolare configurazione del sistema politico quale si è avuta in Italia fino al 1993 (non a caso, l'art. 13 st. Si vincolava la legge elettorale ai principi fissati dalla Costituzione in materia di elezioni politiche).

Alcuni statuti fissavano poi direttamente alcune fattispecie di ineleggibilità e di incompatibilità. La disciplina organica della materia era rinviata o alla legge elettorale o, tramite un rinvio alla legge statale (in quest'ultimo senso, art. 17 st. V.d.A.; art. 17 st. Sa; art. 15 st. Fr.).

Peraltro, sull'esercizio in concreto della potestà legislativa in materia la Corte costituzionale si è mostrata assai sensibile all'esigenza che le limitazioni all'elettorato passivo, in forza del combinato disposto degli artt. 3, comma 1, e 51, comma 1, Cost., in tanto siano ammissibili in quanto siano previste per situazioni eccezionali, tipiche di quella Regione costituzionalmente dotata di un'autonomia particolare, ed in ogni caso per motivi adeguati e ragionevoli, finalizzati alla tutela di un interesse generale: il principio di cui all'art. 51 Cost., infatti, svolge «un ruolo di garanzia generale di un diritto politico fondamentale, riconosciuto ad ogni cittadino con i caratteri dell'inviolabilità» [da ultimo sentt. 288/2007 e 25/2008; per tutti, Imarisio 2008].

Anche per questo, la latitudine della discrezionalità delle Regioni speciali non è risultata certo vasta, cosicché anche dopo il 2001 solo in due Regioni è rinvenibile una disciplina organica della materia<sup>128</sup>.

Per quanto riguarda le scelte in materia di sistema elettorale in senso stretto, da un punto di vista cronologico occorre distinguere quattro fasi: *a*) i modelli fatti

---

<sup>128</sup> Si tratta della l.r. Valle d'Aosta 20/2007 e della l.r. Friuli 21/2004.

propri fino alla crisi del sistema politico ante 1992; b) le correzioni operate nel periodo 1992-2001; c) le scelte operate dalla l. cost. 2/2001; d) i modelli vigenti.

## 16.2. Segue: *le scelte originarie fino al 2001*

Le scelte operate prima del 1992 si sono mosse nel solco di modelli proporzionali, in analogia, almeno per quanto riguarda il Trentino Alto Adige, il Friuli Venezia Giulia e la Sardegna, con quello allora vigente per la Camera dei deputati.

In linea di principio i seggi erano attribuiti, in tutto o in parte, in primo luogo a livello circoscrizionale, generalmente coincidenti con le Province (fatta eccezione per il Friuli Venezia Giulia, il cui art. 13 impone una ripartizione a livello di circondari dei tribunali, e quindi in circoscrizioni mediamente più piccole delle Province) e quindi a livello regionale.

Le formule elettorali erano diverse: in Sardegna, prima il D.p.r. 1462/1948 e poi la l.r. 12/1951 prevedevano che i seggi fossero attribuiti *in toto* nelle Province con il sistema del quoziente con il correttore “+ 3”, a somiglianza di quanto allora previsto nelle elezioni della Camera. Successivamente, a partire dalla l.r. 7/1979, il sistema viene sostanzialmente rivisto, con l'introduzione del sistema Hagenbach-Bischoff per la ripartizione dei seggi nelle Province ed il successivo riparto dei seggi residui a livello regionale.

Il sistema elettorale per il Consiglio regionale del Trentino Alto Adige, che poi serviva anche per l'elezione dei Consigli Provinciali di Trento e Bolzano, non prevedeva (né avrebbe potuto prevedere) un riparto a livello regionale: i seggi erano pertanto attribuiti nelle due Province fino al 1983 con la formula Hagenbach-Bischoff (art. 59, comma 1, l.r. 24/1952) e quindi con il correttore “+ 2” (art. 61, comma 1, l.r. 7/1983).

La legge elettorale friulana, per espressa previsione statutaria (art. 13), era tenuta a prevedere un sistema elettorale con una prima ripartizione dei seggi a livello circondariale e quindi a livello regionale (per i seggi residui). L'art. 38 della l.r. 20/1968 prevedeva una ripartizione a livello circondariale con il metodo Hagenbach-Bischoff. Per quanto riguarda il riparto a livello regionale, ad esso erano ammesse solo le liste che si fossero presentate in almeno due circoscrizioni e che avessero ottenuto almeno cinquemila voti a livello regionale (circa lo 0,7%).

Rispetto ai modelli in questione, l'unica peculiarità del sistema elettorale valdostano (l.r. 3/1993)<sup>129</sup> era quella del riparto dei seggi direttamente a livello regionale (non a caso in Valle d'Aosta non esistono Province) con il metodo del quoziente naturale (art. 50, comma 1, lett. *d*).

Infine, la legislazione elettorale siciliana fino dalle origini (l.r. 29/1951) presenta elementi di originalità, ricalcando il sistema elettorale per la Costituente e non già quello, parzialmente diverso, della Camera dei deputati (l. 6/1948), nonostante il vincolo di uniformità ai principi della legislazione elettorale politica imposto dallo statuto speciale (art. 3, comma 1) [Cosulich 2008, 144 ss.]. In concreto, il riparto dei seggi avveniva (e, come si dirà, avviene) direttamente ed esclusivamente nelle Province con la formula Hagenbach-Bischoff. Successivamente, la l.r. 9/1959 ha sostituito tale formula con quella del quoziente naturale.

Nel periodo successivo al 1992 le Regioni a statuto speciale, tranne la Sicilia<sup>130</sup>, apportano correttivi al sistema elettorale, allo scopo di assecondare la svolta politico-istituzionale allora in atto. Come si vedrà, non si tratta di interventi di riforma organica, resi allora ardui sia sul piano politico che su quello normativo (e ciò, alla luce dei vincoli statutari cui si è alluso in precedenza)

Certo, difficoltà politiche e vincoli statutari non danno luogo ad una palingenesi ma solo ad alcuni interventi limitati e non del tutto significativi.

L'intervento più significativo è sicuramente la revisione della legge elettorale sarda (l.r. 16/1992, successivamente modificata dalla l.r. 34/1997), con l'introduzione di alcuni congegni che si avvicinano, in una qualche misura, a quelli contenuti nella l. 43/1995.

La legge sarda prevedeva che 4/5 dei consiglieri regionali fossero eletti, come in precedenza, con un sistema proporzionale su base provinciale con il metodo Hagenbach-Bischoff e recupero dei resti a livello regionale, senza clausole di sbarramento. La restante quota dei seggi era attribuita a liste regionali (che erano tenute all'indicazione - non vincolante, stante l'art. 36 dello statuto - del candidato Presidente della Giunta e di un documento programmatico), in un turno unico, se una delle liste regionali conseguiva almeno il 45% dei voti validi (in questo caso tra tutte le liste in competizione) o in un secondo turno

---

<sup>129</sup> La Valle d'Aosta si è vista riconosciuta la potestà legislativa in materia elettorale solo con la l. cost. 3/1989.

<sup>130</sup> Come è stato giustamente notato, l'assenza di interventi sulla legislazione elettorale siciliana è giustamente apparsa discutibile, dato che il necessario rispetto dei principi fondamentali della legislazione elettorale politica avrebbe dovuto determinare un adeguamento in senso maggioritario [Cosulich 2008, 146 ss.].

cui potevano accedere le prime tre liste per numero di voti ottenuto al primo turno. La quota di seggi in questione era ripartita con metodo proporzionale fortemente corretto (si trattava del metodo del divisore i cui intervalli erano pari a 0,25). Successivamente, la l.r. 34/1997 ha corretto in senso maggioritario la legge del 1992, prevedendo che: *a*) la ripartizione dei seggi a livello regionale avvenisse al primo turno, qualora una lista conseguisse la maggioranza assoluta dei voti, solo tra le prime due liste per numero di voti; *b*) in caso contrario, accedessero al secondo turno le prime due liste per numero di voti (anche in questo caso i seggi erano ripartiti solo tra queste ultime); *c*) i 4/5 dei seggi fossero assegnati su base provinciale, ma all'attribuzione dei seggi-resto a livello regionale potevano concorrere solo le liste che avessero conseguito almeno un seggio in una Provincia o trentamila voti validi in tutta la Regione [Venturino 2000, 844 ss.].

Il correttivo introdotto nel 1997 ha favorito la bipolarizzazione della competizione politica, come si evince dalla comparazione dei dati delle elezioni del 1994 e quelle del 1999<sup>131</sup>.

Le altre Regioni hanno preferito seguire la via dell'introduzione di soglie di sbarramento.

La l.r. Friuli 27/1992 innalzò la modesta soglia già prevista dalla legge del 1968 per l'accesso al recupero dei resti a livello regionale (art. 24); ad esso potevano accedere le liste che avessero ottenuto almeno un seggio in una circoscrizione e che fossero state presentate in almeno quattro circoscrizioni.

Era poi modificata la formula elettorale a livello circoscrizionale: il totale delle cifre elettorali di tutte le liste era diviso per il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione moltiplicato per il coefficiente 1,12, ottenendo così il quoziente elettorale circoscrizionale; dopodiché ad ogni lista erano attribuiti tanti seggi quante volte il quoziente elettorale risultava contenuto nella rispettiva cifra elettorale (art. 19).

In compenso, era prevista la possibilità di un collegamento tra le liste presentate da due partiti, ai fini dell'assegnazione dei seggi a livello regionale. In tal caso, i voti residuali «sono computati congiuntamente per ogni singolo insieme di liste collegate», sempreché almeno una avesse conseguito un seggio a livello circoscrizionale. In tal caso, era assicurato un seggio alla lista collegata che aveva ottenuto il minor numero di voti a livello regionale, purché non inferiore all'1% [Feltrin 1994, 713 ss.].

---

<sup>131</sup> Nelle elezioni del 1994 a livello di liste regionali al secondo turno la coalizione di centro sinistra ha ottenuto il 42,7%, contro il 36,6% di quella di centro destra e il 20,7% del Ppi; nel 1999 al secondo turno il centro destra ha ottenuto il 53,7% contro il 46,3% del centro sinistra.

L'insieme di queste innovazioni non ha determinato un effettivo contenimento della frammentazione, tanto che la successiva l.r. 2/1998 ha eliminato il collegamento tra le liste e modificato la clausola di sbarramento per l'accesso ai seggi residui al conseguimento del 4,5% dei voti a livello regionale (mentre rimaneva il requisito della presentazione in almeno quattro circoscrizioni). Infine, era modificata la formula elettorale per il calcolo dei seggi a livello circoscrizionale, con l'introduzione del correttore "+ 2"<sup>132</sup>.

La l.r. Valle d'Aosta 31/1997, in parte ancora vigente, ha invece posto una soglia di sbarramento "classica", poiché è riferita alla complessiva assegnazione dei seggi [Cosulich 2008, 154]: sono escluse dalla rappresentanza le liste che non ottengano un numero di voti validi pari al quoziente naturale moltiplicato per due: in tal modo, la soglia di sbarramento si è collocata intorno al 5,7%, che si è rivelata assai significativa in termini di riduzione della frammentazione<sup>133</sup>.

Similmente, la l.r. Trentino Alto Adige 5/1998 ha previsto una soglia di sbarramento pari al quoziente naturale per la circoscrizione di Bolzano (e dunque pari grosso modo al 2,8% dei voti)<sup>134</sup> e pari al 5% dei voti per la circoscrizione di Trento, con ciò introducendo per la prima volta una disciplina differenziata nelle due Province [Ceccanti 1998, 1115 ss.].

In questo caso, però, le innovazioni in questione sono state dichiarate incostituzionali in quanto ritenute di ostacolo alla rappresentanza delle minoranze linguistiche (sent. 356/1998).

### 16.3. *Le novità introdotte dalla l. cost. 2/2001*

Una revisione organica della disciplina elettorale nelle Regioni ad autonomia particolare è intervenuta solo con la già ricordata l. cost. 2/2001.

La *ratio* di tale riforma è stata quella di allineare, nel rispetto delle loro peculiarità ordinamentali, le cinque Regioni a statuto speciale a quelle a statuto ordinario sul piano delle determinazioni in materia di forma di governo e sul piano, strettamente connesso, della legislazione elettorale.

In sintesi, questi sono i punti principali introdotti dalla l. cost. 2/2001 per quanto riguarda la normativa elettorale:

---

<sup>132</sup> È stato sostenuto che l'insieme delle innovazioni della l.r. 2/1998 abbia danneggiato in modo decisivo due partiti autonomistici, il Laf ed il Paf [Feltrin-Segatti 1999, 105].

<sup>133</sup> Le liste che hanno ottenuto seggi sono diminuite da 10 delle elezioni del 1993 a 6 nelle elezioni del 1998.

<sup>134</sup> I seggi sono però assegnati con la formula del correttore "+ 2"

1) diversamente dalle Regioni a statuto ordinario, la materia elettorale è rimessa alla competenza della legge statutaria (fonte in una qualche misura “parallela” allo statuto ordinario: per tutti, Cecchetti 2008), evidentemente sul presupposto dell’intima connessione con la disciplina della forma di governo regionale. Si tratta di una scelta razionale ma che presenta l’inconveniente di “attrarre” alla legge statutaria anche una disciplina, come quella elettorale, che presenta in alcuni ambiti, una natura assai dettagliata: ci si è chiesti quindi se la riserva di legge statutaria in materia elettorale possa essere qualificata come “relativa”, lasciando quindi ad una legge regionale “ordinaria” tutto ciò che non attiene alla materia elettorale in senso stretto (ovvero all’individuazione dei meccanismi di trasformazione dei voti in seggi) o alla disciplina dei casi di ineleggibilità e di incompatibilità (che la l. cost. 2/2001 riserva espressamente alla legge statutaria) [Pinna 2003]. Di fatto, però, le leggi statutarie in materia elettorale adottate dalle diverse Regioni, hanno fatto la diversa, e problematica scelta, di disciplinare ogni ambito.

2) Per quanto riguarda il Trentino Alto Adige, è stabilito che il Consiglio regionale sia composto dai due Consigli provinciali di Trento e Bolzano, le cui regole elettorali sono ora demandate a leggi statutarie provinciali (unitamente alla disciplina della forma di governo degli enti). Il novellato art. 47 dello statuto speciale conferma, per la Provincia di Bolzano, rispettivamente, l’adozione di un sistema proporzionale e l’elezione consiliare del Presidente (superabile, quest’ultima, solo in caso di approvazione della legge statutaria con la maggioranza dei due terzi dei componenti il Consiglio provinciale).

3) È dettata una disciplina transitoria relativamente alla forma di governo e alla normativa elettorale: per quanto riguarda la Sardegna ed il Friuli fino all’entrata in vigore della propria normativa in materia è stata estesa la l. 43/1995, “corretta” con la previsione dell’elezione diretta del Presidente della Regione<sup>135</sup>. Per quanto riguarda la Sicilia, è stata disposta una normativa transitoria scandita in due fasi: prima dell’entrata in vigore della legge statutaria sulla forma di governo è previsto un regime identico a quello della Sardegna e del Friuli (ed infatti con questo sistema si sono svolte le elezioni del 2001); quindi, l’art. 41-*bis* dello statuto prevede che, *dopo la sua prima applicazione*, la disciplina della forma di governo possa essere modificata con una successiva legge statutaria: il che significava, probabilmente, che l’Assemblea non avrebbe potuto modificare la legge se non dopo una tornata elettorale (la disciplina in questione non trova comunque più applicazione).

---

<sup>135</sup> In effetti, con questo sistema elettorale sono avvenute le elezioni regionali in Sardegna del 2004 e del 2009 e quelle del 2003 in Friuli.

Regole del tutto diverse sono invece state previste per le altre Regioni e per le due Province autonome. Per quanto riguarda la Valle d'Aosta e la Provincia di Bolzano, è stata confermata la perdurante vigenza della normativa pregressa; infine, per la Provincia di Trento è stato previsto un peculiare sistema elettorale, basato sull'elezione diretta del Presidente con un sistema elettorale a doppio turno (al quale accedono i due candidati più votati al primo turno, se nessuno ottiene il 50% dei voti validi) e ripartizione dei seggi consiliari con un sistema elettorale *d'Hondt* corretto con un premio di maggioranza (pari a 21 seggi su 35) in favore della lista o delle liste collegate al Presidente eletto.

16.4. *Le leggi adottate dalle Regioni a statuto speciale dopo l'entrata in vigore della l. cost. 2/2001*

La legge statutaria incontra i limiti del rispetto dell'armonia con la Costituzione e, in più, rispetto allo statuto ordinario, quello del rispetto dei *principi dell'ordinamento giuridico della Repubblica*. Proprio, quest'ultimo limite pone problemi rilevanti anche con riferimento alla materia elettorale<sup>136</sup>. Se si ritiene che tale limite si identifichi con il limite dei principi generali dell'ordinamento giuridico, al quale era soggetta l'intera legislazione regionale prima dell'entrata in vigore della l. cost. 3/2001, alcune indicazioni di massima possono trarsi dalla l. 165/2004 che sembra codificare alcune direttrici di carattere generale e fondamentale che informano tutta la legislazione elettorale italiana: tra questi: a) l'obbligo per il legislatore regionale di individuare cause di ineleggibilità in tutti i casi in cui l'attività o le funzioni di un candidato possano dare luogo a situazioni di *metus publicae potestatis* o di *captatio benevolentiae*; b) l'obbligo per il legislatore regionale di individuare cause di incompatibilità in caso di conflitto tra le funzioni svolte dal Presidente o dagli assessori o dai consiglieri regionali e altre situazioni o cariche suscettibile di compromettere il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione o il libero espletamento della carica elettiva.

---

<sup>136</sup> Sul punto, in dottrina alcuni autori ritengono inconsistente il limite in questione [Pinna 2007, 145-146], altri invece si sforzano di individuare un contenuto precettivo attingendo anche alla giurisprudenza costituzionale relativa al limite dei principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato, che era un limite di carattere generale per la legislazione regionale fino all'entrata in vigore della l. cost. 3/2001 [Cecchetti 2008, 32 ss.]. Di fatto, in materia elettorale in senso stretto è arduo individuare quali possano essere i principi in questione.

Rimane comunque il fatto che non opera in questo caso il limite dei principi fondamentali stabiliti dalla legge statale.

Ciò detto, nonostante la maggiore latitudine potenziale della loro autonomia legislativa<sup>137</sup>, le Regioni a statuto speciale che hanno confermato l'elezione diretta del Presidente hanno altresì confermato, in materia elettorale, con alcune peculiarità, le linee di fondo o comunque la *ratio* della l. 43/1995.

In questa sede conviene accennare, in primo luogo, ai sistemi elettorali delle sole Regioni la cui forma di governo ricalca quella delle Regioni a statuto ordinario.

Così, dopo il tentativo, naufragato nel *referendum* del settembre 2002 di reintrodurre una forma di governo parlamentare ed una legge elettorale sostanzialmente proporzionale<sup>138</sup>, la l.r. Friuli 17/2007, applicata per la prima volta alle elezioni del 2008, ricalca, con alcuni correttivi, quella nazionale, con alcune “contaminazioni” [sulla legge in questione, Cosulich 2008, 196 ss.].

In sintesi: *a*) il Presidente eletto e il candidato Presidente più votato dopo di lui fanno parte del Consiglio (art. 19); *b*) i seggi sono assegnati a livello regionale con il sistema d'Hondt (art. 26, comma 4); *c*) è previsto un premio di maggioranza, variabile in base ai voti ottenuti dal Presidente eletto: l'aliquota di voti per ottenere il 60% dei seggi è fissata al 45 anziché al 40% dei voti (in caso contrario il premio è al 55% dei seggi) (art. 27, comma 1); *d*) è prevista una soglia di garanzia per le minoranze pari al 40% dei seggi (art. 27, comma 2); *e*) sono aboliti i listini regionali ed il meccanismo del “doppio premio”, dato che il numero dei seggi è fissato dallo statuto, senza possibili variazioni; *f*) la soglia di sbarramento è fissata al 4% a livello regionale ma è derogabile se la lista ottiene il 20% in una circoscrizione o l'1,5% a livello regionale, qualora faccia parte di una coalizione con almeno il 15% dei voti validi a livello regionale; *g*) le circoscrizioni non sono parametrizzate sulle Province ma, ancora una volta, sui circondari dei tribunali, secondo una “tradizione elettorale” della Regione in questione (da qui, l'istituzione della circoscrizione di Tolmezzo: art. 21, comma 1); *h*) è ammesso il voto disgiunto (art. 25, comma 1); *i*) è prevista la possibilità di esprimere una sola preferenza (art. 25,

---

<sup>137</sup> Potenziale, perché, come si è detto, il tessuto dei principi contenuti nella l. 165/2004 non appare particolarmente stretto.

<sup>138</sup> In sintesi, la normativa elettorale introdotta nel 2002 si fondava sui seguenti elementi: *a*) i candidati Presidenti erano i capilista delle liste regionali collegate a liste circoscrizionali (si segue, “grosso modo” il modello della l. 43/1995 prima della l. cost. 1/1999); *b*) era fissata una soglia di sbarramento al 4% a livello regionale; *c*) l'entità del premio era fissata al 55 o al 60% dei seggi come nella legge nazionale ma non scattava se il Presidente otteneva meno del 35% dei voti o più del 60%; *d*) non era previsto il voto disgiunto; *e*) l'elettore poteva esprimere una sola preferenza.

comma 3)<sup>139</sup>; *j*) è imposto il limite dei due mandati consecutivi per il Presidente eletto, ma anche, curiosamente, per i consiglieri (non è immediatamente rieleggibile chi ha ricoperto la carica per due legislature: art. 3, comma 2<sup>140</sup>) e per gli assessori (non può essere nominato assessore chi ha ricoperto consecutivamente la carica per due legislature: art. 15, comma 5); *k*) è prevista una misura attuativa del principio delle pari opportunità: ogni lista circoscrizionale deve contenere, a pena di esclusione, non più del 60%, arrotondato all'unità superiore, di candidati dello stesso genere; nelle liste i nomi dei candidati sono alternati per genere fino all'esaurimento del genere meno rappresentato; *l*) è inserita una disposizione di favore per le liste rappresentative della minoranza slovena (art. 23, comma 4 e 28), cui è attribuito un seggio, in caso di collegamento con un altro gruppo di liste che abbia ottenuto seggi, purché abbia ottenuto almeno l'1% dei voti a livello regionale.

La l.r. Sicilia 7/2005 prevede un sistema elettorale di tipo proporzionale corretto dalla previsione di un premio di maggioranza eventuale. Tale sistema è stato sperimentato nelle elezioni regionali del 2006 e del 2008 [Chiara 2005, 707 ss.].

Innanzitutto, la legge in questione prevede che 80 seggi su 90 complessivi dell'Assemblea regionale siano attribuiti con un sistema proporzionale tra liste provinciali.

Sono confermate alcune scelte della l. 43/1995 e, tra queste, l'effetto di trasferimento al candidato Presidente del voto espresso ad una lista ad esso collegata, la possibilità del voto disgiunto, la possibilità per l'elettore di esprimere una preferenza per un candidato nelle liste provinciali, l'elezione come consigliere anche del candidato Presidente più votato dopo quello eletto. Per quanto riguarda l'attribuzione dei primi 80 seggi vi sono due differenze rispetto alla legge statale: *a*) i seggi sono attribuiti tutti nell'ambito delle province con il metodo del quoziente naturale e dei più alti resti (non è quindi applicato il metodo Hagenbach-Bischoff né è previsto un collegio unico regionale per l'attribuzione dei seggi non assegnati a livello provinciale)<sup>141</sup>; *b*) sono escluse dalla ripartizione dei seggi le liste che non abbiano superato a livello regionale il 5% dei voti validi; si tratta quindi di una soglia di sbarramento significativa, stante il livello di frammentazione del sistema

---

<sup>139</sup> Per quanto riguarda la ripartizione dei seggi, è garantito un seggio alla minoranza slovena (purché sia collegata ad una lista con una cifra elettorale regionale con una percentuale non inferiore all'1%): art. 23, comma 4 e 28.

<sup>140</sup> La disposizione è stata criticata in dottrina [Cosulich 2008, 203].

<sup>141</sup> La legge in questione reintroduce una caratteristica già presente fino dalla l.r. 29/1951.

politico regionale. La curiosità (o forse l'incongruenza) è data dalla sovrapposizione di una soglia di sbarramento a livello regionale e di una distribuzione dei seggi integralmente a livello provinciale.

Gli altri 10 seggi sono attribuiti, in tutto o in parte, alla lista regionale capeggiata dal candidato Presidente risultato eletto. Precisamente il candidato Presidente è eletto senz'altro; per quanto riguarda gli altri 9 seggi, si prevede che, qualora le liste provinciali collegate al Presidente eletto abbiano già ottenuto almeno 54 seggi nel riparto proporzionale, i seggi in questione siano distribuiti proporzionalmente tra le liste provinciali non collegate al Presidente eletto<sup>142</sup>; in caso contrario, è proclamato eletto un numero di candidati della lista regionale collegata al Presidente eletto che consentano alle liste collegate al Presidente di raggiungere la soglia di 54 seggi.

In attuazione del principio delle pari opportunità, si prevede che le liste regionali debbano essere composte secondo un criterio di alternanza tra uomini e donne mentre le liste provinciali non possono includere più di due terzi di candidati dello stesso sesso.

Come si vede, nella legge siciliana rimane il listino regionale, il cui carattere rigido è temperato dal fatto che i candidati in esso inseriti debbono essere tali anche in una circoscrizione provinciale<sup>143</sup>.

Ma il dato più rilevante è che esso è più corto rispetto a quello previsto dalla l. 43/1995 (esso è pari al 10% del totale dei seggi).

Questa caratteristica contribuisce a spiegare una differenza fondamentale tra la legge siciliana e la legge statale (ma anche tutte le leggi regionali finora adottate): la prima infatti non delinea un sistema elettorale *majority assuring*, nel senso cioè che essa non esclude che la lista (o la coalizione) collegata al Presidente eletto possa non conseguire la maggioranza assoluta dei seggi; né è prevista l'attribuzione di seggi aggiuntivi, dato che il numero dei seggi dell'Assemblea regionale è fissato direttamente nello statuto speciale<sup>144</sup>.

---

<sup>142</sup> In particolare, i seggi sono attribuiti a livello regionale con il metodo del quoziente naturale e dei più alti resti; gli eletti, però, come avviene nel sistema elettorale di cui alla l. 43/1995 non sono componenti della lista regionale bensì candidati ulteriori nelle circoscrizioni provinciali.

<sup>143</sup> Tale previsione può quindi dare luogo al discutibile caso di un candidato eletto solo grazie al listino perché "battuto" nella circoscrizione provinciale grazie al voto di preferenza. L'art. 26 della l.r. 7/2005 sancisce la prevalenza dell'elezione nella lista regionale rispetto a quella in una circoscrizione provinciale.

<sup>144</sup> Tale ipotesi potrebbe avvenire sia nel caso di un risultato insufficiente della coalizione maggioritaria, sia per l'alta quantità di voti disgiunti: che si tratti di un'ipotesi non teorica è dimostrato dalle più recenti fibrillazioni del sistema politico regionale.

La legge della Provincia di Trento 2/2003 disciplina organicamente tutta la materia elettorale e conferma, con poche modifiche, la legge elettorale transitoria prevista dalla l. cost. 2/2001 [Pucci 2003, 163 ss.].

I capisaldi del sistema elettorale in questione sono i seguenti: *a*) è eletto Presidente della Provincia: il candidato che abbia ottenuto il maggior numero di voti validi (art. 72; è quindi abbandonato il sistema a doppio turno previsto dalla l. cost. 2/2001); il Presidente eletto fa parte del Consiglio provinciale così come sono eletti consiglieri i candidati Presidenti più votati dopo quello eletto, purché collegati ad una lista o coalizione di liste che abbia ottenuto almeno un seggio; *b*) non è ammesso il voto disgiunto, poiché il voto espresso in favore del Presidente si trasferisce automaticamente alla coalizione (come si è detto, la legge in questione ha probabilmente costituito un punto di riferimento per la legge marchigiana)<sup>145</sup>; *c*) la Provincia di Trento costituisce un collegio unico nel quale i seggi sono quindi direttamente assegnati; *d*) i seggi sono assegnati tra le coalizioni o le liste singole con il metodo d'Hondt e con lo stesso metodo sono ripartiti i seggi all'interno della coalizione; *e*) il premio di maggioranza è eventuale, nel senso che scatta solo se la lista o la coalizione di liste collegate al Presidente eletto non abbiano raggiunto nella prima ripartizione proporzionale dei seggi almeno 18 seggi (e quindi la maggioranza assoluta dei 35 seggi) se il Presidente è stato eletto con meno del 40% dei voti<sup>146</sup> e almeno 21 seggi (ivi compreso il seggio del Presidente) se il Presidente ha ottenuto più del 40% dei voti; in ogni caso alla coalizione collegata al Presidente eletto non possono spettare più di 23 seggi (in attuazione dello statuto speciale, come modificato dalla l. cost. 2/2001, un seggio è attribuito ai comuni nei quali è presente la minoranza ladina della Valle di Fassa); *f*) non sono previste soglie di sbarramento esplicite; *g*) l'elettore può esprimere fino a tre preferenze per i candidati al Consiglio; *h*) come in alcune Regioni a statuto ordinario è prevista una incompatibilità affievolita fra le funzioni di consigliere e quelle di assessore; *i*) con la l. prov. 8/2008 è stata inserita una interessante norma attuativa della rappresentanza di genere: le liste provinciali debbono essere composte da non più di 2/3 di candidati di uno stesso genere, a pena di esclusione.

---

<sup>145</sup> Proprio tale previsione ha reso necessario un adeguamento della disciplina del rimborso delle spese elettorali (l. 298/2004), prevedendo che i voti al solo Presidente siano computati, ai fini del rimborso stesso, alle liste della propria coalizione, in proporzione ai voti ottenuti, con ciò fissando una disciplina più favorevole rispetto a quella per le altre Regioni dall'art. 6 della l. 43/1995 (sulla questione, cfr. Cons. Stato, comm. Spec., 14 gennaio 2004, in *www.giustizia-amministrativa.it*).

<sup>146</sup> Esattamente il premio consta di 17 seggi cui si aggiunge il Presidente.

Un aspetto particolarmente rilevante della disciplina trentina attiene al superamento del voto disgiunto.

Questa modalità di voto presenta aspetti fortemente criticabili e non solo perché si presta ad un'utilizzazione localistico-clientelare: in effetti, come è stato giustamente notato, «l'accoppiata voto disgiunto-premio di maggioranza conduce a una sorta di rappresentanza schizofrenica dell'elettore che si vede costretto, volendo votare il candidato A presentatosi nella lista provinciale B e un candidato alla presidenza C non collegato alla lista B, a favorire, con il suo voto, l'ingresso in Consiglio di candidati a lui potenzialmente sgraditi [...]. D'altra parte l'elettore, per evitare la situazione appena descritta, non avrebbe altra scelta che votare il candidato Presidente dello schieramento da lui preferito, anche se ritenesse migliore – come Presidente della Regione – il candidato di altro schieramento» [Di Giovine-Pizzetti 1996, 38, nt. 83].

Inoltre, l'abolizione del voto disgiunto (decisa solo nella legge elettorale delle Marche e della Provincia di Trento) comporta un effetto di ridimensionamento della personalizzazione del voto, già valorizzata dall'elezione diretta del Presidente, ed evita «il vassallaggio genetico e strutturale del Consiglio nei confronti del Presidente della Giunta, derivante dal fatto che la maggioranza consiliare e la sua consistenza possono dipendere dal voto dato al candidato della presidenza vincente» [Volpi 2007, 1199].

Purtroppo, nella letteratura giuridica come in quella politologica mancano studi approfonditi sul voto disgiunto, la cui dimensione non può essere apprezzata dalla mera lettura dei risultati elettorali (poiché è possibile votare anche per il solo Presidente, se un candidato Presidente ottiene meno voti della sua coalizione, si può desumere che abbia subito gli effetti del voto disgiunto ma non è possibile quantificare esattamente il fenomeno).

Infine, la Regione Sardegna dopo l'entrata in vigore della l. cost. 2/2001 non ha ancora legiferato in materia elettorale, cosicché tanto nelle elezioni del 2004 quanto in quelle del 2009 si è applicata, in forza dell'art. 3, comma 3, della stessa l. cost. 2/2001, le disposizioni statali vigenti in materia di elezioni regionali.

Una peculiarità riguarda le elezioni del 2004, nelle quali è stata necessaria l'applicazione del “doppio premio”, ossia l'ampliamento dei seggi del Consiglio regionale (in concreto sono stati “aggiunti” 5 seggi).

Sebbene il numero dei seggi sia stabilito dallo statuto speciale (art. 16), l'applicazione del “doppio premio” è resa possibile dalla l. cost. 2/2001, il cui

art. 3, comma 3 consente l'applicazione dell'art. 15, comma 14, della l. 108/1968<sup>147</sup>.

Ciò detto, per quanto riguarda questo gruppo di Regioni a statuto speciale, sono riscontrabili alcuni fondamentali linee di tendenza comuni alle Regioni a statuto ordinario.

La prima di queste è data dalla conferma del modello di forma di governo “neoparlamentare”, centrata sull'elezione diretta del Presidente della Regione e sulla nota clausola *aut simul stabunt, aut simul cadent*, con poche correzioni e varianti<sup>148</sup>: anche in queste Regioni, quindi, il modello transitorio, previsto dalla l. cost. 2/2001, è stato sostanzialmente confermato dalle leggi statutarie, dopo l'infruttuoso tentativo di ritorno al modello parlamentare bocciato dagli elettori friulani nel 2002.

Per quanto riguarda la legislazione elettorale in senso stretto, è indubbio che vi è una maggiore varietà di modelli: anche se non si può parlare in questo caso di un sostanziale “recepimento” del modello transitorio, è certo che i diversi sistemi elettorali, pur diversi da quello transitoriamente imposto, ne hanno riprodotto la *ratio* (si pensi alle leggi elettorali del Friuli e della Sicilia) o si

---

<sup>147</sup> In materia di forma di governo, era intervenuta la l. statutaria 1/2008 che non conteneva però la disciplina elettorale in senso stretto. Come è noto, la Corte costituzionale (sent. 149/2009) ne ha annullato la promulgazione, per vizio procedimentale, attirando le critiche di una parte della dottrina.

<sup>148</sup> Si pensi alla l. prov. Trento 2/2003 che ha stabilito: *a*) la permanenza in carica del Consiglio e della Giunta per l'ordinaria amministrazione qualora le dimissioni del Presidente intervengano negli ultimi dodici mesi della legislatura (in tal caso, le funzioni di Presidente sono assunte dal Vice presidente o dall'assessore più anziano, nel caso in cui anche il Vice presidente sia cessato dalla carica: art. 5, comma 3); *b*) la permanenza in carica del Consiglio per l'ordinaria amministrazione in caso di impedimento permanente o di morte del Presidente: in questo caso è prevista l'elezione da parte del Consiglio di un nuovo Presidente cui si applicano le stesse disposizioni previste per il Presidente eletto a suffragio universale (art. 5, comma 4); *c*) è prevista la possibilità per il Consiglio di sfiduciare uno o più componenti della Giunta e, in caso di approvazione della stessa a maggioranza assoluta dei componenti, la decadenza dell'assessore o degli assessori (art. 7, comma 7). Sulla legittimità costituzionale di tali disposizioni, alla luce della giurisprudenza costituzionale formatasi sugli statuti ordinari, si può fondatamente dubitare. D'altra parte, mentre per le Regioni ad autonomia ordinaria i vincoli posti dalla Costituzione appaiono particolarmente stringenti per gli statuti che optino per l'elezione diretta, quelli posti dalla l. cost. 2/2001 (per la Provincia di Trento trasfusi nell'art. 47 st. Tr.) appaiono, almeno testualmente, meno stringenti, dato che lo scioglimento anticipato del Consiglio provinciale è imposto nel solo caso di dimissioni contestuali della maggioranza dei componenti il Consiglio e niente viene previsto circa la nomina e la revoca degli assessori. Inoltre, la limitazione del *simul ... simul* derivante dalla fattispecie della morte o dell'impedimento permanente del Presidente è prevista dalla l. cost. 2/2001 anche per la fase transitoria.

sono limitati ad apporre limitati correttivi (si pensi alla legge elettorale della Provincia di Trento).

Se si considera poi che i modelli transitori erano o quello di cui alla l. 43/1995 (Sicilia, Sardegna, Friuli) o uno non dissimile nella sua *ratio*, pur con alcune varianti (Provincia di Trento), si può allora parlare di un sostanziale *continuum* tra i modelli vigenti nelle Regioni a statuto ordinario e quelli rinvenibili nelle Regioni in esame.

In effetti, alcune delle tendenze di fondo riscontrate a proposito dei sistemi elettorali delle Regioni a statuto ordinario sono riscontrabili anche in queste Regioni.

Così anche nelle Regioni in questione è riscontrabile, come nelle Regioni a statuto ordinario, una crescente concentrazione bipolare (tab. 4) che in termini di seggi ha raggiunto il 100% nelle ultime elezioni in Friuli, Sardegna e Sicilia (in quest'ultimo caso, anche nel 2006), mentre anche a Trento ha comunque raggiunto il 97,1%.

In tutti casi nel passaggio dalle elezioni del 2001-2004 a quelle più recenti<sup>149</sup> si registra un incremento, pur partendo da tassi di concentrazione bipolare comunque assai elevati.

**TAB. 4. CONCENTRAZIONE BIPOLARE IN VOTI MAGGIORITARI (CBV) E IN SEGGI TOTALI (CBS) E NUMERO DI CANDIDATI PRESIDENTE (NCP) (1995-2005)**

Regioni	Elezioni 2001-2004			Elezioni 2006-2009		
	Ncp	Cbv	Cbs	Ncp	Cbv	Cbs
<b>Friuli (*)</b>	3	96,5	100,0	2	100,0	100,0
<b>Sardegna (*)</b>	5	90,6	95,3	5	94,8	100,0
<b>Sicilia (*)</b>	3	95,7	95,6	3 (2006) 5 (2008)	94,7 (2006) 98,7 (2008)	100,0 (2006) 100,0 (2008)
<b>Trento (*)</b>	8	91,5	97,1	6	93,5	97,1
<b>Media</b>	4,8	93,6	97,0	4,2	96,3	99,4

(\*) Le elezioni si sono tenute in Friuli ed a Trento nel 2003 e nel 2008; in Sardegna nel 2004 e nel 2009; in Sicilia nel 2001, 2006 e 2008 (per l'intervenuto scioglimento anticipato dell'Assemblea regionale a seguito delle dimissioni del Presidente).

Anche la tab. 5 presenta dati comparabili con quelli delle Regioni a statuto speciale.

<sup>149</sup> Tra il 2001 al 2004 le Regioni a statuto speciale le Province autonome hanno rinnovato i rispettivi Consigli (Sicilia nel 2001; Friuli, Trento, Bolzano e Valle d'Aosta nel 2003; Sardegna nel 2004)

La tabella evidenzia che le liste proporzionali facenti parte della coalizione collegata al Presidente eletto, indipendentemente dalla parte maggioritaria del sistema elettorale hanno conquistato una maggioranza di voti nella parte proporzionale, con la sola eccezione delle elezioni sarde del 2004.

Come si è visto, lo stesso andamento si è avuto anche nella competizione maggioritaria, evitando problemi di distorsioni del modello che ci si sarebbero state se, in ipotesi, il Presidente fosse stato eletto con una percentuale di voti assai inferiore al 50%.

**TAB. 5. PERCENTUALE DI VOTI PROPORZIONALI E DI SEGGI TOTALI CONSEGUITI DALLA COALIZIONE VINCENTE (1995-2005)**

<i>Regioni</i>	<i>Elezioni 2001-2004</i>		<i>Elezioni 2006-2009</i>	
	% voti	% seggi	% voti	% seggi
	Pr	Totali	Pr	Totali
<b>Friuli</b>	50,3	60,3	53,5	59,3
<b>Sardegna</b>	46,0	60,0	56,1	66,3
<b>Sicilia</b>	65,3	63,3	61,7 (2006) 68,0 (2008)	61,1 (2006) 68,1 (2008)
<b>Trento</b>	60,7	65,7	57,0	60,0

Viceversa, per quanto riguarda la frammentazione i dati appaiono almeno parzialmente diversi rispetto a quelli che si sono visti per le Regioni a statuto ordinario.

Come si vede nella tab. 6, nel passaggio dalle elezioni del periodo 2001-2004, a quelle del 2008-2009 si nota, tranne che a Trento una riduzione del numero delle liste presentate, conseguenza questa più che dei congegni elettorali, dell'“onda lunga” rappresentata dalle elezioni politiche del 2008, con la nascita di due partiti “a vocazione maggioritaria” e con una riduzione in via politica del perimetro delle alleanze.

**TAB. 6. LA FRAMMENTAZIONE, A LIVELLO PROPORZIONALE**

<i>Regione</i>	<i>Nl (2001-2004)</i>	<i>Nls (2001-2004)</i>	<i>Nl (2006-2009)</i>	<i>Nls (2006-2009)</i>
<b>Friuli</b>	14	12 (4)	9	9 (2)
<b>Sardegna</b>	21	15 (3)	15	12 (4)
<b>Sicilia</b>	20	18 (9)	12 (2006) 12 (2008)	8 (0) (2006) 4 (0) (2008)
<b>Trento</b>	15	9 (2)	18	11 (4)

Legenda: il dato tra parentesi della seconda e della quarta colonna è riferito alle liste che hanno ottenuto seggi avendo ottenuto meno del 3% dei voti.

Certamente, la soglia di sbarramento introdotta dalla legge siciliana del 2005 si è dimostrata particolarmente efficace, come si evince dal raffronto tra le elezioni del 2001 e quelle successive: come si vede nella tab. 7, se, infatti nel 2001 sono state presentate ben 20 liste, 18 delle quali hanno ottenuto seggi (e tra queste ben 9 hanno ottenuto meno del 3% dei voti a livello regionale), in quelle successive del 2006 e del 2008, svoltesi dopo l'approvazione della l.r. 7/2005 è crollato sia il numero delle liste presentate (da 20 a 12), sia, soprattutto, il numero delle liste che hanno ottenuto seggi, diminuite a 8 nelle elezioni del 2006 e, addirittura a 4 nelle elezioni del 2008 (hanno ottenuto seggi sono Pdl, Pd, Mpa, Udc), un risultato assolutamente in discontinuità con la storia elettorale della Regione.

Un effetto riduttivo sia per quanto riguarda le liste presentate sia rispetto alle liste che hanno ottenuto seggi è rinvenibile anche per quanto riguarda il Friuli e la Sardegna, nelle quali però le liste con seggi sono rimaste comunque sopra le dieci (15 nel 2004; 12 nel 2009).

In controtendenza vi è la sola Provincia di Trento che ha visto un aumento sia delle liste presentate (da 15 a 18), sia di quelle con seggi (da 9 a 11), e tra queste ultime quelle con meno del 3% dei voti a livello provinciale (da 3 a 4)<sup>150</sup>.

---

<sup>150</sup> Si consideri poi, come si è accennato, che sia in Friuli Venezia Giulia, sia nella Provincia di Trento sono previste disposizioni di favore per le liste rappresentative, rispettivamente, della minoranza slovena e della minoranza ladina.

**TAB. 7. PARTITI CON <3% DEI VOTI CHE HANNO OTTENUTO SEGGI**

<b>Regione/Prov. autonoma</b>	<b>Elezioni 2001-2004</b>	<b>Elezioni 2008-2009</b>
Friuli Venezia Giulia	Idv 1,5 (2003) Pdcì 1,5 Verdi 1,4 Pens. 1,2	Pension. 1,5 (2008) Slov. Skup. 1,2
Sardegna	Udeur 2,6 (2004) Pdcì 1,9 Di Pietro 1,0	Rosso Mori 2,5 (2009) Ins. Auton. 2,2 Pdcì 1,9 Sinistra 1,6
Sicilia	Npsi 2,8 (2001) Prc 2,4 Biancofiore 2,2 Sdi 1,9 Prim. Sic. 1,2 Pdcì 1,2 Idv 1,0 Liber.soc. 1,0 Pri 0,9	
Trento	Prc 2,8 (2003) Leali Trent. 2,6 Ual 1,1	Verdi dem. 2,8 (2008) Idv 2,7 Amm. Trent. 1,6 Ual 1,2

### 16.5. Segue: *le peculiarità della Valle d'Aosta e della Provincia di Bolzano*

Diverse considerazioni valgono per la Valle d'Aosta e la Provincia di Bolzano. Come si è accennato, date le peculiarità di queste due realtà regionali, la l. cost. 2/2001 aveva previsto un regime transitorio diverso dalle altre, poiché per esse era confermata sia la forma di governo, sia la legislazione elettorale preesistente.

Per quanto riguarda la Valle d'Aosta, la disciplina della forma di governo fatta propria dalla l.r. 21/2007 si incentra sull'elezione del Presidente della Regione da parte del Consiglio regionale, ma con il tendenziale rafforzamento dato dall'introduzione della sfiducia costruttiva, per la cui approvazione è imposta la maggioranza assoluta dei componenti (art. 5)<sup>151</sup>.

Quale corollario di questo mutato assetto istituzionale, la l.r. 22/2007 ha introdotto un premio di maggioranza eventuale (in favore della lista o della coalizione di liste più votate) che si innesta su un riparto proporzionale

<sup>151</sup> Rilevante appare la previsione dell'art. 3, comma 3, della legge, secondo cui «chi ha ricoperto per due legislature consecutive cariche all'interno della Giunta regionale non è, allo scadere della seconda legislatura, eleggibile all'interno della Giunta nella successiva legislatura».

(caratterizzato dall'utilizzazione del metodo del quoziente naturale e dei resti più alti).

È interessante osservare che la coalizione di liste si identifica per un programma comune (questo elemento è indicato graficamente sulla scheda elettorale) ma non per l'indicazione di un candidato Presidente.

Ciò detto, se una lista o un gruppo di liste ottiene più del 50% dei voti ma meno di 21 seggi su 35 (ovvero il 60% dei seggi) a questa lista è attribuita questa soglia; se una lista o un gruppo ha ottenuto almeno 18 seggi su 35 ma non ha ottenuto il 50% dei voti conserva il proprio numero di seggi (in entrambi i casi, per ripartire i seggi all'interno della coalizione di maggioranza e tra le liste diverse da quelle di maggioranza si utilizza il metodo del quoziente naturale).

Negli altri casi, è previsto il ballottaggio tra le due liste o gruppi di liste che abbiano ottenuto le due maggiori cifre elettorali. In questo caso, alla lista o gruppo di liste vincente sono attribuiti 18 seggi. È confermata la soglia di sbarramento pari al doppio del quoziente naturale già prevista dalla l.r. 31/1997 ma, ai fini dell'individuazione della coalizione più votata, sono computati anche le liste sotto soglia purché abbiano ottenuto un numero di voti pari al quoziente naturale (si potrebbe parlare perciò di una sorta di "clausola di utilità").

Si tratta di una previsione di un certo interesse sul piano sistemico perché ridimensiona, potenzialmente in modo non irrilevante, il peso delle formazioni elettorali più piccole ai fini dell'individuazione della coalizione vincente, con ciò ponendo un argine a possibili derive verso coalizioni "acchiappatutto".

Infine, l'elettore può esprimere fino a tre preferenze.

Di fatto, quanto al rendimento istituzionale, il sistema elettorale previsto dalla legge del 2007, che ha trovato applicazione fino ad oggi solo nelle consultazioni elettorali del 2008 sembra avere conseguito gli obiettivi che si era proposto: *a*) ha prodotto una chiara maggioranza in seno al Consiglio (la coalizione autonomista formata da Uv, Stella Alpina, Fédération Autonomiste ha ottenuto 23 seggi su 35 ed il 62% dei voti) senza elevare il livello di frammentazione<sup>152</sup>; *b*) in effetti, confermando la clausola di sbarramento introdotta dalla l.r. 31/1997, ha fatto sì che la lista meno votata tra quelle che hanno ottenuto seggi, ha comunque conseguito oltre il 6% dei voti (si tratta di Fédération Autonomiste)<sup>153</sup>.

---

<sup>152</sup> Alle elezioni del 2008 si sono fronteggiate, oltre alla coalizione autonomista, anche una coalizione autonomista-progressista (Pd- Arcobaleno Vallée d'Aoste-Vallée d'Aoste Vive) e una coalizione di centro-destra (in realtà composta dal solo Pdl).

<sup>153</sup> La lista Arcobaleno Vallée d'Aoste, con il 5,6% dei voti non ha ottenuto seggi.

L'insieme di queste riforme si è inserito in un contesto di riassetto del sistema partitico della Valle, che si è tradotta, sul piano politico, prima nelle crescenti divisioni in seno all'Uv, culminate, nelle elezioni europee del 2009, nella decisione di questo partito di apparentarsi con il Pdl, mentre la lista Renouveau Valdôtaine ha deciso l'apparentamento con l'Idv.

In questo scenario si sono inseriti alcuni *referendum* propositivi, la cui ammissibilità è stata oggetto di valutazioni contrastanti a livello dottrinale<sup>154</sup>, in materia, tra l'altro, di introduzione dell'elezione diretta del Presidente e della Giunta, di dichiarazione preventiva delle alleanze politiche, di riduzione ad una sola delle preferenze, di rafforzamento delle disposizioni sulla rappresentanza di genere.

I *referendum* in questione, che si sono svolti nel novembre 2007, non hanno raggiunto il *quorum* di partecipazione del 45% degli aventi diritto, previsto dalla l.r. 19/2003 e successive modificazioni.

Infine, per quanto riguarda la Provincia di Bolzano, la l. prov. 4/2003 si è limitata a porre disposizioni, per le sole elezioni del 2003, relative al procedimento elettorale, ed una ancora più ridotta disciplina, non incidente sul sistema elettorale in senso stretto, è stata adottata in vista delle elezioni del 2008 (l. prov. 3/2008).

Rimane quindi in vigore il sistema elettorale anteriore alla l. cost. 2/2001 che però, in un contesto politico anche in questo caso attraversato da tensioni crescenti (si pensi alle divisioni all'interno dell'Svp a seguito della sconfitta elettorale nelle provinciali del 2008<sup>155</sup> ed alla nascita di un nuovo soggetto politico rappresentativo della minoranza tedesca), potrebbe rivelarsi ormai inadeguato. Tuttavia, le particolari disposizioni statutarie relative al sistema elettorale in senso stretto ed alla rappresentanza dei gruppi linguistici rendono la possibile riforma elettorale tutt'altro che agevole.

### 17. Considerazioni conclusive

Al recente seminario sul tema «Una moderna democrazia europea. L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali», tenutosi nel luglio 2008 ed organizzato da 14 fondazioni culturali, Giuliano Amato ha espresso valutazioni assai critiche sulle scelte in materia di forma di governo e di legislazione elettorale fatte

---

<sup>154</sup> Si vedano i pareri pubblicati in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it). Uno dei maggiori problemi era dato dall'ammissibilità o meno di referendum su leggi statutarie, data la loro posizione peculiare nel sistema delle fonti.

<sup>155</sup> Per la prima volta, l'Svp è sceso al di sotto del 50% dei voti (48,1%) ed è riuscita a stento a conservare la maggioranza assoluta dei seggi (18 seggi su 35).

proprie dalla l. cost. 1/1999 e sostanzialmente confermate dai nuovi statuti ordinari e dalle leggi elettorali regionali. In particolare, si è sottolineato che «un sistema presidenziale come quello che abbiamo creato nelle nostre Regioni non esiste al mondo, perché accoppia il monismo del vertice ad un sistema politico regionale che può raggiungere le soglie della più incontrastata frammentazione e ad un Consiglio regionale che è il riflesso di tale frammentazione e che risulta politicamente e istituzionalmente soggiogato dal Presidente eletto. Politicamente perciò c'è tutto e il contrario di tutto, istituzionalmente c'è uno squilibrio di poteri assolutamente disfunzionale e coerente soltanto con le forme peggiori di governo presidenziale» [Amato 2009, 286].

Peraltro, anche il documento di base delle fondazioni promotrici del seminario appare critico circa la forma di governo regionale, laddove parla di «mediocre rendimento del modello neoparlamentare ad elezione diretta utilizzato per i “governatori” nelle Regioni italiane, sempre in bilico fra tentazioni bonapartiste e piccolo cabotaggio assembleare» e «suggerisce l'opportunità di rividerlo nell'ottica di un migliore funzionamento delle istituzioni regionali» [il documento è rinvenibile in Bassanini-Gualtieri (a cura di), 2009, 17 ss.].

In effetti, tale modello si basa, si potrebbe dire, sull'incrocio di due fattori di rigidità: l'elezione diretta del Presidente della Regione e la previsione di un premio di maggioranza tale da assicurare alla coalizione collegata al Presidente eletto una maggioranza certa di seggi (il sistema elettorale è, in questo senso *majority assuring*). Sul piano politico-istituzionale, essi si traducono, da un lato, nell'*immutabilità* per l'intera durata della legislatura del Presidente della Regione e, dall'altro, nella *crystallizzazione* della maggioranza consiliare, ad esso omogenea.

Si tratta di due scelte confermate sostanzialmente da tutti gli statuti regionali approvati a seguito dell'entrata in vigore della l. cost. 1/1999 e dalle leggi elettorali che, nella maggior parte dei casi, si sono limitate a “correggere”, talvolta limitatamente, il sistema elettorale delineato dalla l. 43/1995.

L'*immutabilità* del Presidente è elemento cardine della forma di governo, tanto che le deroghe più significative, immaginate da alcuni dei nuovi statuti, come è noto, sono state giudicate incostituzionali dalla Corte costituzionale.

Da parte sua, il premio di maggioranza è l'istituto cardine della legislazione elettorale, il cui contrappeso è dato, sia nella l. 43/1995 sia nelle leggi elettorali concretamente adottate dalle Regioni (tranne la Calabria e la più recente legge toscana) dall'assenza o dall'esiguità di soglie di sbarramento per le liste che si colleghino ad una delle due coalizioni principali.

Governo monocratico, premio di maggioranza, sistema elettorale bassamente selettivo costituiscono quindi i tratti fondamentali della forma di governo regionale.

Dal punto di vista delle scelte della legislazione elettorale, l'elemento della frammentazione è quello che risalta in primo luogo, sia per le conseguenze che esso ha prodotto sul piano delle scelte in materia di forma di governo, sia per il suo carattere antitetico rispetto all'evoluzione del sistema politico nazionale che sembra emergere (ma la cautela è d'obbligo) a seguito delle elezioni politiche del 2008.

I congegni previsti in materia di forma di governo (a partire dal noto *simul stabunt, aut simul cadent*) e il premio di maggioranza presentano una rigidità tale da cristallizzare una coalizione per l'intera durata della legislatura, così da rendere difficili, ma non impossibili, innovazioni nella compagine di maggioranza [Tosi 2001, 120]: così, ad esempio, in Toscana il Prc ha fatto il proprio ingresso in maggioranza nel luglio del 2007 dopo aver stretto in Consiglio un accordo di coalizione. Tutto ciò ha determinato la forte reazione del centro-destra il quale ha denunciato la "frode" delle regole elettorali (il Prc ha ottenuto seggi quale lista di minoranza) ma anche la presunta frode sul piano della forma di governo (l'allargamento non sarebbe possibile alla luce dell'elezione diretta del Presidente e del vincolo derivante dal premio di maggioranza alla coalizione più votata).

Stesse polemiche hanno accompagnato la formazione di una nuova Giunta regionale in Sicilia nel giugno 2009, dopo la rottura della maggioranza di centro-destra: anche in questo caso, la soluzione della crisi è avvenuta con la formazione di un nuovo Esecutivo espressione di una maggioranza politicamente non omogenea rispetto a quella derivata dalle elezioni regionali del 2008.

La reazione del Pdl nazionale a tale iniziativa si è tradotta nella presentazione di una proposta di legge costituzionale di revisione dello statuto siciliano, allo scopo di introdurre la sfiducia costruttiva al Presidente eletto, che dovrebbe essere presentata e approvata dai deputati eletti nelle liste collegate al candidato Presidente (A.S. n. 1597). Al di là del merito di una tale iniziativa (che, ove approvata darebbe luogo ad una forma di governo assolutamente inedita e fortemente discutibile), essa è forse il segnale di una sorta di percorso di ripensamento di un modello istituzionale che, non a caso, è stato definito tipico della transizione italiana [Fusaro 2004].

Quello che non è chiaro, però, è l'esito di un tale ripensamento, che, ove non intendesse dare luogo a sistemi pericolosamente instabili se non discutibili anche dal punto di vista del principio democratico, dovrebbe coinvolgere

inevitabilmente l'aspetto apicale della forma di governo regionale, ovvero l'elezione diretta del Presidente.  
Ma il contesto politico e istituzionale sembra assai lontano da un approdo del genere.

### *Bibliografia*

- Ainis, M. (2003), *La riforma dell'art. 51 Cost. e i suoi riflessi nell'ordinamento*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto e P. Veronesi (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino, Giappichelli.
- Amato, G. (2009), *Intervento*, in F. Bassanini e R. Gualtieri (a cura di), *Per una moderna democrazia europea. L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali*, Firenze, Passigli
- Bassanini F. e Gualtieri R. (a cura di) (2009), *Per una moderna democrazia europea. L'Italia e la sfida delle riforme istituzionali*, Firenze, Passigli
- Bolgherini, S. e Musella, F. (2007), *Voto di preferenza e «politica personale»: la personalizzazione alla prova delle elezioni regionali*, in *Quaderni di scienza politica*.
- Brunelli, G. (2002), *Un «ombrello» costituzionale per le azioni politiche elettorali*, in *Quaderni costituzionali*.
- Brunelli (2003), *Un overruling in tema di norme elettorali antidiscriminatorie*, in *Le Regioni*.
- Buffoni, L. (2003), *La disciplina regionale delle cause di incompatibilità tra legge statale di principio, Statuto e legge regionale di dettaglio*, in *Giurisprudenza costituzionale*.
- Caielli, M. (2009), *La nuova legge elettorale della Campania: a sostegno della costituzionalità delle norme di promozione della democrazia paritaria*, in *Rivista giuridica del Mezzogiorno*.
- Caravita, B. (2004), *Le Regioni di fronte di fronte alla questione della legge elettorale*, in Id. (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano, Giuffrè.
- Cardone, A. (2005), *Gli statuti regionali e la città di Zenobia. I limiti procedurali e sostanziali all'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie alla luce della prassi e della giurisprudenza costituzionale*, in *Nuove autonomie*.
- Carlassare, L. (2003), *La parità di accesso alle cariche elettive nella sentenza n. 49: la fine di un equivoco*, in *Giurisprudenza costituzionale*.
- Castelli, L. (2009), *Profili costituzionali del terzo mandato dei Presidenti di Regione*, in *Le Regioni*.
- Cavaleri, P. (2001), *Elezione diretta dei Presidenti delle Regioni e democrazia*, in L. Carlassare (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova, Cedam.

- Ceccanti, S. (1998), *Democrazia maggioritaria e garanzia delle minoranze sono inconciliabili? Un commento alla sentenza n. 356/1998 della Corte costituzionale*, in *Le istituzioni del federalismo*.
- Ceccanti, S. (2003), *Azioni positive e rappresentanza: nuove cautele da sostituire alle vecchie*, in R. Bin, G. Brunelli, A. Pugiotto e P. Veronesi (a cura di), *La parità dei sessi nella rappresentanza politica*, Torino, Giappichelli.
- Ceccanti, S. (2010), *Il tetto ai mandati qualifica l'ordinamento regionale, ma non è applicabile prima del 2015*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).
- Cecchetti, M. (2008), *La legge statutaria come strumento di affermazione dell'autonomia e dell'identità delle Regioni speciali*, in O. Chessa e P. Pinna (a cura di), *La riforma della Regione speciale: dalla legge statutaria al nuovo Statuto speciale*, Torino, Giappichelli.
- Cecchetti, M. (2009), *Il rapporto tra gli Statuti e le leggi elettorali delle Regioni alla luce della giurisprudenza costituzionale. Tra vincoli reciproci e possibili opportunità*, in M. Raveraira (a cura di), *Le leggi elettorali regionali. Problematiche e approfondimenti*, Napoli, Editoriale scientifica.
- Chiara, G. (2005), *Osservazioni sulla riforma elettorale in Sicilia*, in *Le istituzioni del federalismo*.
- Chiaromonte, A. (2006), *I sistemi elettorali delle Regioni a statuto ordinario*, in P. Caretti (a cura di), *Osservatorio sulle fonti 2005*, Torino, Giappichelli.
- Chiaromonte, A. (2007), *Il rendimento dei sistemi elettorali regionali: un quadro comparato*, in A. Chiaromonte e G. Tarli Barbieri (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, Il Mulino.
- Chiaromonte, A. e Vassallo, S. (2001), *Consolidare il bipolarismo limitando la frammentazione. Sobri suggerimenti sul sistema elettorale*, in *Le istituzioni del federalismo*.
- Coduti, D. (2005), *Incompatibilità "interne" e limiti al numero di mandati del Presidente della Giunta: la forma di governo regionale tra giurisprudenza costituzionale e ("casuali") ricorsi governativi*, in *Nuove autonomie*.
- Cosulich, M. (2008), *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Padova, Cedam.
- D'Alimonte, R. (1995), *La transizione italiana: il voto regionale del 23 aprile*, in *Rivista italiana di scienza politica*,
- D'Alimonte, R. (2000), *Il sistema elettorale: grandi premi e piccole soglie*, in A. Chiaromonte e R. D'Alimonte (a cura di), *Il maggioritario regionale. Le elezioni del 16 aprile 2000*, Bologna, Il Mulino.
- De Luca, R. (2004), *Cambiamenti istituzionali e consenso. I nuovi sistemi elettorali regionali*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Di Giovine, A. e Pizzetti, F. (1996), *Osservazioni sulla nuova legge elettorale per i consigli regionali*, in *Le Regioni*.
- Di Giovine, A. e Sicardi, S. (1995), *Sistema elettorale e forma di governo regionale*, in M. Luciani e M. Volpi (a cura di), *Riforme elettorali*, Roma-Bari, Laterza.

- Di Virgilio, A. (2007), *La costruzione dell'offerta politica: progettazione nazionale, realizzazione regionale*, in A. Chiaramonte e G. Tarli Barbieri (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, Il Mulino.
- Drago, F. (2005a), *Commento all'articolo 2 (Disposizioni di principio, in attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione, in materia di ineleggibilità)*, in B. Caravita (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano, Giuffrè.
- Dragi, F. (2005b), *Commento alla lettera b), comma 1, dell'articolo 4. Il principio della contestualità e i termini per l'elezione non a suffragio diretto del Presidente della Giunta*, in B. Caravita (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano, Giuffrè.
- Fabrizio, D. e Feltrin, P. (2007), *L'uso del voto di preferenza: una crescita continua*, in A. Chiaramonte e G. Tarli Barbieri (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, Il Mulino.
- Feltrin, P. (1994), *Sistemi elettorali e sistemi di governo locale*, in *Le Regioni*.
- Feltrin, P. e Segatti, P. (1999), *Le elezioni regionali del 1998 in Friuli-Venezia Giulia*, in L. Mattina (a cura di), *Studi politici*, Padova, Eut.
- Florida, A. (2005), *Le nuove leggi elettorali regionali: molte occasioni mancate, alcune novità positive*, in *Le Regioni*.
- Florida, A. (2008), *«Scendere in campo»: l'accesso alla competizione elettorale tra barriere formali e incentivi politici*, in R. D'Alimonte e C. Fusaro (a cura di), *La legislazione elettorale italiana*, Bologna, Il Mulino.
- Fusaro, C. (1997), *La legge elettorale e la forma di governo regionale*, in A. Barbera e L. Califano (a cura di), *Saggi e materiali di diritto regionale*, Rimini, Maggioli.
- Fusaro, C. (2002), *Le forme di governo regionali*, in *Elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni – Commentario della Costituzione*, Bologna-Bari, Zanichelli-Il Foro italiano.
- Fusaro, C. (2004), *La forma di governo regionale: pregi e difetti di una soluzione che funziona*, in S. Ceccanti e S. Vassallo (a cura di), *Come chiudere la transizione. Cambiamento, apprendimento e adattamento nel sistema politico italiano*, Bologna, Il Mulino.
- Fusaro, C. (2007), *Statuti e forme di governo*, in A. Chiaramonte e G. Tarli Barbieri (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, Il Mulino.
- Fusaro, C. e Rubechi, M. (2005), *Le nuove leggi elettorali e i nuovi Statuti*, in *Le istituzioni del federalismo*.
- Gambino, S. (2005), *Legge elettorale e forma di governo regionale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).
- Gizzi, E. (1991), *Manuale di diritto regionale*, Milano, Giuffrè.
- Imarisio, L. (2008), *Ineleggibilità e incompatibilità politico-istituzionali. Profili costituzionali*, Napoli, Jovene.

- Lanchester, F. (2001), *Il sistema elettorale e la novella dell'art. 122 della Costituzione*, in A. Ferrara (a cura di), *Verso una fase costituente delle Regioni? Problemi di interpretazione della legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1*, Milano, Giuffrè.
- Morelli, A. (2005), *Il problematico "bilanciamento" tra stabilità di governo e rappresentanza delle minoranze nella legislazione regionale sui sistemi elettorali*, in *Le istituzioni del federalismo*.
- Musella, F. (2009), *Governi monocratici. La svolta presidenziale nelle regioni italiane*, Bologna, Il Mulino.
- Nardella, D. (a cura di) (2007), *Legge elettorale e forma di governo: ipotesi per una riforma condivisa*. Atti del seminario di studi, Firenze, Fondazione Spadolini Nuova Antologia, 3 febbraio 2007, Firenze, Polistampa.
- Norris, P. (2004), *Electoral Engineering. Voting Rules and Political Behaviour*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Olivetti, M. (2002), *Nuovi statuti e forma di governo delle Regioni. Verso le Costituzioni regionali?*, Bologna, Il Mulino.
- Olivetti, M. (2005), *L'attuazione delle norme costituzionali in materia di sistemi elettorali regionali*, in *Giornale di diritto amministrativo*.
- Pacini, M.C. (2006a), *La frammentazione partitica nelle Regioni italiane* (tesi di dottorato in Scienza della politica, Università degli studi di Firenze).
- Pacini, M.C. (2006b), *Nuovi sistemi elettorali regionali: meccanismi e rendimento*, in M. Carli, G. Carpani e A. Siniscalchi (a cura di), *I nuovi statuti delle regioni ordinarie. Problemi e prospettive*, Bologna, Il Mulino.
- Paladin, L. (1992), *Diritto regionale*, Padova, Cedam.
- Pertici, A. (1998), *La norma «antiribaltone» ed i suoi effetti sulla crisi di governo regionale*, in *Le Regioni*.
- Pinna, P. (2003), *Il diritto costituzionale della Sardegna*, Torino, Giappichelli.
- Pinna, P. (2007), *Il diritto costituzionale della Sardegna*, Torino, Giappichelli.
- Pucci, E. (2003), *La riforma elettorale in Trentino e la Regione "svuotata"*, in *Le istituzioni del federalismo*.
- Raveraira, M. (2009), *Il limite del doppio mandato alla immediata rielezione del Presidente della Giunta regionale: una questione complessa*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).
- Raveraira, M. (2010), *"Preferenza di genere": azione positiva o norma antidiscriminatoria? Brevi note a margine della sent. n. 4/2010 della Corte costituzionale*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it).
- Rossi, E. (2006), *Legge cost. 30 maggio 2003, n. 1*, in *Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1994-2005), Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, Zanichelli-II foro italiano.
- Tarli Barbieri, G. (2005), *Le riforme elettorali della Regione Toscana (II)*, in *Democrazia e diritto*.
- Tarli Barbieri, G. (2009a), *Il disegno di legge "Calderisi" sulle elezioni regionali (A.C. n. 2269): verso una riduzione dell'autonomia regionale in materia elettorale (e non solo)*, in [www.osservatoriosullefonti.it](http://www.osservatoriosullefonti.it).

- Tarli Barbieri, G. (2009b), *Le leggi elettorali regionali: dai modelli alla prassi*, in M. Raveraira (a cura di), *Le leggi elettorali regionali. Problematiche e approfondimenti*, Napoli, Editoriale scientifica.
- Tosi, R. (2001), *Il sistema simul stabunt simul cadent e i cambiamenti di maggioranza*, in L. Carlassare (a cura di), *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, Padova, Cedam.
- Venturino, F. (2000), *Sardegna. Da un proporzionalismo all'altro*, in *Le istituzioni del federalismo*.
- Volpi, M. (2000), *Considerazioni di metodo e di merito sulla legge costituzionale n. 1 del 1999*, in *Politica del diritto*.
- Volpi, M. (2007), *Enti territoriali, forma di governo e sistemi elettorali: estensione e limiti dell'autonomia*, in *Diritto pubblico comparato europeo*.
- Zagrebelsky, G. (1988), *Manuale di diritto costituzionale. I. Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, Utet.
- Zanon, N. (2000), *Su un'ipotesi di temporanea «sospensione» del consigliere regionale nominato assessore*, in *Le Regioni*.

# **Elezioni comunali nella storia d'italia**



# Elezioni comunali nella storia d'Italia

## Presentazione

di Carlo Baccetti (Università di Firenze)

*In questo gruppo sono state presentate tre relazioni, differenti tra loro sia per l'argomento affrontato che per il taglio metodologico utilizzato.*

*La costruzione delle basi sociali del consenso, in Italia, da parte delle forze politiche in tarda età liberale, ovvero nella fase di passaggio dai "partiti" notabili ad un sistema politico dominato da attori partitici a base di massa e di dimensioni nazionali è il tema affrontato nella prima relazione da Davide Tabor (Università di Torino).*

*Le elezioni sono un importante momento di inclusione politica della popolazione e sono studiate, in particolare, per il rilievo che in esse assumono le pratiche di proselitismo verso i ceti popolari. L'autore si concentra sul caso torinese e analizza il periodo compreso tra le ultime elezioni dell'Ottocento e la Prima Guerra Mondiale, una fase in cui il corpo elettorale sia politico che amministrativo cresceva costantemente. Attraverso l'elaborazione dei dati delle liste elettorali l'autore ricostruisce il profilo sociale degli elettori dei diversi mandamenti e collegi torinesi e cerca di trovare una relazione tra le caratteristiche socio-demografiche dell'elettorato con il risultato delle elezioni stesse. Allo stesso tempo, le liste degli elettori vengono utilizzate come patrimonio documentario importante per ricostruire le strategie di proselitismo e le pratiche di insediamento sociale messe in atto dalle varie forze politiche torinesi nel periodo considerato.*

*Tabor conclude la sua relazione (frutto di un lavoro di ricerca ancora in corso) suggerendo che per studiare in modo efficace il proselitismo politico sia opportuno ridefinire un contesto di ricerca nel quale stiano insieme la microstoria – ovvero la ricostruzione del tessuto sociale dei quartieri – e la storia politica che lega «in un continuum alto-basso, piccolo-grande... rappresentanti politici locali, semplici militanti ai loro referenti... nazionali».*

*La seconda relazione, di Carlo Baccetti (Università di Firenze), propone un approfondimento sul voto comunale del 1946 ad Empoli (provincia di Firenze), collocando lo studio di questo caso in un contesto regionale nel quale le elezioni del 1946 furono certamente elezioni «critiche», tali cioè da modificare in tutto o in parte le fratture del passato ed operare un riallineamento delle opzioni di fondo destinato a durare per decenni.*

*L'ipotesi sviluppata nella relazione (anch'essa frutto di una ricerca in corso) è che il grande successo elettorale della lista di sinistra (quasi l'80% dei voti) fu la "naturale" conseguenza di un lavoro di costruzione del consenso che il Partito comunista aveva condotto in modo straordinariamente efficace, nella zona, già durante la clandestinità e che si era consolidato nel periodo cruciale che va dal settembre 1944 al marzo 1946, appoggiandosi su tre pilastri: l'antifascismo, il movimento sindacale e il movimento cooperativo.*

*Agli occhi degli elettori empolesi, la lista di sinistra apparve, prima di tutto, l'espressione politica dell'antifascismo. Il tratto più rilevante di quelle prime elezioni comunali fu che con esse nacque una classe dirigente del tutto nuovo e discontinua rispetto a quella del passato: uomini «usciti dalle classi lavoratrici... legati in modo profondo alla popolazione ed interpreti delle sue esigenze» prendevano il posto delle «vecchie consorterie di un tempo». La continuità che venne premiata era invece quella che passava lungo la linea della militanza antifascista, della Resistenza e del legame, ideale e personale, con l'amministrazione già conquistata nel 1920. L'essere stato antifascista militante resterà il principale criterio di selezione per le candidature del Pci anche per le consiliature successive al '46, fino almeno al 1960.*

*Infine, la terza relazione, di Maurizio Cerruto e Francesco Raniolo (Università della Calabria), si propone di analizzare, lungo tutto il tragitto della storia repubblicana italiana (1946-2009) le vicende elettorali (politiche, regionali ed amministrative) di un'area particolare, la provincia di Ragusa. Si tratta di una realtà territoriale con tratti di accentuata specificità nel contesto siciliano e meridionale, sia dal punto di vista socio-economico che politico-elettorale. Gli autori si concentrano sul comportamento degli elettori e della classe politica, sulla maggiore o minore variabilità delle loro strategie a seconda dei diversi livelli territoriali di governo sui quali verte la competizione elettorale. La ricerca prende in esame le tre dimensioni salienti dalla cui interdipendenza dipende il gioco elettorale: le "regole del gioco" stesso, che fissano i vincoli e le opportunità per gli attori; l'offerta, cioè le caratteristiche dei partiti, della classe politica e delle loro interazioni che danno vita al sistema dei partiti; e infine la domanda, ovvero le scelte degli elettori, le risposte alle proposte dei partiti. La distribuzione del voto viene "interrogata" per capire le motivazioni che spingono a differenziare il voto stesso ai diversi livelli, sia territoriali che istituzionali.*

*L'analisi condotta su oltre sessant'anni di elezioni svoltesi sul territorio della provincia induce gli autori, da una parte, a constatare, «senza sorpresa», che nel passaggio dalla Prima alla Seconda repubblica è crollata «la capacità dei partiti di controllare le stesse quote di elettorato dei decenni precedenti». Ma, contemporaneamente, essi avanzano l'ipotesi che il sistema politico ibleo si*

*sia avviato, dopo quella della Dc, verso «una nuova stagione di partito dominante», il Pdl, «moderato e conservatore» come la Dc, ma «“nuovo”» rispetto ad essa per «origini, collocazione spaziale e profilo ideologico».*



# Le elezioni del 31 marzo 1946 ad Empoli: il consolidamento del «Comune democratico»

di Carlo Baccetti (Università di Firenze)

## *1. La nuova legge elettorale e le elezioni comunali del 1946*

Nel dibattito in seno alla Consulta del Cln e poi nella Costituente la forma di governo pensata per le istituzioni locali venne fondata sulla centralità dell'assemblea rappresentativa. La scelta assembleare, ovvero la decisione di mettere i consigli al centro del processo decisionale dei governi locali fu dettata dalla volontà di valorizzare la rappresentatività e, quindi, il ruolo istituzionale dei nuovi partiti politici. Con la liberazione dell'Italia dal nazifascismo e con la ripresa della vita democratica, i partiti politici si stavano rapidamente affermando come attori indispensabili per disegnare la nuova architettura istituzionale del paese e per il consolidamento della democrazia. In particolare, si radicarono sul territorio come ambiti privilegiati, pressoché esclusivi, per la selezione delle candidature nelle assemblee elettive, a tutti i livelli. I partiti che avevano organizzato la Resistenza divennero *gatekeepers* e garanti di una classe politica municipale in via di formazione che presentava ancora, necessariamente, caratteristiche piuttosto composite<sup>1</sup>.

Per la messa a punto della legge elettorale comunale fu ripresa e utilizzata la normativa del testo unico del 1915 (che conservava i tratti essenziali della legge Rattazzi del 1859) e di quello del 1934; quest'ultimo, peraltro, non si occupava di rapporti politici tra gli organi di governo, dato che la riforma podestarile del 1926 aveva soppresso le elezioni democratiche<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Alla ripresa della vita politica democratica, «il prerequisite fondamentale per l'assunzione di incarichi di governo municipale sembra essere rappresentato dalla sommatoria di variabili necessarie, ma diversamente componibili: dal prestigio sociale alla legittimazione professionale, dalla competenza tecnica all'esperienza politica, istituzionale, amministrativa». L. Baldissara, *Tecnica e politica nell'amministrazione. Saggio sulle culture amministrative e di governo municipale fra gli anni Trenta e Cinquanta*, Il Mulino, Bologna, 1998, p. 102.

<sup>2</sup> A questo proposito è stato osservato che il ripristino dell'elettività degli organi comunali fu, in effetti, «l'unico vero elemento essenziale di sicura discontinuità tra il regime fascista e il regime repubblicano» a riguardo degli enti locali. E. Rotelli, *Le trasformazioni*

La prima, provvisoria legge elettorale per la ricostituzione su base democratica (a suffragio universale maschile e femminile) delle amministrazioni comunali fu promulgata in fase precostituente con un decreto legislativo luogotenenziale, n. 1 del 7 gennaio 1946 («Ricostituzione delle amministrazioni comunali su base elettiva») a cui ne seguì un altro (n. 76 del 10 marzo 1946), di «Modificazioni e aggiunte», emesso per iniziativa della Consulta nazionale istituita dai governi unitari del Cln. Non si ritenne invece opportuno, in quel frangente, varare una legge elettorale per procedere anche alle elezioni dei consigli provinciali, in considerazione, osservava Antonio Agosta, «dei tendenziali orientamenti politici in favore dell'istituzione delle regioni e nell'indeterminatezza del ruolo che la Costituente avrebbe assegnato alla Provincia»<sup>3</sup>.

La Consulta si orientò a ristabilire il sistema elettorale preesistente, ovvero un maggioritario personalizzato con voto plurimo, nella generalità dei comuni, ma con significative modifiche, dando un segnale «in favore della proporzionale e, più in generale, della “democrazia dei partiti”»<sup>4</sup>. Il sistema politico italiano in via di ricostituzione stava passando dall'individualismo prepartitico dell'Italia prima del fascismo alla nuova centralità dei partiti ed era perciò necessario abbandonare la logica consociativa che aveva ispirato la legislazione locale postunitaria, solo un po' attenuata dai decreti crispini del 1888, per una legislazione che esprimesse la logica della competizione tra partiti, anche al livello locale. Così, nei comuni capoluogo di provincia e in quelli con oltre 30 mila abitanti il principio proporzionale subentrò al maggioritario e fu introdotto lo scrutinio di lista (con riparto del divisore secondo il metodo D'Hondt). Per i comuni con meno di 30 mila abitanti (secondo i dati del censimento 1936) fu confermato il sistema maggioritario, sia pure con sostanziali modifiche rispetto a quello adottato in passato. Infatti, «pur prevedendo la possibilità per l'elettore di utilizzare il *panachage* nella votazione dei candidati<sup>5</sup>, la legge obbligava a organizzare le candidature in liste sottoscritte da un certo numero di elettori e a contrassegnarle con un simbolo riportato in testa alla lista sulla “scheda di Stato”, utilizzata per la

---

*dell'ordinamento comunale e provinciale durante il regime fascista*, in *Il fascismo e le autonomie locali*, in S. Fontana (a cura di), Il Mulino, Bologna, 1973, p. 155.

<sup>3</sup> A. Agosta, *La formazione degli ordinamenti elettorali regionali e locali nel sistema politico italiano*, in *Cittadini e rappresentanza in Europa*, in G. Riccamboni (a cura di), Franco Angeli, Milano, 1992, p. 176, n. 18.

<sup>4</sup> Ivi, p. 132.

<sup>5</sup> «L'elettore che ha apposto il segno del voto sul contrassegno di una lista, può cancellare uno o più nomi nella lista prescelta e segnare candidati di altre liste fino alla concorrenza del numero di consiglieri per il quale ha diritto di votare». D.l.l. n. 1, 7 gennaio 1946, art. 38, c. 4.

prima volta in questo tipo di consultazioni: veniva dunque esclusa la possibilità di esprimere voti “aggiunti” rispetto alle candidature ufficiali e, al contempo, si obbligavano i candidati ad una dichiarazione di contiguità politica, se non anche di appartenenza partitica»<sup>6</sup>.

L'elettore poteva esprimere il proprio voto sia contrassegnando il simbolo di lista («voto in testa»), sia scegliendo tra le diverse liste singoli candidati sino, come massima possibilità, al numero corrispondente ai quattro quinti dei componenti del consiglio comunale («voto individuale»)<sup>7</sup>.

Peraltro, si deve ricordare che la legislazione elettorale comunale varata nel 1946 verrà parzialmente modificata in vista delle successive elezioni amministrative del 1951-52 (quando si voterà per la prima volta anche per le Province), con allargamento, tra l'altro, del meccanismo proporzionale con scrutinio di lista ai comuni oltre i 10 mila abitanti.

Quelle elezioni furono il primo appuntamento elettorale con il quale si avviò la ricostruzione dell'ordinamento politico istituzionale della nuova Italia democratica. Si svolsero in due turni: il primo turno precedette le elezioni per la Costituente e il referendum istituzionale del 2 giugno e si articolò nelle cinque domeniche comprese tra il 10 marzo e il 17 aprile 1946. Il secondo turno si tenne nell'autunno seguente, tra il 6 ottobre e il 17 novembre.

Com'era prevedibile, l'adozione del sistema maggioritario nella quasi totalità dei comuni interessati alla consultazione favorì una larghissima diffusione di raggruppamenti di lista tra partiti affini, a cominciare com'è ovvio da Pci e Psiup, che dettero vita quasi ovunque a liste unitarie. Ciò rese praticamente impossibile verificare fino da queste elezioni la reale consistenza, su scala regionale, di ciascun partito. Soltanto le successive elezioni per l'Assemblea costituente avrebbero chiarito con nettezza il grado reale di radicamento e il consenso su cui potevano contare i singoli partiti.

D'altra parte, anche se non risolveva del tutto gli interrogativi rispetto al consenso reale dei singoli partiti sul territorio, questa prima scadenza elettorale amministrativa si presentava, com'è facile intuire, carica di una enorme importanza politica, proprio per il rilievo che la particolare congiuntura in cui si svolgeva avrebbe dato ai suoi esiti. Furono quelle le prime elezioni di una

---

<sup>6</sup> A. Agosta, *La formazione degli ordinamenti elettorali regionali e locali nel sistema politico italiano*, cit., p. 133.

<sup>7</sup> Per calcolare il risultato elettorale il ministero dell'Interno aveva adottato per ogni lista l'escamotage del «voto di lista teorico», che risultava comprensivo dei «voti in testa» conseguiti, più un altro pacchetto corrispondente alla media di «voti individuali» attribuiti ai singoli candidati della medesima lista. *Ibidem*.

nuova fase storica che si stava aprendo per il Paese, la prima verifica concreta, sorretta dalla forza dei numeri, degli orientamenti politici prevalenti dopo venti anni di regime fascista, la guerra e la Resistenza.

Era molto importante, tra l'altro, vedere quale sarebbe stato il livello di partecipazione elettorale. Anzitutto perché si trattava di misurare gli effetti della novità di assoluto valore storico rappresentata dal voto femminile; e, inoltre, in termini generali, perché si aspettava una verifica delle effettive capacità di mobilitazione sociale dei nuovi o rinnovati partiti che si presentavano alla competizione elettorale.

I risultati elettorali della prima, e più corposa, tornata amministrativa di primavera avrebbero costituito un inevitabile punto di riferimento in vista della scadenza elettorale del 2 giugno, rappresentando, oltre che una anticipazione sulla composizione della Costituente, anche una sorta di sondaggio elettorale nell'imminenza della scelta istituzionale tra monarchia e repubblica<sup>8</sup>.

Le scelte di voto furono dominate da motivazioni di ordine politico generale che si richiamavano agli schieramenti e ai partiti nazionali; le motivazioni di carattere locale legate alle specificità territoriali rimasero quasi del tutto assenti; la presenza di liste locali o comunque autonome rispetto ai partiti nazionali fu assai limitata e circoscritta ad aree geograficamente ed economicamente periferiche della regione. Peraltro, sappiamo che questa forte politicizzazione e "partitizzazione" delle elezioni amministrative rimarrà una caratteristica di tutte le successive elezioni comunali e provinciali.

## *2. Il turno elettorale di primavera in Toscana*

---

<sup>8</sup> L'allora ministro degli Interni, il socialista Romita dichiarerà in seguito di aver esplicitamente selezionato i comuni in vista del referendum istituzionale, cercando di far votare per primi «quelli dove era prevedibile una maggioranza repubblicana», rinviando «le elezioni negli altri a dopo il referendum». La testimonianza di Romita è citata in C. Ghini, *Il voto degli italiani 1946-1974*, Editori Riuniti, Roma, 1975, p. 22. n. 1. In realtà, come osservava lo stesso Ghini, «la spiegazione a posteriori» di Romita lasciava molti dubbi, non solo perché non spiegava le motivazioni e i criteri dello scaglionamento in cinque domeniche successive del turno elettorale di primavera (e in sei di quello autunnale), ma soprattutto perché, se quello era l'obiettivo, le capacità di previsione del ministro si erano rivelate largamente inadeguate, avendo fatto votare a primavera molti capoluoghi meridionali e insulari dove i partiti pro-repubblica non erano certo dominanti e dove infatti il 2 giugno avrebbe trionfato la monarchia; e, al contrario, rinviando all'autunno comuni del Centro-Nord a schiacciante maggioranza repubblicana. *Ibidem*.

Nel processo di formazione del sistema politico della Toscana contemporanea, avviatosi con la caduta del fascismo, le elezioni amministrative del 1946 giocarono un ruolo specifico molto rilevante. Esse fecero emergere i caratteri fondativi della «regione rossa», con un risultato che fu una sorpresa per molti – probabilmente per gli stessi comunisti.

In Toscana, le elezioni comunali della prima tornata primaverile interessarono sei dei nove capoluoghi di provincia e tutti e cinque i comuni con popolazione superiore ai 30 mila abitanti: in totale 11 dei 14 comuni dove si sarebbe votato con scrutinio di lista a sistema proporzionale. Tra quelli dove invece si votò con il sistema maggioritario, furono impegnati in questo primo turno 50 dei 63 comuni con popolazione compresa tra i 10 e i 30 mila abitanti e 172 dei 201 comuni sotto i 10 mila abitanti. Nel complesso parteciparono a questo primo test elettorale 233 dei 278 comuni toscani, pari all'83,8%, che raccoglievano il 72,1% della popolazione complessivamente residente nella regione (2.146.331 su 2.976.881)<sup>9</sup>.

La percentuale complessiva dei votanti sul totale degli iscritti alle liste elettorali fu dell'84,8%. Con questo risultato la Toscana si collocava al di sopra della media nazionale, che fu dell'82,3% rimanendo al di sotto soltanto del livello di partecipazione raggiunto nella vicina Emilia-Romagna<sup>10</sup>.

Il ventaglio delle liste partecipanti alla competizione elettorale, nei comuni con meno di trentamila abitanti, era composto, in 154 casi (69,4%) da due sole liste in competizione: quasi sempre (142 comuni) si trattava della lista socialcomunista e di quella democristiana. In 56 comuni (25,2%) furono presenti tre liste e in 10 comuni (4,5%) la competizione si allargò a quattro liste. Infine, in due comuni furono presentate cinque liste. Il quadro competitivo delineava già in maniera piuttosto netta il profilo politico della Toscana. A sinistra il blocco socialcomunista nel quale – come risulterà evidente di lì a poco – il radicamento organizzativo e la forza del Pci erano ben superiori a quelli del Psiup. Il grado di unità operativa dei due partiti, a livello elettorale, era in Toscana particolarmente elevato e furono pochissimi i comuni dove si presentarono separati o dove comparve solo uno dei due con il

---

<sup>9</sup> I risultati dei voto amministrativo del 1946, in ciascuno dei 278 comuni toscani, sono stati pubblicati per la prima volta in modo sistematico in M. Gabelli, "Toscana elettorale 1946 e 1948. Estratti di legislazione, risultati ed eletti", in «Quaderni dell'Osservatorio elettorale», n. 20, 1988, pp. 217-304.

<sup>10</sup> Cfr. Istituto Centrale di Statistica e Ministero dell'Interno, *Statistica delle elezioni amministrative dell'anno 1946 per la ricostituzione dei Consigli comunali. Dati provvisori per i comuni che effettuarono le elezioni dal 10 marzo al 7 aprile 1946*, Ist. Poligrafico dello Stato, Roma, 1946.

proprio simbolo<sup>11</sup>. Nel complesso comunisti e socialisti presentarono le loro liste in 218 comuni su 222; in due soli casi “accolsero” nel simbolo di lista la sigla di altri partiti (Pri e Pd’Az.).

Sull’altro versante la lista democristiana, presente autonomamente in 207 comuni, si impose come punto di riferimento elettorale per tutta l’area moderata e conservatrice, certo anche in virtù del vincolo maggioritario ma senza pagare il prezzo di apparentamenti di lista paritari. Pochissimi furono i casi in cui la Dc presentò liste unitarie con altri partiti: quattro in tutto, di cui una con liberali e repubblicani, in provincia di Livorno e tre con i repubblicani, in provincia di Grosseto.

Rimase soltanto spazio, a destra della Dc, per la presentazione di un certo numero di Liste locali o genericamente “apolitiche”, di Indipendenti, Combattenti ecc.: 50 in tutta la regione, di cui 25 solo nella provincia di Lucca, e concentrate quasi esclusivamente nei piccoli comuni della Lunigiana e della Garfagnana.

Quasi irrilevante, in confronto alla Dc, fu la presenza organizzata del Pli (indebolito anche da profonde divisioni interne)<sup>12</sup>, che riuscì a presentare in tutta la Toscana solo 16 liste proprie.

Poche, infine, anche le liste presentate autonomamente dai repubblicani, 18. La forza elettorale dei Pri si rivelerà più consistente nelle zone dove il partito poteva contare su una ben radicata tradizione politica – le province costiere e in specie quella di Grosseto.

All’apertura delle urne di questa prima, attesissima e assai macchinosa tornata elettorale, i risultati, da una parte, confermarono ciò che era emerso dalla presentazione delle liste, ovvero che l’asse della competizione elettorale era centrato in modo pressoché esclusivo sul dualismo tra socialcomunisti e democristiani (su queste due liste si concentrò quasi il 95% di tutti i voti validi espressi); dall’altra fecero emergere una dirompente egemonia elettorale della sinistra, che complessivamente ottenne una percentuale più che doppia di quella della Dc (si veda la Tab. 1).

---

<sup>11</sup> Quattro furono, nei comuni con meno di 30 mila abitanti, le liste del Psiup e cinque quelle del Pci.

<sup>12</sup> Cfr. S. Rogari, *Il Partito Liberale Italiano*, in *La ricostruzione in Toscana dal Cln ai partiti*, cit., spec. pp. 397-451.

TAB. 1. TOSCANA. *Elezioni comunali, prima tornata, primavera 1946.*

Comuni	voti validi	Social-Comunisti (Sc)	Pci	Psiup	Liste di sin.*	Liste di centro e di centro-sin.**	Pri	Dc	Liste di centro-dest.***	Pli	Indip. +Liste loc. +Combatt.	Uq
172 comuni sotto i 10.000 abitanti	446.694 (38,1)	60,3	0,9	0,6	0,1	0,7	1,9	31,4	0,4	0,4	3,5	
50 comuni 10-30 mila abitanti	410.048 (34,9)	62,8			2,8	0,8	1,6	30,5		0,9	0,6	
<i>Totale 222 comuni con sist. magg.</i>	<i>856.742 (73,0)</i>	<i>61,5</i>	<i>0,5</i>	<i>0,3</i>	<i>1,2</i>	<i>0,8</i>	<i>1,7</i>	<i>31,0</i>	<i>0,2</i>	<i>0,6</i>	<i>2,2</i>	
11 comuni con sist. prop.	317.263 (27,0)	5,9	27,0	15,8	2,3	1,9	10,0	32,4		1,7	2,6	0,4
Toscana (233 comuni)	1.174.005 (100,0)	46,5	7,6	4,5	1,6	1,0	4,0	31,4	0,1	0,9	2,2	0,1

\* Sc+Pri+P. d'Az./ Sc+ P. d'Az./Psiup+ P. d'Az./P. d'Az.+DI.

\*\* Pri+ P. d'Az./Pri+Dc/P. d'Az.+DI.

\*\*\* Dc+Pri+Pli/DI+Pli.

I socialcomunisti conquistarono 177 comuni su 222, pari al 79,7%, con 3.238 consiglieri comunali (di cui 3.096 di maggioranza), mentre il partito dello scudocrociato ottenne la maggioranza in soli 32 comuni (più altri due in

alleanza con il Pri) concentrati per oltre la metà nella sola provincia di Lucca, con 1.241 consiglieri comunali (di cui 492 di maggioranza). Fu chiaro che comunisti e socialisti con il loro «Blocco democratico della ricostruzione» avevano conquistato una estesissima base di massa in tutta la regione. I livelli già maggioritari toccati dalla lista socialista alle ultime elezioni amministrative del prefascismo, nel settembre-ottobre 1920, vennero ampiamente superati<sup>13</sup>.

Le eccezioni al quadro dell'egemonia elettorale della sinistra c'erano e non erano di poco conto, ma erano chiaramente concentrate dal punto di vista territoriale e nettamente caratterizzate sotto il profilo sociale ed economico. Si trattava delle due province poste ai confini settentrionali della Toscana, Massa-Carrara e Lucca, province anomale per molti aspetti della loro storia economica, politica e sociale rispetto al resto della regione.

Nelle altre sette province toscane i risultati di queste prime elezioni comunali espressero con grande chiarezza un netto successo delle sinistre. Con la parziale eccezione di Grosseto, le medie conseguite superarono sempre il 60% dei voti e spesso anche il 70%.

A livello regionale la percentuale del voto di sinistra si attestò complessivamente, nei 222 comuni fino a 30 mila abitanti, al 63,5%<sup>14</sup>.

La Dc rimase schiacciata dalla forza elettorale dei socialcomunisti. L'andamento del voto per la Dc fu speculare a quello socialcomunista; essa ottenne i suoi migliori risultati nei comuni più piccoli, con meno di diecimila abitanti, salvo in quelli dove dovette subire la concorrenza delle liste Indipendenti.

### *3. Empoli 1946: la rifondazione della città rossa*

Nel contesto elettorale regionale quale emerge dai dati sommariamente ricordati qui sopra, il voto amministrativo del comune di Empoli assunse un valore paradigmatico. Si ritrovarono concentrati in esso, infatti, in modo

---

<sup>13</sup> Cfr. U. Giusti, *Le correnti politiche italiane attraverso due riforme elettorali dal 1909 al 1921*, Alfani e Venturi Ed., Firenze, 1922, p. 32, dove si vede che nel 1920 il Partito socialista aveva conquistato la maggioranza, in Toscana, in 151 comuni su 290, pari al 52,1% (mentre i Costituzionali avevano ottenuto il 27,6% dei comuni, i popolari il 18,7% e i repubblicani l'1,6%).

<sup>14</sup> A questa cifra si dovrebbe aggiungere, per completezza, anche il contributo autonomo del Partito d'Azione, che però fu davvero poco significativo: gli azionisti avevano presentato proprie liste solo in tre comuni della Toscana, senza ottenere alcuna rappresentanza consiliare e conquistando, nei comuni sotto i 30.000 abitanti, solamente 559 voti (su quasi 860 mila voti validi).

particolarmente evidente i caratteri, sociali e politici, che segnarono la rifondazione dell'egemonia elettorale della sinistra in Toscana, proprio a far data da quelle elezioni. Emerse da quel primo voto la solidità e l'efficacia di alcuni pilastri edificati nella società locale dai nuovi attori politici usciti allo scoperto dopo il 25 luglio 1943 e che guidarono la transizione democratica e la ricostruzione materiale nella regione. Emerse, in primo luogo, il ruolo egemone che il Partito comunista era in grado di esercitare nella società toscana.

Le tabelle seguenti sintetizzano i dati salienti del voto per l'elezione del consiglio comunale di Empoli, il 31 marzo 1946.

TAB. 2 . EMPOLI - *Elezioni comunali del 31 marzo 1946. Elettori e votanti.*

<b>Abitanti (1936)</b>	<b>Elettori</b>	<b>di cui maschi</b>	<b>di cui femmine</b>	<b>Votanti</b>	<b>di cui maschi</b>	<b>di cui femmine</b>	<b>% votanti</b>	<b>Voti non validi</b>	<b>di cui bianche</b>	<b>% voti non validi</b>	<b>Voti validi</b>
26.212	19.192	9.020	10.172	17.509	8.195	9.314	91,2	506	276	2,9	17.003

*Fonte:* Archivio storico comunale (ASC), 1946.

TAB. 3 . EMPOLI - *Elezioni comunali del 31 marzo 1946. Voto alle liste e candidati eletti secondo il partito di appartenenza.*

<i>Liste</i>	<i>Partito di appartenenza</i>	<i>Candidati eletti</i>		<i>Totale eletti</i>	<i>Totale voti individuali</i>
		<i>Maschi</i>	<i>Femmine</i>		
<b><i>Lista n.1</i></b>  <b><i>Blocco democratico della ricostruzione</i></b>  “Una mano che impugna un martello, un muro in costruzione e nello sfondo un opificio”	Partito comunista	9	1	10	131.557
	Partito socialista	9	1	10	131.631
	Partito d’Azione	3		3	39.445
	Indipendenti	1		1	13.171
<i>Totale lista 1</i>		22	2	24	315.804
<b><i>Lista n.2</i></b>  <b><i>Partito della Democrazia Cristiana</i></b>  “Scudo crociato con il motto Libertas”	Democrazia cristiana	6		6	22.287
	Indipendenti	-		-	-
<i>Totale lista 2</i>		6	-	6	22.287
<i>Totale generale</i>		28	2	30	338.091

Fonte: ASC, 1946.

Le sinistre si presentarono a quelle prime elezioni con una lista unitaria, il «Blocco democratico della ricostruzione», a cui si contrappose la lista della Democrazia cristiana. Il Blocco aveva al suo interno tre candidati proposti dal Partito d’azione, partito che ad Empoli non era in grado di esprimere una presenza politica organizzata ma poteva contare soltanto su un gruppo di “simpatizzanti”; ed anche un candidato «indipendente». Ben più numerosi

(sette) i candidati «indipendenti» che erano stati inclusi nella lista Dc, nessuno dei quali risultò tra gli eletti.

Il risultato elettorale vide la netta prevalenza del Blocco democratico, che superò largamente la media regionale, con il 78,1% dei voti e la conquista di 24 consiglieri; mentre alla Dc restarono poco meno del 22% e 6 consiglieri. La partecipazione superò il 91% degli aventi diritto.

Il risultato non lasciava dubbi sull'orientamento dell'elettorato empolese. Come ho detto, per spiegare un voto così nettamente orientato a sinistra fin da subito, devono essere richiamati alcuni caratteri essenziali della transizione democratica, appunto i pilastri della ricostruzione della democrazia, a Empoli come un po' in tutta la regione.

In primo luogo si può affermare che, con la schiacciante maggioranza ottenuta dalla lista di sinistra, l'antifascismo, da cultura di opposizione divenne cultura di amministrazione e di governo. Anche ad Empoli, come nel resto d'Italia, il Cln che si formò dopo l'8 settembre 1943 era stato formato in prevalenza da «antifascisti della prima ora», militanti comunisti e socialisti nella clandestinità, reduci dalla prigione o dal confino, noti al regime e ritenuti pericolosi, come tali “tenuti d'occhio”, perseguitati e spesso condannati. Ci fu, dunque, una continuità molto forte tra l'antifascismo della prima ora e la Resistenza, alla cui testa si trovarono subito uomini che avevano da molto tempo manifestato la loro ostilità al regime e che, come tali, erano ben conosciuti non solo dalla polizia fascista ma anche dalla popolazione, nelle frazioni dove risiedevano.

L'antifascismo organizzato empolese aveva assunto dimensioni rilevanti, nel contesto regionale, già dai primi anni Venti. Sul piano quantitativo il contributo di Empoli all'antifascismo militante era stato davvero notevole: ben 120 condannati dal Tribunale speciale per complessivi 554 anni di carcere (in tutta la Toscana i condannati furono complessivamente 658). Per l'opposizione al regime espressa durante il ventennio, Empoli ha meritato il riconoscimento di «capitale morale dell'antifascismo toscano»<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> Molte sono le ricerche che documentano questa realtà. Si veda, tra gli altri: F. Pelini, *“Oggetto di speciale ed accorta vigilanza”*. *L'antifascismo empolese nelle carte del Tribunale Speciale per la difesa dello Stato*, in Comune di Empoli, *La tradizione antifascista a Empoli 1919-1948*, Pisa, Pacini, 2005; Rineo Cirri (a cura di), *Antifascismo e antifascisti nell'Empolese*, Firenze, G. Pagnini, 1992 ; P.L. Niccolai e S. Terreni (a cura di), *Era la Resistenza. Il contributo di Empoli alla lotta contro il fascismo e per la liberazione*, Firenze, G. Pagnini, 1995. Per avere un'idea della rilevanza di queste cifre si può ricordare che, a livello nazionale i deferiti al Tribunale speciale tra il 1926 e il 1943 furono 15.606, 12.330 gli inviati al confino e circa 160.000 gli ammoniti o sottoposti a vigilanza speciale.

Nel corso degli anni Venti e Trenta il partito comunista aveva costruito una rete di militanti che, nonostante i continui arresti subiti, lasciò tracce non cancellabili, accreditandosi come il “naturale” difensore del popolo, dei lavoratori e della povera gente. Il credito così guadagnato costituì il solido, efficace e per molti versi eccezionale fondamento su cui i comunisti, appena caduto il fascismo, poterono costruire una salda egemonia politico-elettorale.

Dopo la promulgazione delle leggi eccezionali, nel 1926, il PCd'I fu l'unico partito che nella clandestinità rimase operante sul territorio, mentre le organizzazioni socialiste persero i contatti con la direzione del partito e la loro presenza nella zona si ridusse ad alcuni gruppi isolati. Alcuni dei più attivi militanti socialisti furono arrestati e inviati al confino, altri, «sia perché si sentirono abbandonati dal partito, o perché ritenevano inutile lottare contro il fascismo, non parteciparono attivamente alla lotta»<sup>16</sup>. La rete organizzativa clandestina dei comunisti, a Empoli come in molte altre zone, poté invece contare sul fatto che il gruppo dirigente del partito aveva deciso di mantenere un «centro» in Italia (centro presso il quale militava come funzionario l'empolese Pietro Ristori); e con tale «centro» i comunisti empolesi stabilirono contatti costanti e diretti, interrotti solo, periodicamente, dagli arresti. Nel 1929 la sede della federazione comunista fu trasferita, per motivi di sicurezza, da Firenze ad Empoli e dal «centro» venne «la direttiva di costituire ad Empoli un coordinamento delle varie organizzazioni comuniste della Toscana»<sup>17</sup>, diretto da alcuni comunisti locali (Rutilio Reali, Remo Scappini e Rigoletto Martini) che nella clandestinità svolsero un ruolo chiave nel tenere i contatti tra la rete territoriale che toccava vari centri in tutta la Toscana ed oltre (Bologna, Genova) e la direzione centrale.

Né i continui arresti dei militanti riuscirono a spezzare il filo rosso dell'attività sovversiva: quando i più vecchi e conosciuti venivano arrestati o dovevano farsi da parte, erano costantemente rimpiazzati da nuove «riserve», giovani e altrettanto agguerrite<sup>18</sup>. Numerosi dirigenti comunisti empolesi si

---

<sup>16</sup> R. Cirri, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *Antifascismo e antifascisti nell'Empolese*, cit., p. 20.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> Da una relazione inviata il 6 dicembre 1932 dai comunisti di Empoli «ai compagni del centro» si apprende che «nella località di Empoli abbiamo circa 500 compagni, qualche gruppo di donne e circa 300 simpatizzanti. I giovani fanno parte fra loro, quindi chi lavora in fabbrica fa parte della cellula di fabbrica, chi lavora la terra, manovali, calzolari, contadini ecc. fanno parte delle cellule di strada.... Di questi 500 compagni ve ne sono circa 270 giovani e 230 adulti» (Archivio Ist. Gramsci, cit. da M. Garzella, *La fondazione del comune democratico*, in Comune di Empoli, *La tradizione antifascista a Empoli 1919-1948*, cit., p. 153).

muovevano dentro e fuori i confini nazionali per partecipare alle riunioni della rete internazionalista comunista; ancor più numerosi quelli che espatriavano per frequentare una scuola di partito a Mosca e ritornavano poi in Italia «per svolgere la loro attività di funzionari in Lombardia, in Emilia Romagna, in Toscana ecc.»<sup>19</sup>.

Specialmente dopo la svolta strategica dei Fronti popolari assunta nel 1935 dall'Internazionale comunista, a Empoli si formò una nuova leva di giovani, che si prese sulle spalle la responsabilità di riannodare i fili dell'antifascismo. I militanti non erano più solo operai e apprendisti vetrai, ma anche “bottegai”, artigiani, «quelle figure liminari che frequentano e spesso gestiscono dei “crocevia comunitari”, importanti snodi di discussione e di proselitismo». La militanza diventa sì politica ma solo «in un secondo momento: si costruiscono legami ed amicizie, si attivano lo scambio e la lettura dei libri, talora la loro discussione in piccoli cenacoli, e solo a quel punto qualcuno si mostra disponibile anche ad assumersi il rischio di diffondere i fogli, manifesti e volantini prodotti dal partito»<sup>20</sup>.

### *3.1. I pilastri della ricostruzione «materiale e morale»: il Cln, la Camera del lavoro e le cooperative di lavoro e di consumo*

Il Cln locale fu inizialmente guidato dal un mezzadro comunista di 43 anni, Pietro Ristori, che già nel 1928 era stato sottoposto al giudizio del Tribunale speciale per la sua attività di ricostituzione dell'organizzazione comunista. Dopo pochi mesi dalla fondazione, il Cln cittadino aveva organizzato una rete di sottocomitati nelle fabbriche, tra i mezzadri della campagna e nelle numerose e popolose frazioni del comune.

Empoli fu liberata completamente il 2 settembre 1944. Da allora e fino alle elezioni amministrative, il Cln, guidato, dopo Ristori, da Aureliano Santini, altro esponente del partito comunista e antifascista della prima ora, fu il protagonista principale se non unico della ricostruzione e della transizione

---

<sup>19</sup> R. Cirri, *Introduzione*, in Id. (a cura di), *Antifascismo e antifascisti nell'Empolese*, cit., p. 22. «Secondo quanto afferma Remo Scappini nel suo libro *Da Empoli a Genova*, nei primi anni trenta, alla scuola di partito a Mosca vi erano dieci comunisti di Empoli e uno di Castelfiorentino. Oltre lo stesso Scappini c'erano: Rigoletto Martini, Mario Fabiani, Aureliano Santini, Orazio Marchi e sua moglie Dina Ermini, Vasco Matteoli, Giuseppe Chiarugi, Pietro Cioli, il Gini detto “Taccone” e Cesare Manetti». *Ivi*, pp. 22-23.

<sup>20</sup> G. Fulvetti, *L'antifascismo negli anni della clandestinità, 1921-1940*, in P. Pezzino (a cura di), *Empoli antifascista - I fatti del 1° marzo 1921, la clandestinità e la resistenza*, Pisa, Pacini, 2007, p. 136.

democratica. Fu in quei 19 mesi che vennero consolidati i pilastri su cui sarà edificato il Comune democratico, quale poi uscirà dalle urne il 31 marzo. Vennero tracciati allora i lineamenti del sistema politico locale, venne costruito un peculiare rapporto tra comunità locale, corpi sociali intermedi e istituzioni della rappresentanza politica che rimarrà stabile per almeno mezzo secolo. Il fortissimo e diffuso sentimento antifascista fu il riferimento ideale che orientò la transizione/ricostruzione e su questo pilastro ideale avvenne la fondazione del Comune democratico. Sotto la direzione politica del Cln l'amministrazione comunale provvisoria iniziò la ricostruzione. Il Cln impiegò fondi propri e quelli raccolti nel Fondo volontario per la Ricostruzione comunale, raccolse tra i cittadini più facoltosi oltre 2 milioni per riattivare l'ospedale e poi un poliambulatorio; dette vita al Consorzio per la ricostruzione dotandolo di circa un milione per i primi lavori e finanziò lo studio del Piano per la ricostruzione.

Non c'è alcun dubbio che il nucleo predominante nell'azione di direzione politica e nel ripristino dell'attività amministrativa fosse rappresentato in gran parte dai comunisti, grazie al proselitismo e alla notorietà che i molti militanti del partito si erano guadagnati tra la popolazione negli anni del regime. Ad Empoli e nei comuni circostanti si riversò sul partito una grande quantità di domande di iscrizione: «In meno di un mese, nei comuni di Empoli, Fucecchio, Cerreto, Montelupo, Vinci e Limite oltre settemila cittadini chiesero l'iscrizione al Pci, che già ne contava circa 2.000... In pochi mesi in ogni frazione dei comuni e nei quartieri dei capoluoghi comunali sorgevano moltissime cellule e un buon numero di sezioni tanto da rendere necessaria un'organizzazione di direzione su base di zona»<sup>21</sup>. La forza elettorale e politico-organizzativa del partito comunista fu costruita fondamentalmente attraverso la riorganizzazione del movimento sindacale e del movimento cooperativo. Furono questi i due soggetti sociali che mobilitarono ed orientarono, in stretta simbiosi con il Cln, la popolazione empolesse.

La Camera del Lavoro era stata una delle prime organizzazioni a ricostituirsi in città, subito dopo la liberazione del centro cittadino, nel settembre '44. Ma agitazioni e proteste di larghi settori di lavoratori, e in primo luogo dei mezzadri delle campagne, si erano già avute, nella zona, nel corso del 1943, prima e dopo la caduta del fascismo, e nei primi mesi del 1944.

A partire dal 1943, grazie all'azione di militanti comunisti, gruppi sempre più numerosi di mezzadri della zona erano stati coinvolti nei Comitati di difesa dei

---

<sup>21</sup> L. Guerrini, *Il movimento operaio nell'Empolese (1861-1946)*, Roma, Editori Riuniti, 1970, pp. 514-515.

contadini, nati per sostenere i mezzadri in una rivendicazione “sindacale”, ovvero la ribellione all’obbligo di consegnare una parte della produzione di grano all’ammasso, secondo la richiesta del governo ma che si politicizzarono rapidamente trasformandosi in movimento contro la guerra fascista e più in generale contro il regime fascista. «La prima prova che i Comitati affrontarono con successo fu l’organizzazione di un efficace meccanismo di protezione dei renitenti alla leva, ai prigionieri di guerra evasi e più in generale a tutti gli avversari del regime»<sup>22</sup>.

La svolta decisiva avvenne nel febbraio-marzo 1944: la mobilitazione organizzata dai comunisti produsse manifestazioni pubbliche di protesta dei mezzadri contro le istituzioni locali del regime: per tre settimane successive, il 18 e il 25 febbraio e il 4 marzo, «furono organizzate tre grandi manifestazioni di protesta che secondo le direttive date dai Comitati di difesa» ebbero a bersaglio la sede del Municipio e quella degli Uffici per gli accertamenti agricoli che dovevano curare l’esecutività dei decreti governativi sugli ammassi<sup>23</sup>. Le manifestazioni del 18 e del 25 febbraio furono la prova generale per lo sciopero regionale indetto per il 3 marzo e che a Empoli si tenne il giorno 4; uno sciopero a cui partecipò «la stragrande maggioranza della popolazione di Empoli, oltre ai mezzadri, si fece notare la folta presenza degli operai del centro urbano e di nuclei consistenti di donne che per un’intera giornata riuscirono a tenere la piazza senza che le autorità fasciste potessero in qualche modo intervenire»<sup>24</sup>. Insomma, in quei mesi cruciali del 1944 fu riannodato il filo con le ribellioni e le proteste di piazza contro il caroviveri del primo dopoguerra, emerse allo scoperto l’antifascismo clandestino militante, si ebbe la decisiva mobilitazione dei mezzadri, accanto a quella degli operai delle grandi vetrerie.

Un’altra iniziativa di grande rilievo politico sviluppata subito dopo la liberazione e destinata a segnare profondamente il tessuto economico e sociale empolesse fu la diffusione delle cooperative. Nell’arco di un anno, dal settembre 1944 all’ottobre 1945 furono aperte sotto la regia della Camera del Lavoro 10 cooperative di produzione, attraverso le quali l’organismo sindacale consolidò la presenza sul territorio come attore politico in grado di «stabilire

---

<sup>22</sup> M. Carrai, *Lotte sindacali e democrazia 1919-1948*, in Comune di Empoli, *La tradizione antifascista a Empoli 1919-1948*, Pisa, Pacini, 2005, p. 121.

<sup>23</sup> *Ibidem*.

<sup>24</sup> *Ivi*, p. 122. La rappresaglia delle autorità fasciste e tedesche venne subito dopo, con la deportazione di 54 cittadini empolesi (tra cui 26 operai della più grande vetreria cittadina) nel campo di sterminio austriaco di Mauthausen e la predisposizione anche di un altro elenco (65 mezzadri e 26 braccianti) destinati anch’essi alla deportazione (che non fu però attuata).

modalità, tempi e costi della rinascita economica del Comune»<sup>25</sup>. La gestione in forma cooperativa di aziende che operavano nell'edilizia e nella produzione dei laterizi e del vetro era sostenuta e rivendicata dalla CdL e dal Cln anche come un efficace strumento per tenere sotto controllo i costi di produzione dei prodotti e settori fondamentali per la ripresa economica, ovvero per «non cadere nel vecchio sistema dei guadagni esosi da parte dei proprietari» privati<sup>26</sup>. In una congiuntura economica particolarmente favorevole ai settori del vetro e dell'edilizia, venne vietata dal Cln e dalla Giunta comunale provvisoria l'iniziativa privata nel campo dell'edilizia. Ciò, mentre impediva possibili disegni speculativi degli imprenditori privati, dava alle stesse cooperative edili l'opportunità di lavorare in regime di monopolio e di mercato protetto.

Accanto alle cooperative di produzione, un ruolo decisivo per fondare l'identità politica della «città democratica» lo ebbe la cooperazione di consumo.

Subito dopo la fine della guerra e per tutto l'inverno 1943-44 la situazione alimentare era rimasta drammatica, mancavano quasi del tutto i beni di prima necessità, il pane era razionato, imperversava il mercato nero, i prezzi erano del tutto fuori controllo. In questa situazione, gli attivisti politici guidati e coordinati dal Cln ancora semi-clandestino si erano impegnati a battere il territorio, erano entrati nelle abitazioni e nei magazzini per sequestrare e recuperare quanto più possibile dei generi alimentari di prima necessità che erano stati incettati e nascosti da quanti erano in grado di farlo – tra i contadini, i commercianti, i cittadini più abbienti e gli speculatori.

È sulle orme di questa attività svolta nei mesi precedenti dal Cln che, subito dopo la liberazione, prese corpo l'idea di organizzare una cooperativa di consumo, per alleviare la fame della popolazione, per contrastare il mercato nero e cercare di controllare i prezzi. La cooperativa di consumo nacque, dietro sollecitazione diretta dei dirigenti della federazione provinciale del partito comunista, come braccio operativo del Cln. Gli organizzatori erano militanti socialisti e, soprattutto, comunisti; l'atto costitutivo della «Cooperativa del popolo», «società cooperativa a responsabilità limitata», porta la data del 7 novembre 1944.

Il successo dell'iniziativa fu immediato. Attraverso una serie di assemblee e di incontri la popolazione del centro cittadino fu informata sugli scopi della cooperativa. «La gente ci crede e si associa. Versano 100 lire di quota. Dopo

---

<sup>25</sup> *Ivi*, p. 123.

<sup>26</sup> Cln Empoli, Cln Empoli, *Un anno di attività del Cln di Empoli* (opuscolo datato 2 settembre 1945, edito dallo Stabilimento tipografico Lambruschini, Empoli), p. 12.

solo un mese dalla fondazione, a dicembre, i sottoscrittori sono già 894»<sup>27</sup>. Nel 1945 i soci arrivarono a 3.000. In pochi mesi furono aperti cinque spacci alimentari. L'iniziativa si estese rapidamente oltre il centro urbano, nelle numerose frazioni del comune dove nacquero altre cooperative che dopo poco tempo confluirono nella Cooperativa del popolo. La carta vincente degli attivisti comunisti che organizzarono l'attività della cooperativa – insieme alla vocazione militante e alla dedizione che li spingeva a lavorare gratis – fu la capacità di ottenere dai contadini i prodotti agricoli che, molto spesso, essi erano riusciti ad accumulare sottraendoli alla consegna agli ammassi. L'attività svolta in precedenza tra i contadini da esponenti comunisti come Ristori – che, come abbiamo visto, durante la guerra avevano aiutato i contadini stessi ad ingannare le autorità fasciste per evitare i conferimenti agli ammassi – aveva guadagnato loro stima ed influenza in quel mondo e questo consentiva ora ai comunisti, in veste di animatori della cooperativa, di sviluppare rapporti di fattiva collaborazione e solidarietà, che risultarono determinanti per reperire generi alimentari da mettere in vendita negli spacci a prezzi controllati.

### 3.2. *Le elezioni, gli eletti*

I 19 mesi che intercorsero tra la liberazione della città e le elezioni amministrative furono dunque la fucina della nuova classe dirigente locale. Nel passaggio dall'antifascismo clandestino all'impegno nel Cln e poi nella costruzione della rete organizzativa comunista si assiste ad un processo di professionalizzazione della militanza, lungo il quale si formò e si consolidò il gruppo dirigente del partito e fu selezionato il nucleo destinato ad amministrare il Comune. Il partito comunista mandò ad amministrare il Comune numerosi artigiani, qualche mezzadro e qualche commerciante, insieme a militanti sindacali ed operai, soprattutto delle grandi vetrerie. Le caratteristiche sociologiche, i percorsi di socializzazione e di militanza politica della nuova classe politico-amministrativa empolesse erano sostanzialmente gli stessi che caratterizzavano la gran parte dei primi amministratori locali nei comuni delle “regioni rosse”<sup>28</sup>. A dirigere il lavoro di ricostruzione materiale della città si applicarono i “vecchi” militanti antifascisti e, accanto a loro,

---

<sup>27</sup> L. Aterini, *La cooperativa e il suo popolo*, Unicoop Firenze, 1994, p. 26.

<sup>28</sup> Cfr. L. Baldissara, *Orientamenti amministrativi e culture politiche dei consiglieri comunali di Bologna (1946-1951)*, in A. Mastropaolo (a cura di), *Le élites politiche locali e la fondazione della Repubblica*, Milano FrancoAngeli, 1991, pp. 163-194.

molti giovani politicamente sconosciuti che acquistarono sul campo il diritto a far parte della nuova élite politica cittadina: grazie alla partecipazione militante alla Resistenza, all'impegno per la ripresa dell'attività sindacale e per la riapertura della Camera del lavoro, per l'avvio delle cooperative di produzione, per il reperimento dei beni alimentari e di prima necessità da distribuire alla popolazione, per la fondazione e la gestione della Cooperativa del popolo.

Nella ricostruzione, materiale e ideale, della città la società irruppe nella politica e nelle istituzioni; ma fu un'irruzione guidata e controllata, sia dall'interazione con la preesistente élite politica socialista, già socialmente legittimata dalle elezioni amministrative del prefascismo (1914 e 1920), sia e soprattutto dalla rete organizzativa del partito comunista che uscì dalla clandestinità e si rafforzò impetuosamente.

Il partito socialista si ripresentò sulla scena politica locale con un'organizzazione molto più ridotta rispetto a quella dei comunisti, ma forte di alcuni suoi esponenti che avevano partecipato alla conquista del Comune nel 1920 e godevano di credito e prestigio tra la popolazione. Fu grazie alla presenza di questi esponenti del socialismo prefascista che, come si è visto nella Tab. 3, i voti individuali ottenuti dai candidati socialisti del Blocco superarono complessivamente, sia pure di poco, quelli dei candidati comunisti. Nell'ordine delle preferenze attribuite dagli elettori, due noti e prestigiosi esponenti del socialismo prefascista superarono anche il sindaco (uscente e designato) comunista (v. Tab. 4). Nella prima consiliatura, con il vicesindaco e quattro assessori, il partito socialista giocò un ruolo di costruttore attivo ed autorevole del Comune democratico accanto ai comunisti. Ma già con le successive elezioni amministrative del 1951 emerse il distacco nettissimo tra la forza organizzata che il partito comunista aveva consolidato e quella invece dei socialisti, che non erano riusciti ad innervare con forze nuove, in modo numericamente paragonabile al Pci, il nucleo superstite degli anziani e prestigiosi militanti. Per lo più, gli amministratori locali socialisti non provenivano dal mondo del lavoro operaio: erano esponenti del ceto medio urbano, professionisti, insegnanti, piccoli imprenditori e commercianti. È questa anche la rappresentanza sociale espressa dai consiglieri eletti per il Pd'Az., alcuni dei quali nel 1951 saranno ricandidati nella lista del Psi.

Gli obiettivi politici agitati dai candidati del Blocco democratico nei comizi elettorali si concentravano sull'introduzione di «tasse fortemente progressive» per finanziare la ricostruzione, sull'abolizione del tesseramento annuario e sulla concessione di una significativa autonomia finanziaria e politica ai Comuni. «Il programma della Democrazia cristiana non differiva per niente da

quello socialcomunista, se non per quanto riguarda il problema dell'educazione religiosa»<sup>29</sup>.

Per quanto riguarda la Dc, la gran parte dei candidati di questa lista saliva alla ribalta della vita politica democratica cittadina lungo il canale del collateralismo cattolico; il partito nacque appoggiandosi sulle strutture dell'associazionismo confessionale e sulle parrocchie; i candidati alle amministrative erano stati trovati soprattutto tra i dirigenti e gli iscritti all'Azione cattolica e all'Arciconfraternita della Misericordia. In vari casi, inoltre, i candidati democristiani erano anche esponenti tra i più noti del notabilato cittadino a base professionale: medici e insegnanti, possidenti e commercianti.

Fino al 1944 l'unico punto di aggregazione e di ritrovo pubblico del mondo cattolico empolese, oltre alle strutture parrocchiali, era stato rappresentato dalla sede dell'Arciconfraternita della Misericordia. Dopo la liberazione della città alcuni esponenti del mondo cattolico e militanti dell'Azione cattolica cominciarono a riunirsi nei locali della Propositura (la struttura parrocchiale annessa alla maggiore e più centrale chiesa cittadina) per cercare di organizzare strutture di impegno civico dei cattolici in vista della ripresa dell'attività politica e delle future elezioni. Le attività pastorali delle parrocchie e, in particolare, le articolazioni locali dell'Azione cattolica furono l'incubatore per la nascita della Dc. La sezione del partito democristiano fu costituita nel 1945, con sede in un palazzo annesso al Duomo che apparteneva alla parrocchia. Al momento della costituzione della sezione fu eletto segretario un medico (che aveva rappresentato la Dc nel Cln cittadino), affiancato nel direttivo da un giovane professore di Lettere, da un impiegato della società dei telefoni e da un tipografo. La sezione della Dc, che copriva tutto il territorio comunale, dette vita ad un proprio periodico (*La Fiamma*) e avviò la prima campagna di tesseramento che raccolse circa 200 iscritti (su un territorio che, oltre ad Empoli, comprendeva anche residenti in alcuni comuni limitrofi)<sup>30</sup>.

Nelle due tabelle seguenti sono elencati i membri del Consiglio comunale eletti il 31 marzo 1946. Nel caso della lista vincitrice del Blocco si tratta dell'intera lista dei candidati (24) che occupava i quattro quinti del Consiglio.

---

<sup>29</sup> L. Guerrini, *Il movimento operaio nell'Empolese*, cit., p. 537.

<sup>30</sup> «La Democrazia cristiana, con una organizzazione limitata ai capoluoghi comunali, era ravvivata da un gruppo di giovani che rivendicavano un programma cattolico-progressista o più precisamente cristiano-sociale». L. Guerrini, *Il movimento operaio nell'Empolese*, cit., p. 515.

TAB. 4. EMPOLI - *Elezioni comunali del 31 marzo 1946. Blocco democratico della ricostruzione. Voti ottenuti e consiglieri eletti.*

<b>Lista n. 1 – Blocco democratico della ricostruzione</b>					
N. voti	13.158				
% voti	78,1				
Seggi	24				
<b>Consiglieri eletti in ordine di voti individuali conseguiti</b>	<b>Partito</b>	<b>Anno e luogo di nascita</b>	<b>Professione</b>	<b>Esperienze politiche al momento dell'elezione</b>	<b>Voti individuali conseguiti</b>
Fucini Siro	Psiup	1878 Capraia e Limite	Maestro elementare a riposo	Noto antifascista, fermato e rilasciato più volte dalla polizia negli anni Trenta; assessore uscente della giunta comunale provvisoria nominata dal Cln; cofondatore e membro del CdA della «Cooperativa del popolo»	13.184
Paci Bellarmino	Psiup	1889 Empoli	Calzolaio	Membro del Cln; già consigliere comunale socialista eletto nel 1914, consigliere e assessore nella giunta socialista del 1920; assessore uscente della giunta comunale provvisoria; cofondatore e vicepresidente della «Cooperativa del popolo»	13.183

Ragionieri Gino	Pci	1910 Empoli	Artigiano, tagliatore di cuoio (calzolaio)	Iscritto al PCd'I dal 1934, nel 1938 condannato a 12 anni di carcere dal Tribunale speciale per la difesa dello Stato; antifascista combattente durante la Resistenza; funzionario di partito dal 1944, segretario della prima sezione del partito comunista a Empoli; componente della giunta comunale provvisoria; sindaco dall'aprile 1945; cofondatore della «Cooperativa del popolo».	13.174
Nassi Dino	Indipendente	1902 Empoli	Commerciante		13.171
Gambassi Giorgio	Psiup	1918 Firenze	Avvocato		13.166
Caciagli Enrico	Psiup	1899 Empoli	Piccolo industriale (figlio di Paolo, noto socialista empolese del prefascismo, già segretario della CdL e poi assessore nella giunta socialista del 1920)	Cofondatore e membro del CdA della «Cooperativa del popolo»	13.165
Rosselli Armido	Pci	1908 Empoli	Impiegato (laureato in Lettere)		13.161

Maestrelli Ermino	Psiup	1884 Empoli	Muratore (impresario edile)	Nel 1941 condannato a 2 anni di confino per «attività antifascista»	13.158
Bagnoli Pietro	Psiup	1906 Castelfiorentino			13.158
Morelli Ulisse Luigi	Psiup	1888 Empoli	Decoratore		13.157
Tofanelli Ada	Psiup	1898 Cerreto Guidi	Insegnante scuola elementare		13.156
Gasparri Torello	Psiup	1884 Empoli	Straccivendolo	Già consigliere comunale socialista nel 1914 e nel 1920	13.155
Alderighi Egisto	Pci	1913 Empoli	Impiegato (funzionario sindacale, di famiglia mezzadrile)	Dall'ottobre 1944 segretario della sezione comunale della Federterra	13.155
Bigalli Vincenzo	Pci	1897 Montelupo	Rappresentante,- poi funzionario sindacale	Segretario responsabile della Camera del Lavoro, nominato dal Cln nel 1944	13.154
Parri Gino	Pci	1905 Empoli	Bottaio	«di famiglia notoriamente antifascista»	13.154
Pacini Ettore	Pci	1910 Empoli	Socio operaio, poi dirigente della fornace cooperativa “Ricostruire” della Farfalla	Nel 1938 condannato a un anno di reclusione dal Tribunale speciale	13.154
Pucci Aurelio	P.d'Az.	1901 Montelupo	Impiegato		13.153

Bini Gina	Pci	1905 Empoli	Impiegata società dei telefoni (Teti)	Membro supplente della Sottocommissione elettorale mandamentale di Empoli nominata dal Prefetto di Firenze nell'agosto 1945 (designata dal Cln)	13.153
Benvenuti Verugo	P.d'Az.	1908 Empoli	Pellicciaio		13.153
Mancini Augusto	Psiup	1885 Fucecchio	Mezzadro	Già consigliere comunale socialista nel 1914 e nel 1920	13.152
Ristori Pietro	Pci	1900 Empoli	Funzionario di partito	Ricercato fin dal 1926 per attività antifascista, deferito al Tribunale speciale, latitante, catturato e condannato nel 1931 a 5 anni di confino. Sindaco designato dal Cln (ottobre 1944- aprile 1945); cofondatore e primo presidente della «Cooperativa del popolo	13.152
Assirelli Mario	Pci	1916 Empoli	Operaio falegname	Nel 1938 condannato a 5 anni di carcere dal Tribunale speciale	13.152
Bini Tito	Pci	1915 Empoli	Commerciante- imprenditore	Cofondatore della «Cooperativa del popolo»; ne divenne presidente nel 1946.	13.149
Cecchi Dino	Pd'Az.	1914 Empoli	Parrucchiere	Dal 24 aprile 1945 membro del Cln empolese per il Partito d'Azione	13.135

Fonte: ASC, 1946.

TAB. 5. EMPOLI - *Elezioni comunali del 31 marzo 1946. Partito della Democrazia cristiana. Voti ottenuti e consiglieri eletti.*

<b>Lista n. 2 – Democrazia Cristiana</b>				
N. voti	3.695			
% voti	21,9			
Seggi	6			
<b>Consiglieri eletti</b>	<b>Anno e luogo di nascita</b>	<b>Professione</b>	<b>Esperienze politiche al momento dell'elezione</b>	<b>Voti individuali conseguiti</b>
Barzagna Mauro	1922 Empoli	Impiegato	Segretario del Cln empolesse	3.713
Bogani Valentino	1893 Empoli	Benzinaio e carrozziere		3.718
Lilloni Ubaldo	1888 Cantiano (Pesaro e Urbino)	Insegnante Istituto professionale		3.715
Rossini Giuseppe	1896 Cavriglia (Arezzo)	Commerciante	Membro della Giunta comunale provvisoria	3.714
Salvadori Leopoldo	1909 Empoli	Medico		3.716
Taddei Giuseppe	1891 Vinci	Impiegato		3.711

*Fonte: ASC, 1946.*

#### *4. In sintesi*

Il tratto più rilevante del nuovo governo locale sta nel fatto che con esso nasceva una classe dirigente del tutto nuovo e discontinua rispetto a quella del passato: uomini «usciti dalle classi lavoratrici... legati in modo profondo alla

popolazione ed interpreti delle sue esigenze» prendevano il posto delle «vecchie consorterie di un tempo»<sup>31</sup>. Con qualche semplificazione, si può affermare che il Consiglio comunale che si insediò nel 1946 esprimeva, nella sua maggioranza, sia una rappresentanza di classe – operai e mezzadri – anche attraverso la presenza sui banchi dei più autorevoli dirigenti sindacali, che una rappresentanza di popolo – attraverso i dirigenti del neonato ma già forte movimento della cooperazione di consumo.

La minoranza democristiana che sedette in quel primo Consiglio aveva la rappresentanza esclusiva del mondo cattolico. Era, quello della Dc, un voto raccolto essenzialmente su base confessionale. In termini di classe era soprattutto un voto piccolo e medio borghese: impiegati, insegnanti, commercianti, coltivatori diretti, professionisti e imprenditori; anche se certo non mancava, nell'elettorato democristiano, la «povera gente»<sup>32</sup>.

La continuità che veniva premiata era invece quella che passava lungo la linea della militanza antifascista, della Resistenza e del legame, ideale e personale, con l'amministrazione conquistata nel 1920: tre dei consiglieri eletti nel '46 avevano fatto parte del Consiglio comunale nel 1914 e nel 1920, eletti nelle file socialiste.

L'essere stato antifascista militante resterà il principale criterio di selezione per le candidature del Pci anche per le consiliature successive al '46, fino almeno al 1960. Un buon terzo dei consiglieri comunali era rappresentato da uomini che avevano svolto attività antifascista e che erano stati perseguitati dal regime e condannati dal Tribunale speciale.

Accanto alla militanza antifascista, l'altro criterio di selezione, anch'esso molto persistente, fu quello di portare in Consiglio e poi in Giunta i quadri più attivi e più apprezzati della Cgil e del movimento cooperativo.

---

<sup>31</sup> Cfr. [Comune di Empoli] *Empoli popolare – Cinque anni di amministrazione socialcomunista* [1950], p. 15. Fino alla caduta del fascismo la società locale appariva dominata, sotto il profilo economico e politico, da una ristretta "élite del potere", composta da proprietari terrieri e imprenditori industriali, titolari delle grandi vetrerie. Erano gli esponenti delle «"10 famiglie" più potenti economicamente nell'Empolese (Comparini, Montepagani, Parri, Taddei, Vannucci, Bini, Mainardi, Rigatti e le Del Vivo)», che si erano assicurate già con le elezioni amministrative del 1923 «i posti chiave nell'amministrazione comunale» e che avevano poi continuato a controllare fino al 1944, con uomini di fiducia ma principalmente con alcuni membri delle famiglie stesse, le istituzioni del potere locale: il partito fascista, il Comune e il consorzio agrario. Cfr. L. Guerrini, *Il movimento operaio nell'Empolese*, cit., p. 415.

<sup>32</sup> Cfr. l'intervista a Bice Castellani, consigliere comunale della Dc eletta nel 1956. In ASC, 1992.

Il primo e più visibile segnale che il Comune democratico nasceva nel segno dell'antifascismo militante doveva venire ovviamente dalla scelta del sindaco. Gino Ragionieri, artigiano, era stato condannato a 12 anni di carcere dal Tribunale speciale nel 1939, perché membro della «vasta organizzazione comunista toscana scoperta nel luglio del 1938». Scarcerato nel 1943, alla caduta del fascismo, era stato partigiano combattente, ferito gravemente dai fascisti in un'imboscata, poi membro della Giunta provvisoria nominata dal Cln; ed era già sindaco dall'aprile 1945.

In Giunta, tra assessori effettivi e supplenti, affiancarono il sindaco quattro socialisti, due esponenti storici molto noti ed apprezzati tra la popolazione come Bellarmino Paci, già consigliere socialista di minoranza nel 1914 e assessore nell'amministrazione socialista del 1920, e il maestro in pensione Siro Fucini; il giovane commerciante Enrico Caciagli, figlio di un socialista "storico" assessore anch'egli nel 1920; e un artigiano muratore che il regime aveva mandato al confino per attività antifascista. Mentre il partito comunista aveva designato un giovane avvocato e uno dei fondatori e più dinamici dirigenti della Cooperativa del popolo. Completava la Giunta un membro del Partito d'Azione.

Nella transizione dal periodo fascista a quello repubblicano, il rapporto continuità-rottura emerse come la dimensione centrale per l'analisi del ceto politico locale. Con la caduta del fascismo, la ripolitizzazione della società locale ed i processi di selezione delle candidature amministrative passarono tutti ed esclusivamente attraverso il partito di massa e le organizzazioni collaterali. Con il voto, l'elettorato ratificò e dette piena investitura democratica alla classe politica che aveva già preso in mano l'amministrazione provvisoria della città. Più che un'elezione, il 31 marzo 1946 si tenne un plebiscito confermativo. I vincitori interpreteranno il successo elettorale come premio tributato dalla popolazione alla parte politica che aveva intrapreso l'opera di ricostruzione nel periodo dell'emergenza, sottolineando il rapporto di diretta discendenza dell'amministrazione comunale eletta dai cittadini nei confronti sia del Cln che della precedente amministrazione provvisoria.

# **Le elezioni in provincia di Ragusa.**

## **Differenziazioni tipologiche e topologiche (1946-2009)**

di Maurizio Cerruto e Francesco Raniolo (Università della Calabria)<sup>1</sup>

### *1. Premessa*

Il lavoro mira ad analizzare, lungo tutto il tragitto della storia repubblicana, le vicende elettorali di una particolare area, la provincia di Ragusa, sviluppandosi lungo il filo di una doppia comparazione che è sincronica (le elezioni di diversa tipologia nei 12 comuni della provincia), ma anche diacronica (l'arco di tempo considerato va dal 1946 al 2009). L'obiettivo è quello di indagare sulla realtà di una provincia che si segnala per una specificità che le assegna numerosissimi primati in Sicilia e nel Sud ponendola di fatto su valori da media nazionale, tanto dal punto di vista socio-economico quanto dal punto di vista politico-elettorale.

La provincia di Ragusa è, dal punto di vista socio-economico, l'area della Sicilia a più alto indice di sviluppo economico. Disoccupazione ferma all'8% rispetto al 13% dell'intera regione, ai primi posti del Mezzogiorno per Pil pro-capite con 20000 euro (dati 2008). E un'effervescente dinamica imprenditoriale: le imprese registrate nella locale Camera di Commercio sono passate, secondo i dati Movimprese-Unioncamere, da 28445 nel 1998 a 33974 nel 2008, la crescita è stata di quasi il 20%, con un valore della densità imprenditoriale che si attesta a quota 9,2 imprese ogni 100 abitanti.

Dal punto di vista politico-elettorale, la provincia è stata per anni considerata, poi, la più rossa della Sicilia, un'area dai caratteri quasi-subculturali che, al ruolo predominante del partito democristiano, affiancava un consistente e stabile zoccolo "rosso" nei comuni di Vittoria (per anni definita capitale dell'Emilia del Sud), ma anche Comiso, Scicli, Acate, Santa Croce.

L'immagine alla quale è possibile far ricorso per descrivere la specificità del voto ibleo è "effetto sandwich"<sup>2</sup>, nel senso che i dati medi provinciali, per tutte

---

<sup>1</sup> I dati presentati in questo capitolo sono tratti da un lavoro più sistematico e completo su tutti i tipi di elezioni (comunali, provinciali, regionali, politiche ed europee) e referendum tenuti in provincia di Ragusa dal 1946 al 2009: M. Cerruto e F. Raniolo (a cura di), *Le elezioni in provincia di Ragusa (1946-2009)*, Soveria Mannelli, Rubbettino, in corso di pubblicazione. I paragrafi 1 e 3 vanno attribuiti a Francesco Raniolo, il paragrafo 2 a Maurizio Cerruto.

le principali componenti del comportamento elettorale (partecipazione, distribuzione dei voti validi, volatilità, tasso di preferenza), sono regolarmente compresi tra i valori medi nazionali e quelli siciliani. Il profilo che ne viene fuori è quello di un elettore molto più simile a quello italiano che a quello regionale. Interrogarsi su oltre sessanta anni di storia elettorale (anche se a livello locale) implica chiedersi *se e come* dei cambiamenti politici radicali a livello nazionale abbiano finito per riverberarsi sui mercati elettorali sub-statali? Ma, ancor più in generale, fino a che punto le dinamiche politico-elettorali locali siano state nel corso del tempo allineate con quanto accade a livello regionale o nazionale? Porsi il problema dell'allineamento significa empiricamente interrogarsi sulla *distintività*, vale a dire sulla diversa intensità e variazione del voto, o meglio delle sue molteplici componenti, a livelli territoriali ed istituzionali, appunto, distinti; ma anche sul grado di *isomorfismo* ovvero sulla congruenza dei trend, delle traiettorie di sviluppo del voto, tra i diversi livelli territoriali ed istituzionali. Pertanto, ci si può chiedere ancora, quanta frammentazione c'è al di sotto degli andamenti aggregati provinciali, regionali, nazionali? Ma anche se le traiettorie elettorali provinciali e infra-provinciali costituiscano delle linee di tendenza inesorabilmente attratte da quanto accade in altri livelli o, piuttosto, presentano andamenti imperfetti che testimoniano di una loro autonomia e resilienza? Se, in breve, c'è una specificità dei mercati elettorali territoriali.

Si parla, quindi, di elezioni, vale a dire di procedure istituzionalizzate per la scelta di chi in una data "comunità politica" dovrà ricoprire delle posizioni di "autorità", ossia delle cariche rappresentative (consigli comunali, provinciali, assemblea regionale, parlamento nazionale o europeo) o di governo (elezioni dirette del sindaco o presidente della provincia, governatore della regione)<sup>3</sup>. Nell'un caso abbiamo a che fare con *elezioni assembleari*, nell'altro con *elezioni monocratiche*. Il termine *ad quem* della nostra analisi è rappresentato dalle elezioni amministrative del 1946 e dalle elezioni politiche del 1948<sup>4</sup>. Si tratta degli anni del ritorno alla democrazia dopo il ventennio fascista e una sanguinosa e devastante guerra "calda", anche civile. Sono «gli anni

---

<sup>2</sup> Cfr. F. Raniolo, *Tra Palermo e Roma. Per un'analisi del comportamento elettorale nella provincia di Ragusa (1946-1994)*, Atti del Convegno Storico *La Provincia Iblea nell'Italia repubblicana*, Ragusa, Centro Studi "Feliciano Rossitto", 1995.

<sup>3</sup> Di fatto nelle elezioni più recenti, dopo l'indicazione del nome dei leader degli schieramenti in campo sulla scheda elettorale, anche le elezioni politiche hanno finito per assumere un carattere (quasi-)monocratico, mentre il modello di democrazia si approssima alle cosiddette "democrazie di investitura", o per richiamare Weber alle "democrazie plebiscitarie".

<sup>4</sup> Sono state tralasciate solo le elezioni fondanti la nuova democrazia repubblicana relative al referendum istituzionale (monarchia o repubblica) del 1946 e per la selezione dell'Assemblea costituente dello stesso anno.

dell'impegno», come li ha battezzati Norberto Bobbio<sup>5</sup>, ma sono anche gli anni in cui verranno gettati «i germi dell'autodistruzione»<sup>6</sup> della Repubblica della proporzionale e dei partiti. Si trattò, però, di germi che avrebbero prodotto i loro effetti esiziali quasi mezzo secolo dopo (nel biennio del collasso: 1992-94). Le ricostruzioni delle vicende elettorali qui presentate coprono tutto il tragitto della storia repubblicana, finendo per inglobare la cesura tra Prima e Seconda Repubblica<sup>7</sup>.

Il quadro complessivo delle elezioni alle quali ha partecipato l'elettore ibleo a partire dal secondo dopoguerra è presentato nella tav. 1. In totale nell'arco di 63 anni il nostro elettore si è recato alle urne ben 61 volte, in media una volta all'anno (se includiamo i ballottaggi la frequenza assoluta con la quale gli elettori si sono recati alle urne sale ulteriormente). Il che fa pensare che le etichette del cittadino come politico occasionale o intermittente autorevolmente utilizzate sono forse un po' limitative. La tav. 1 ci dice anche come è distribuito nel corso del tempo il carico elettorale dei nostri cittadini, come si vede sono due le soglie che vanno considerate, la prima relativa al periodo 1970-1992, nel 1970 comincia la stagione delle elezioni anticipate e per i siciliani le elezioni provinciali introdotte proprio agli inizi degli anni '70 (fino ad allora i consigli provinciali in Sicilia erano eletti indirettamente dai consigli comunali della provincia). A partire dal 1979, dobbiamo considerare, inoltre, anche le elezioni per il rinnovo del parlamento europeo. La seconda soglia è costituita dal periodo più recente, che di fatto coincide con l'avvento della cosiddetta Seconda Repubblica, e nello specifico con l'introduzione dell'elezione diretta dei sindaci, con il sistema del ballottaggio, il che aumenta la frequenza con la quale i cittadini si recano alle urne. In sintesi, la tav. 1 costituisce l'ambito cronologico e tematico del nostro lavoro.

---

<sup>5</sup> Cfr. *Profilo ideologico del Novecento italiano*, Torino, Einaudi, 1986.

<sup>6</sup> Il riferimento è a L. Morlino, *Democrazia tra consolidamento e crisi*, Bologna, il Mulino, 2008, p. 352 e ss..

<sup>7</sup> La letteratura sul cambiamento politico in Italia, a partire dagli anni '90, è oramai vasta e di provenienza internazionale. Per tutti ci limitiamo a richiamare M. Cotta e L. Verzichelli, *Il sistema politico italiano*, Bologna, Il Mulino, 2008; P. Grilli di Cortona, *Il cambiamento politico in Italia. Dalla Prima alla Seconda Repubblica*, Roma, Carocci, 2007.

Tav. 1- Elezioni in provincia di Ragusa (1946-2009).

	Amministrative	Politiche	Regionali	Provinciali	Europee	Totale
1946-1969	5	5	6			16
1970-1992	5	6	5	5	3	24
1993-2009	4	5	4	4	4	21
Totale	14	16	15	9	7	61

Non resta, a questo punto, che avanzare qualche breve considerazione di natura sostantiva. Sarà chiaro, da quanto detto, che il nostro interesse non verte tanto sulle procedure elettorali, sulla legislazione elettorale e di contorno (elementi questi che attengono alla definizione del “regime” di un sistema politico) ma piuttosto sui comportamenti degli elettori e della classe politica, sulle loro strategie. Invero, l’esito di un’elezione non è mai un “prodotto” semplice, piuttosto, è la risultante dell’interazione fra diversi fattori cruciali: di certo il sistema elettorale (magari inteso in senso ampio in guisa tale da comprendere anche aspetti relativi alla disciplina delle spese e della stessa campagna elettorale, al regime delle incompatibilità e ineleggibilità, ecc.), che qui consideriamo alla stregua di un insieme di *regole costitutive del gioco* (democratico) che fissa i vincoli e le opportunità dei diversi giocatori; *l’offerta elettorale*, vale a dire i giocatori (i partiti, ma anche la classe politica) e i loro modelli di interazione più o meno istituzionalizzati (il sistema dei partiti), ma anche le loro “mosse” con riferimento al cosiddetto «coordinamento elettorale strategico»<sup>8</sup> cui partiti e candidati fanno ricorso per aumentare le loro chance di successo; infine, la *domanda elettorale*, le scelte più o meno informate, più o meno “sincere”, o per converso “utili”, più o meno volatili degli elettori. In altri termini, le *risposte* degli elettori alle *proposte* dei partiti e, sempre più, dei loro gruppi dirigenti.

Nella fig. 1 abbiamo provato a sintetizzare il quadro delle interazioni cui abbiamo fatto riferimento. Come si può vedere la figura contiene due tipi di informazioni esplicite. Il primo, fa riferimento alla colonna di sinistra dove abbiamo riportato i fattori che influenzano gli atteggiamenti e, quindi, i comportamenti degli elettori. Giacomo Sani opportunamente ha fatto notare che i comportamenti elettorali possono essere interpretati alla luce di “tre ordini di fattori: quelli istituzionali, quelli strutturali o remoti e quelli

<sup>8</sup> Si veda G. W. Cox, *I voti che contano. Il coordinamento strategico nei sistemi elettorali*, Bologna, il Mulino, 2005.

congiunturali o prossimi”<sup>9</sup>. Il primo fattore, quello di ordine istituzionale, rinvia in concreto al sistema elettorale ed è visibile al centro della nostra figura, su di esso ritorneremo tra breve. Per ora, invece, preme richiamare gli altri due. I fattori strutturali o remoti fanno riferimento alle “variabili socio-politiche che condizionano i comportamenti elettorali sul lungo periodo e definiscono quindi a grandi linee le tendenze di una certa fase della storia elettorale di un paese”<sup>10</sup>. Vi rientrano aspetti quali le fratture sociali rilevanti, la presenza di sub-culture politiche e di fenomeni di territorializzazione del voto, l’incidenza del voto di appartenenza e delle identificazioni di partito e di area, la concentrazione di atteggiamenti preclusivi nei confronti di certe forze politiche, il radicamento di tradizioni particolaristiche e clientelari (voto di scambio di lungo periodo).

Per contro, i fattori prossimi fanno riferimento al fatto che sempre di più “sui comportamenti elettorali agiscono anche fattori di breve periodo che dispiegano la loro influenza nelle settimane o, al massimo, nei mesi che immediatamente precedono una consultazione. Presi nel loro insieme, i fattori congiunturali definiscono il clima particolare di una determinata elezione”<sup>11</sup>. In genere, si tratta di fattori che alimentano la presenza del cosiddetto voto di opinione, in particolare ci si riferisce al peso che in una data elezione possono assumere dei temi politici salienti (o *issues*), ma anche l’immagine dei candidati e dei leader di partito. In effetti, l’immagine del candidato conta non solo sul piano dei contenuti politici e simbolici che evoca, ma anche in considerazione della sua capacità (e/o delle aspettative che alimenta) di utilizzare le risorse e di indirizzare le decisioni pubbliche (specialmente se accede o è in grado di influenzare posizioni di governo) per soddisfare specifici interessi (potremmo così parlare di un voto di scambio di breve periodo). Inoltre, qui entra in campo anche il ruolo dei mezzi di comunicazione di massa nella definizione dell’agenda politica e nell’influenzare (talvolta fino al limite della manipolazione) l’opinione pubblica. Se spostiamo l’attenzione sulla parte centrale della fig. 1, vi troviamo le tre dimensioni salienti dalla cui interdipendenza dipende il gioco elettorale.

Tuttavia, fin qui il nostro modello di interazione a tre dimensioni è stato considerato come statico, per lo meno come invariante rispetto alle vicende

---

<sup>9</sup> Cfr. G. Sani, *Elezioni. Comportamenti elettorali*, in Enciclopedia delle Scienze Sociali, vol. VI, Roma, Treccani, 1993, pp. 519-526. Si veda anche R. Mannheim, *Elezioni e comportamento elettorale*, in L. Morlino (a cura di), *Scienza politica*, Torino, Fondazione Agnelli, 1989, pp. 145-179.

<sup>10</sup> G. Sani, op. cit., p. 523.

<sup>11</sup> *Ibidem*, p. 524.

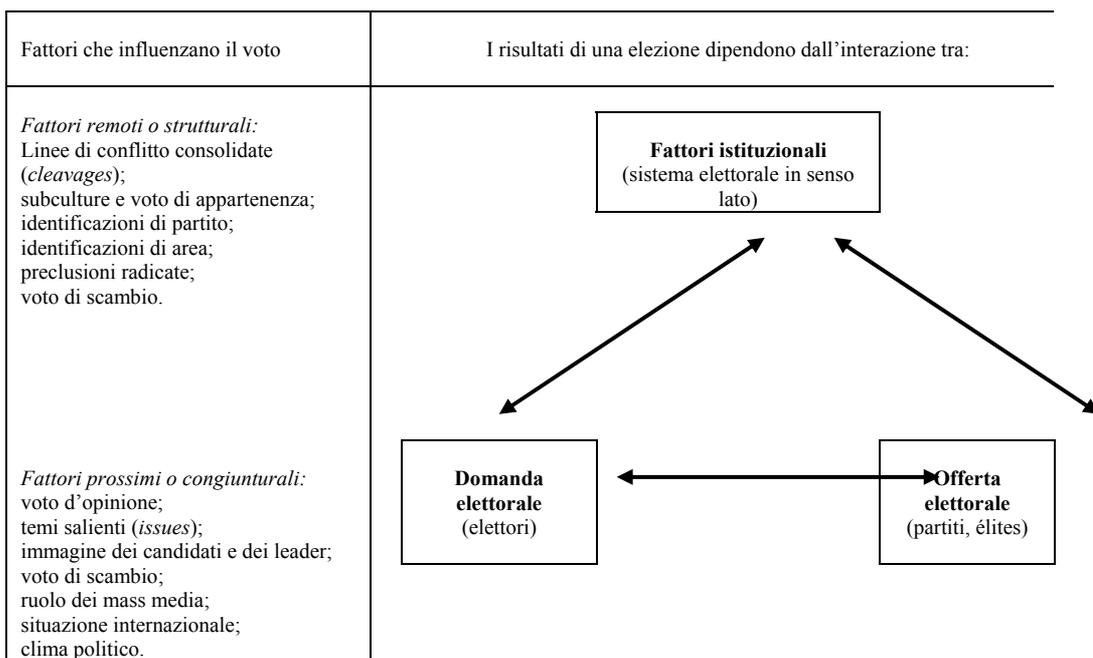
che hanno caratterizzato il sistema politico italiano nel lungo periodo di tempo qui preso in esame. Insomma, occorre verificare se e quanto (ma anche quando) il mercato elettorale italiano è diventato turbolento, se (e quando) ci sono state discontinuità significative in una o più delle dimensioni richiamate (regole, offerta, domanda). In genere, con riferimento al quadro politico nazionale, ma il discorso si può estendere ai livelli subnazionali, si è sostenuto che le componenti del mercato elettorale sono state nel nostro paese tradizionalmente stabili, addirittura ossificate. Le elezioni in Italia per lungo tempo non hanno avuto granché da dire e da registrare. Dopo il terremoto degli anni '70 è con gli anni '80 che si comincia a segnalare una regolare fibrillazione ed irrequietezza sia sul versante della domanda che dell'offerta elettorale. Questi sono gli anni della *mobilità* anche se ancora senza *movimento*, cioè mentre i sondaggi indicavano la presenza di quote sempre più consistenti di elettori insoddisfatti ed irrequieti, tutto ciò non si traduceva ancora in spostamenti significativi di voto, in effettiva volatilità elettorale<sup>12</sup>. I partiti tradizionali resistevano, anche se sfidati da nuovi protagonisti (le Leghe al Nord, La Rete al Sud) e anche se perdevano sostegno elettorale (crescita dell'astensionismo, voto difforme) ed associativo (declino degli iscritti). Le regole elettorali rimanevano, comunque, cristallizzate: la proporzionale continuava ad essere la chiave di volta del sistema a tutti i livelli territoriali ed istituzionali. Il movimento arrivò nei primi anni '90 ed ebbe l'intensità di un vero e proprio *tsunami* politico ed elettorale che travolse la Prima Repubblica, i suoi riti e liturgie, la sua classe politica principalmente di governo e ne destrutturò alle fondamenta la costituzione materiale. Adesso, le nostre tre dimensioni cambiano radicalmente e contestualmente, si assiste a profondi processi di de-allineamento partitici ed elettorali e, poi, a dei tentativi di ri-allineamento (per altro, non ancora del tutto fissati), all'avvento di nuove forze politiche in un certo senso aliene rispetto allo scenario repubblicano (Fi, i partiti personali, le coalizioni, ecc.). La stessa competizione adesso avrebbe assunto modalità diverse: dal multipolarismo più o meno polarizzato al bipolarismo frammentato ed eterogeneo<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Per i primi decenni della storia repubblicana si veda G. Galli *et al.*, *Il comportamento elettorale in Italia*, Bologna, il Mulino, 1968; per gli anni '70 e '80 si rimanda a A. Parisi (a cura di), *Mobilità senza movimento*, Bologna, il Mulino, 1980 e a R. Mannheimer e G. Sani, *Il mercato elettorale. Identikit dell'elettore italiano*, Bologna, il Mulino, 1987. Più in generale si veda P. Corbetta, A. Parisi, H. Schadee, *Elezioni in Italia. Struttura e tipologia delle consultazioni politiche*, Bologna, il Mulino, 1996.

<sup>13</sup> Per chi volesse seguire le vicende elettorali dell'ultimo quindicennio e dei relativi protagonisti può, tra gli altri, soffermarsi sui contributi del gruppo di ricerca di Bartolini e D'Alimonte, *Maggioritario ma non troppo*, Bologna, il Mulino, 1995; D'Alimonte e Bartolini, *Maggioritario per caso*, Bologna, il Mulino, 1997; D'Alimonte e Bartolini, *Maggioritario*

Fig. 1 – Modello di interazione e fattori di influenza dei risultati elettorali.



Il riferimento alla cesura degli anni '90 introduce, dunque, una discontinuità nell'offerta-proposta che gli elettori si trovano di fronte e, conseguentemente, nella loro domanda-risposta, ma anche le regole del gioco (cioè i fattori istituzionali) in quegli anni sono drasticamente mutate. Il punto semmai è che, a distanza di un quindicennio, il sistema politico mostra ancora cospicui segni di inerzia di moto, di un mutamento incessante che non accenna a stabilizzarsi, la transizione italiana sembra ancora non aver approdato a qualcosa di stabile. Un ultimo aspetto che ci preme mettere in risalto è che, a partire dai primi anni '90 e per l'esattezza, visto che stiamo parlando di una provincia siciliana, a partire dall'entrata in vigore della legge regionale 7 del 1992 che ha introdotto la demo-elezione del primo cittadino, si è assistito ad una stratificazione di leggi elettorali per cui al monocromatismo proporzionale che ha caratterizzato, di fatto, la storia elettorale della Prima Repubblica, ha fatto seguito un policromatismo semi-maggioritario e semi-proporzionale. Pertanto, sia l'offerta politica che la domanda elettorale si sono trovate di fronte, a

---

*finalmente?*, Bologna, il Mulino, 2002; D'Alimonte e Chiaramonte, *Proporzionale ma non solo*, Bologna, il Mulino, 2007; A Chiaramonte e R. D'Alimonte, *Proporzionale se vi pare*, Bologna, il Mulino, 2010. Il solo accostamento dei titoli dei volumi costituisce già un tentativo di inseguire e interpretare i cambiamenti politici degli ultimi quindici anni.

seconda dei livelli territoriali ed istituzionali di riferimento, una struttura delle opportunità politiche differenziata. Nella tav. 2 abbiamo provato a compendiare la pluralità dei regimi elettorali dei quali dovremo tener conto, anche implicitamente, nella lettura dei nostri dati.

Tav. 2 – La pluralità dei regimi elettorali in Italia (1992-2009).

Ambito	Riforme elettorali				
	nazionale	1992 pref. unica	1993 l. n. 277 “mattarellum” 3/4 magg. e 1/4 proporzionale		2005 l. n. 270 “porcellum” proporz. con premio di magg. e soglie multiple
regionale				2005 l. r. n.7 proporz. con premio di magg. e sbarramento	
comunale	1992 l.r. n. 7 elezione diretta del sindaco		1997 l.r. n. 35 adattamento alla l. n. 81/93		
provinciale		1993 l.r. n. 26 elezione diretta del presidente della prov.			
europeo					2009 l. n. 10 proporz. con sbarramento al 4%

## 2. Un quadro d’insieme

Proviamo a capire ora se e come la fisionomia politico-elettorale della provincia di Ragusa si discosta da quella del resto della Sicilia. La necessità di contestualizzare le vicende elettorali della provincia di Ragusa, in riferimento a trend e dinamiche rinvenibili a livello di aggregazione più ampio dei dati (regionale e nazionale), mira a far risaltare la specificità del comportamento degli elettori iblei.

Partiamo dall'isolare le più significative regolarità di comportamento dell'elettorato siciliano in genere, regolarità che per la loro tipicità e il loro grado di persistenza sembrano avere natura di vere e proprie costanti, e che, sul piano comparato, fanno risaltare una persistente frattura politica e culturale fra il Nord e il Sud del Paese. Innanzitutto, l'elettore siciliano ha tradizionalmente mostrato una minore propensione a partecipare alle tornate elettorali rispetto a quello nazionale. I tassi di astensionismo sono costantemente più alti nel Meridione e nelle isole e le relative differenze sono andate via via crescendo nel corso degli anni. In secondo luogo, il voto dell'elettore siciliano è prevalentemente moderato e orientato al centro-destra rispetto a quello del Centro-Nord. Dal voto per la monarchia nel referendum istituzionale del 1946 al peso elettorale delle liste notabiliari e monarchiche ben oltre la metà degli anni '50, dalla clamorosa affermazione del Msi nelle elezioni del 1972 al successo oltremisura, rispetto al resto del Paese, di Fi e An nelle elezioni del 1994. L'elettore siciliano ha, inoltre, storicamente sviluppato una profonda affinità elettiva con le forze politiche che più a lungo hanno controllato le leve del potere nazionale e locale, ciò a partire dal ruolo predominante della Dc. Una quarta costante è costituita dalla spiccata personalizzazione del voto, fenomeno che trova espressione nell'elevato uso del voto di preferenza che sempre l'elettorato siciliano ha fatto registrare anche rispetto al resto del Meridione. Infine, l'elettorato siciliano mostra una permanente instabilità che si esprime in due direzioni diverse: la elevata volatilità dei vari partiti tra una tornata elettorale e l'altra e la forte instabilità delle preferenze dell'elettorato tra elezioni di diversa tipologia (amministrative, nazionali, regionali, europee).

Alla luce di queste costanti dell'elettorato siciliano, c'è una specificità dell'elettorato ibleo?

L'eventuale specificità dei caratteri del comportamento elettorale ragusano rispetto a quello siciliano e italiano va ricercata nella analisi di quattro diversi aspetti: tratti peculiari del sistema partitico; mobilitazione e partecipazione elettorale; affinità elettive e preferenze partitiche; voto di preferenza e personalizzazione della politica.

Diamo, anzitutto, uno sguardo ai tratti peculiari del sistema partitico ibleo, concentrandoci in particolare sulla Prima Repubblica, la sola che ci permette di analizzarne formato e meccanica in maniera diacronica. La tab. 1 indica la rilevanza che nel mercato elettorale ibleo hanno avuto la Dc e il Pci nella Prima Repubblica. L'incidenza di questi due attori è misurata dall'indice di concentrazione del voto che, come si vede dalla tabella 1, si mantiene piuttosto elevato, oscillando mediamente attorno ai 70 punti percentuali.

Nella seconda riga sono riportati i dati in percentuale della volatilità elettorale in provincia di Ragusa, Sicilia e Italia. Da una analisi dei dati, si può dire che il mercato elettorale ragusano è stato agitato ma non turbolento. La volatilità è stata più alta di quella nazionale ma inferiore a quella siciliana. Mediamente poco meno di 9 elettori hanno cambiato preferenza partitica in provincia di Ragusa nelle 10 elezioni che vanno dalla tornata del '53 a quella del '92, contro circa 11 siciliani e i poco più di 8 italiani. Per il calcolo si sono escluse dal computo i valori relativi alle elezioni del 1948, le prime del dopoguerra, per il carattere ancora fluido dei rapporti di forza tra i partiti e gli assetti istituzionali del Paese e i valori relativi alle elezioni del 1994, le prime della cosiddetta Seconda Repubblica, per il carattere anche in questo caso di transizione prevalente nella scena politica nazionale. In entrambi i casi si può parlare di volatilità elettorale critica. Come era prevedibile, la più alta volatilità si registra, infatti, tra le elezioni del 1946 e del 1948 (quando ben 21 elettori su cento nella provincia cambiarono preferenze partitiche, contro i 23 nel resto del Paese e i quasi 29 nell'isola) e tra le elezioni del 1992 e le elezioni del 1994 (45,3%). La fluidità delle scelte di voto va, invece, scemando a partire dalle elezioni del 1953 per stabilizzarsi sulla soglia del 9% fino al 1992.

Tab. 1 – Evoluzione del sistema partitico della provincia di Ragusa alla luce di alcuni indicatori (1946-94).

	1946	1948	1953	1958	1963	1968	1972	1976	1979	1983	1987	1992	1994
Indice di concentrazione del voto	47,3	79,6	65,2	70,0	70,2	74,3	69,5	76,2	71,9	65,8	68,8	55,0	-
Dc + Pci <sup>1</sup>	68,9	79,6	73,4	80,2	80,3	81,4	76,4	85,4	82,3	79,8	82,5	72,5	-
Dc + Pci + Psi <sup>2</sup>													
Indice di volatilità <sup>3</sup>	-	21,5	12,7	7,7	7,4	11,2	7,3	9,1	5,3	9,5	5,9	12,1	45,3
Ragusa	-	28,9	19,6	11,3	8,9	8,7	8,2	9,0	10,9	9,0	4,9	16,4	55,0
Sicilia	-	22,8	13,3	4,5	7,9	3,4	4,9	8,2	5,3	8,5	8,4	16,2	41,9
Italia													
Numero delle liste (val. ass.)	12	15	12	11	9	11	13	10	13	13	15	16	15
Primo partito	Dc	Dc	Dc	Dc	Dc	Dc	Dc	Dc	Dc	Pci	Pci	Dc	Fi
Secondo partito	Psiup	Fdp	Pci	Dc	Dc	Pds	Pds						

1: Nelle elezioni del 1948 sono stati considerati i voti della Dc e del Fronte Popolare (Pci e Psi); nelle elezioni del 1992 sono stati considerati i voti di Dc e Pds.

2: Nelle elezioni del 1968 sono considerati i voti di Dc, Pci e Psi (Psi e Psdi).

3: L'indice di volatilità è uguale alla semisomma degli scarti in valore assoluto tra le percentuali di voti ottenuti dallo stesso partito in due elezioni successive.

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Ministero degli Interni.

## 2.1 Mobilitazione e partecipazione politica

Nelle figg. 2 e 3 sono riportati i dati sulla partecipazione, rispettivamente, alle elezioni politiche (Camera dei deputati) e regionali in provincia di Ragusa, Sicilia e Italia. Qui la distintività del voto ragusano viene ben messa in evidenza dalla diversa altezza delle curve che indica una sorta di *effetto sandwich*. Come dire che l'elettore ibleo ha una maggiore propensione a recarsi alle urne rispetto all'elettore siciliano, ma minore rispetto a quello italiano. Sebbene, infatti, il fenomeno della partecipazione segua ai tre livelli presi in considerazione le stesse linee evolutive (con un evidente e costante calo della partecipazione), diverse sono le intensità. Così mentre in Italia mediamente 11 elettori su cento non si recano alle urne, in Sicilia sono ben 19 e in provincia di Ragusa sono 14 (e la stessa evidenza emerge per l'astensionismo alle elezioni regionali: 15, 27 e 22). Potremmo dire allora che quella ragusana è la più "italiana" delle province siciliane in fatto di affluenza alle urne. Tuttavia, questo giudizio per così dire sincronico, che mette in rilievo la varianza e distintività territoriale, va accompagnato da una rapida ricostruzione della varianza diacronica, ovvero di come è mutato l'astensionismo nella nostra area a partire dal secondo dopoguerra. Questo è, infatti, il lasso di tempo che abbiamo preso in esame analizzando le elezioni politiche ai tre livelli territoriali consueti (provinciale, regionale e nazionale): si veda la fig. 2. Per quanto riguarda invece la fig. 3, relativa al confronto della partecipazione elettorale nelle elezioni regionali per favorire il confronto con i dati nazionali abbiamo limitato la comparazione a partire dal 1971 (com'è noto in Sicilia le prime elezioni regionali risalgono al 1947). Basta una rapida occhiata alle due figure per cogliere un trend inesorabile anche per il mercato elettorale ibleo. Negli oltre sessanta anni considerati si è registrato un sistematico aumento delle defezioni dei nostri elettori dalla competizione elettorale; l'affluenza alle urne è calata di oltre 16 punti percentuali alle politiche e alle regionali (ma in questo ultimo caso il calcolo parte dagli anni Settanta). Inoltre, con le elezioni politiche del 2008 sembra chiudersi la forbice tra partecipazione elettorale siciliana e iblea (fig. 2), mentre nelle elezioni regionali svoltesi nello stesso giorno il trend si inverte (fig. 3), la partecipazione ritorna a crescere di circa 7 punti a Ragusa e di 8 in Sicilia. Per trovare delle tornate elettorali (regionali) dove la mobilitazione degli elettori si fa più incisiva dobbiamo tornare alla metà degli anni '80 o, andando ancora più indietro, alla metà degli anni '70. Questi anni sono significativi anche per l'affluenza alle urne alle elezioni politiche, allora è la reazione di un elettorato tendenzialmente moderato e conservatore che vede minacciata la "cittadella democristiana", come si disse allora, dal paventato sorpasso comunista. I

movimenti in entrata e in uscita dal mercato elettorale si collocano, oggi, in un contesto molto diverso; sotto il profilo del trend questi sobbalzi partecipativi si innestano su un substrato di attivazione politica ben più basso rispetto a quello degli anni '70. D'altra parte, riflettono anche gli assestamenti del sistema politico regionale e locale attorno alla nuova offerta politica di centrodestra e gli effetti di mobilitazione che ne conseguono. Comunque, crediamo che si tratti di deviazioni congiunturali per nulla in grado di imprimere una svolta significativa nella dinamica dell'astensionismo dei nostri mercati elettorali.

Fig. 2 – Percentuale di votanti alle elezioni politiche (1948-2008)

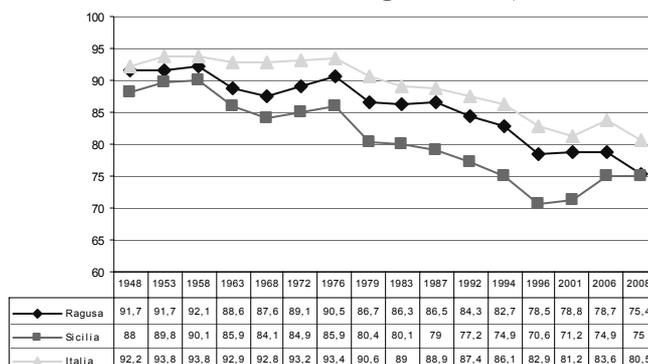
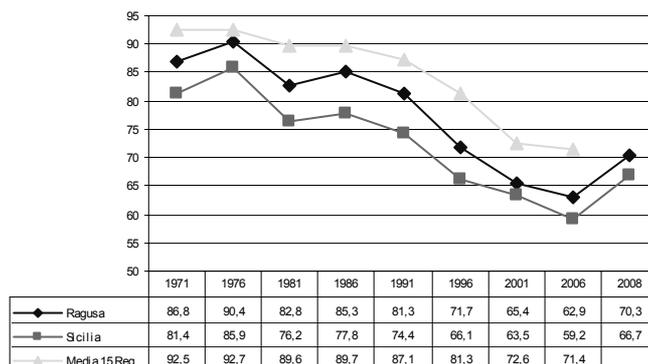


Fig. 3 – Percentuale di votanti alle elezioni regionali (1971-2008)



Tuttavia, questi dati sull'affluenza alle urne non devono trarci in inganno facendoci propendere per un'immagine partecipante e "civica" dell'elettorato ibleo. Basta guardare, infatti, alla impennata che negli ultimi anni hanno avuto le diverse componenti del voto inespresso (astensionismo passivo ed astensionismo attivo, ovvero schede bianche e voti nulli) per cogliere la

presenza del “cittadino ombra”<sup>14</sup> (Pasquino 1994), da questo punto di vista non sfugge neanche quell’Isola nell’Isola che è la provincia di Ragusa.

Il primo aspetto che va sottolineato è relativo alla incidenza del non voto e del voto non valido. Uno sguardo ai dati riportati nella tab. 2 consente di abbozzare una prima periodizzazione dell’andamento dei due fenomeni.

Un primo periodo, dal 1948 al 1958, comprende le prime tre elezioni politiche: è questa la fase della instaurazione e del consolidamento del sistema politico italiano e delle sue regole del gioco. In questa prima fase circa 92 elettori su cento si recano alle urne contro gli 89 della Sicilia e i 93 del resto del Paese. La seconda fase, dal 1963 al 1976, si caratterizza per una stabilizzazione del trend astensionista. Le astensioni diventano a due cifre per flettere solo nel ’76 (elezioni “particolari” in cui si paventava il sorpasso del Pci, elemento che spiega l’impennata di mobilitazione – 90,5% – e la concentrazione del voto sulla Dc – 40,7% vs. 35,5% del Pci) pur rimanendo fissate ad un tetto più elevato del periodo precedente (11 vs. 8 punti percentuali). Dal 1979 al 1994, la terza fase, si assiste ad una crescita dell’astensionismo (e più in generale di tutte le componenti del voto inespresso). Il tasso di astensionismo balza al 13,3% nel 1979 per arrivare al temporaneo picco del 17,3% del 1994. L’ultima fase, dal 1996 al 2008, vede il tasso di astensionismo superare la soglia del 20%, arrivando al 24,6% nelle elezioni politiche del 2008.

Tab. 2 – Voto inespresso (astensionismo, voti nulli e schede bianche) in provincia di Ragusa (el. pol. 1948-2008).

	Astenuti	Voti nulli	Schede bianche	Totale voti inespressi
1948	8,3	1,9	0,4	10,6
1953	8,3	4,7	0,8	13,8
1958	7,9	1,5	0,8	10,2
1963	11,4	1,8	1,1	14,3
1968	12,4	2,1	1,7	16,2
1972	10,9	1,9	1,4	14,2
1976	9,5	1,6	1,7	12,8
1979	13,3	2,8	2,2	18,3
1983	13,7	4,2	2,3	20,2
1987	13,5	4,4	2,3	20,2
1992	15,7	5,7	2,9	24,3
1994	17,3	5,8	5,6	28,7
1996	21,5	6,5	4,4	32,4
2001	21,2	4,1	4,6	29,9
2006	21,3	2,4	1,5	25,2
2008	24,6	3,4	1,9	29,9

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Ministero degli Interni.

<sup>14</sup> Per questa felice espressione si rinvia a G. Pasquino, *La Repubblica dei cittadini ombra*, Milano, Garzanti, 1994.

Quanto all'andamento dei voti nulli e delle schede bianche si presenta sostanzialmente congruente con quello dell'astensionismo, ovvero l'aumento dell'astensionismo passivo va di pari passo con una crescita del voto non valido, un orientamento di protesta e antipartitico dell'elettorato soprattutto negli anni della crisi, che fa sì che nel 1994 e nel 1996 sei elettori su 100 depositino nell'urna un voto nullo e cinque una scheda bianca. Insomma, è come se l'elettorato ragusano avesse man mano cambiato gusti in tema di "defezione" dal mercato elettorale. In particolare, a partire dagli anni '80, oltre ad aumentare l'astensionismo passivo aumenta anche quello attivo, ovvero la propensione a depositare nell'urna una scheda non valida.

## 2.2 Affinità elettive e preferenze partitiche

Veniamo alla distribuzione territoriale della forza elettorale dei partiti. I valori percentuali, con particolare riguardo ai 4 partiti più grandi organizzativamente ed elettoralmente della provincia di Ragusa, sono riportati nella tab. 3 per la Prima Repubblica e nella tab. 4 per la Seconda Repubblica.

Tab. 3 – Percentuale dei voti conseguiti da Dc, Pci, Psi e Msi nelle elezioni per la Camera dei deputati (1948-92).

	Voto Dc			Voto Pci/Pds			Voto Psi			Voto Msi		
	Ragusa	Sicilia	Italia	Ragusa	Sicilia	Italia	Ragusa	Sicilia	Italia	Ragusa	Sicilia	Italia
1948	46,8	47,9	48,5	32,8	21,0	31,0	32,8	21,0	31,0	4,7	3,1	2,0
1953	37,8	36,4	40,1	27,4	21,8	22,6	8,2	7,5	12,7	12,6	11,7	5,8
1958	40,4	42,9	42,4	29,6	21,9	22,7	10,2	10,8	14,2	13,5	6,9	4,8
1963	38,3	38,8	38,3	31,9	23,7	25,3	10,1	10,9	13,8	8,3	7,2	5,1
1968	43,2	40,4	39,1	31,1	22,5	26,9	7,1	11,5	14,5	6,8	7,0	4,5
1972	39,7	39,8	38,8	29,8	21,3	27,2	6,9	8,6	9,6	11,6	15,9	8,7
1976	40,7	42,2	38,7	35,5	27,6	34,4	9,2	9,0	9,6	8,1	11,0	6,1
1979	39,2	43,7	38,3	32,7	21,0	30,4	10,4	10,0	9,8	7,0	8,0	5,3
1983	32,5	37,9	32,9	33,1	21,6	29,9	14,2	13,3	11,4	9,9	10,2	6,8
1987	36,3	38,9	34,3	32,5	19,8	26,6	13,7	14,9	14,3	7,7	8,9	5,9
1992	33,8	41,2	29,7	21,2	10,1	16,1	17,5	14,0	13,6	6,1	5,6	5,4

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Ministero degli Interni.

Tab. 4 – Percentuale dei voti conseguiti da Fi, Pds, Ccd-Cdu e An nelle elezioni per la Camera dei deputati (1994-2008).

	Voto Fi/Pdl			Voto Pds/Ds/Ulivo/Pd			Voto Ppi/Ccd-Cdu/Udc			Voto An/Pdl		
	Ragusa	Sicilia	Italia	Ragusa	Sicilia	Italia	Ragusa	Sicilia	Italia	Ragusa	Sicilia	Italia
1994	29,2	33,6	21,0	24,2	16,5	20,4	8,5	8,3	11,1	13,4	14,0	13,5
1996	27,5	32,2	20,6	24,4	16,6	21,1	8,2	8,1	5,8	15,9	16,4	15,7
2001	36,5	36,7	29,4	13,6	10,3	16,6	5,5	7,3	3,2	10,5	10,7	12,0
2006	27,3	29,2	23,7	31,1	25,2	31,3	13,7	10,0	6,8	10,5	10,9	12,3
2008	43,2	46,6	37,4	27,8	25,4	33,2	12,2	9,5	5,6	43,2	46,6	37,4

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Ministero degli Interni.

Rispetto al dato siciliano, la specificità dell'area iblea è da ricercare nel carattere *quasi-subculturale* di una porzione significativa del voto per il Pci. Se infatti l'andamento del voto non presenta sorprese di rilievo nel corso di oltre mezzo secolo, nel senso che l'elettorato ragusano è in sintonia con l'evoluzione degli andamenti elettorali riscontrati a livello nazionale, gli elementi di interesse riguardano, invece, la distintività (ovvero l'altezza delle curve): due partiti vengono sistematicamente favoriti dall'elettorato ragusano, l'Msi rispetto a quello nazionale e il Pci rispetto a quello nazionale e regionale (figg. 4 a-d).

L'affinità elettiva con la destra è un tratto in linea con il conservatorismo, talvolta finanche protestatario, della cultura politica siciliana e ci dà una prima immagine di un elettorato ibleo tendenzialmente schiacciato sulle estreme e che premia le due formazioni antisistema della Prima Repubblica. Ma il dato scientificamente più rilevante e politicamente più significativo è il raffronto tra gli andamenti regionali e provinciali del Pci (fig. 4b). Si tratta di dati rilevanti che indicano l'esistenza di un tratto anomalo rispetto al panorama siciliano e meridionale in genere, al punto da far pensare alla esistenza di un voto quasi-subculturale, soprattutto in alcune zone della provincia (Comiso, Vittoria, Scicli, Acate).

Lo scarto medio tra la forza elettorale del Pci a livello provinciale e nazionale è, infatti, sempre positiva con una variazione che oscilla dall'1% circa nelle elezioni politiche del 1976 al quasi 7% del 1958 e lo scarto ritorna a crescere nel 1992 (5,1%). Per quanto attiene al confronto tra il dato medio provinciale e regionale lo scarto è parimenti positivo ma ben più cospicuo: con punte minime di quasi un punto percentuale nelle elezioni degli anni '50 e punte massime che, come si vede dalla tab. 3, superano l'8% a cavallo tra gli anni '60 e '70 e addirittura scavalcano la soglia degli 11 punti percentuali tra gli anni '70 e gli anni '80.

Ciò non toglie che la Dc costituisca un partito dominante anche nel panorama provinciale, trovandosi, come vedremo, al centro dei flussi elettorali che

tagliano l'area di centro-destra del sistema partitico ibleo; pur presentando in modo inequivocabile i tratti di quel "resistibile declino"<sup>15</sup> che a partire dalle elezioni politiche del 1983 ne caratterizza la dinamica elettorale e organizzativa a livello nazionale.

Fig. 4a – Voto alla Dc in Italia, in Sicilia e in provincia di Ragusa (el. pol. 1948-92).

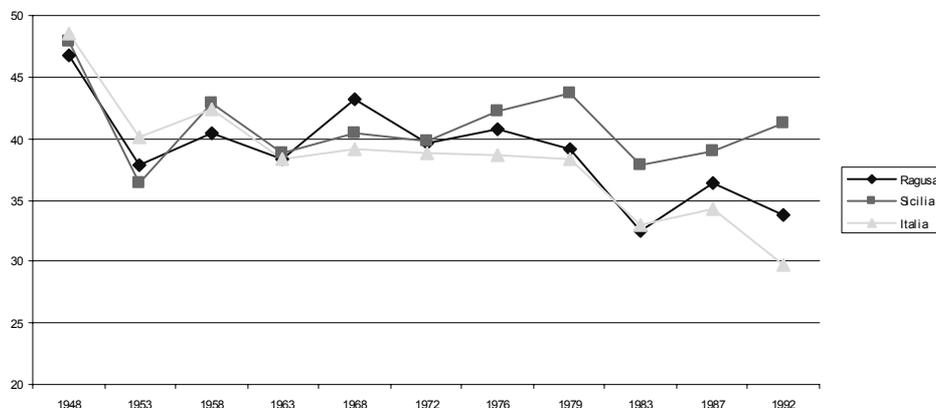
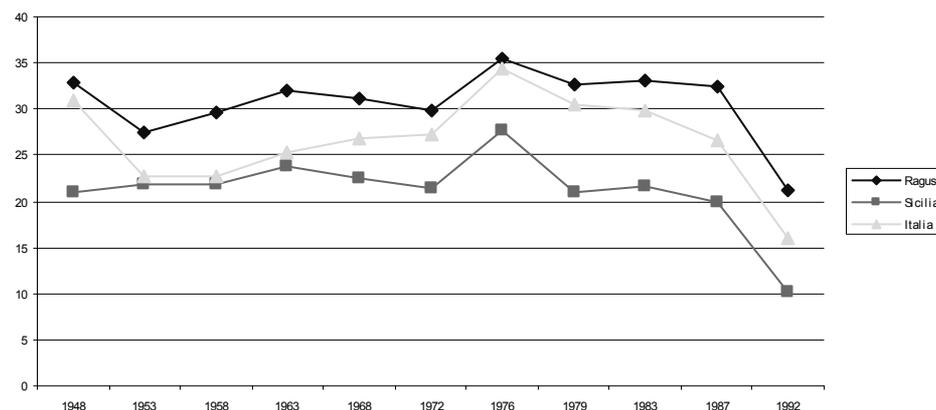


Fig. 4b – Voto al Pci in Italia, in Sicilia e in provincia di Ragusa (el. pol. 1948-92).



<sup>15</sup> Per questa espressione e l'analisi che ne consegue si rinvia a M. Caciagli, *Il resistibile declino della Democrazia cristiana*, in G. Pasquino (a cura di), *Il sistema politico italiano*, Bologna, il Mulino, 1985, pp. 101-127.

Fig. 4c – Voto al Psi in Italia, in Sicilia e in provincia di Ragusa (el. pol. 1948-92).

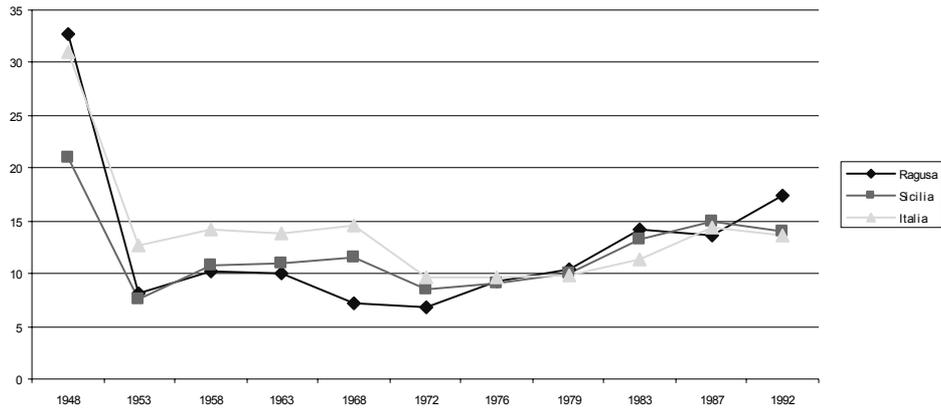
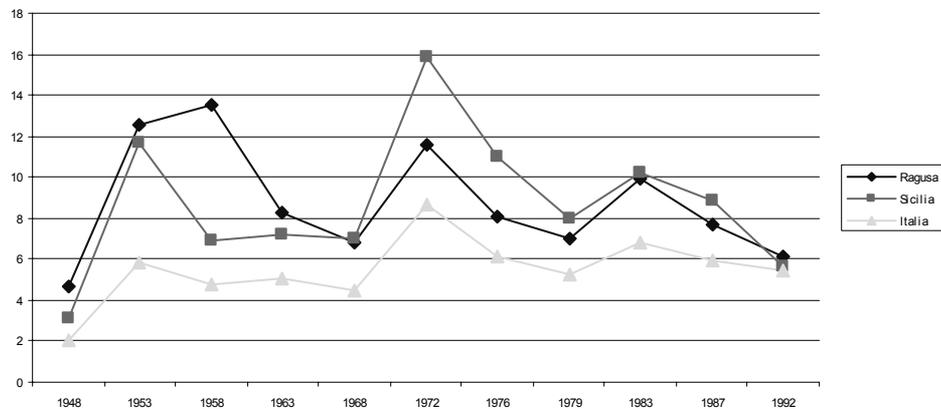


Fig. 4d – Voto al Msi in Italia, in Sicilia e in provincia di Ragusa (el. pol. 1948-92).



Nel caso della Dc si nota a partire dalla fine degli anni '70 una netta divaricazione tra il trend regionale e quello nazionale e ibleo, ciò avrebbe portato al colpo di coda del '92 quando in un contesto nazionale di sfilacciamento del voto democristiano, in Sicilia la Dc resiste crescendo di circa 6 punti percentuali in linea con la tendenza alla meridionalizzazione del suo voto che la stava caratterizzando da qualche anno. A livello nazionale e in provincia di Ragusa, invece, le consultazioni del '92 segnano l'inizio del crollo che sarebbe arrivato attraverso la via giudiziaria e l'implosione della vecchia "balena bianca". Mostra un maggiore isomorfismo il voto del Pci/Pds, già in calo dopo la svolta della Bolognina e la scissione con Rifondazione. Altrettanto isomorfico è l'andamento ai tre diversi livelli territoriali del voto

per il Psi, anzi in questo caso la caratteristica del voto socialista è questa costante crescita a partire dalla metà degli anni '70 che solo parzialmente è incrinata dalle elezioni di crinale del 1992 (in questo caso addirittura a Ragusa il voto socialista cresce di circa 4 punti). Quanto al Msi, il quarto partito per incidenza elettorale, mostra una elevata instabilità del proprio voto, con tre picchi nel 1958, nel 1972, e nel 1983. Si tratta di impennate che riflettono sì uno spostamento a destra del voto ma soprattutto una reazione alla crisi del partito di maggioranza relativa. Si tratta della faccia protestataria del conservatorismo meridionale della quale si diceva prima. Tuttavia, con le elezioni dei primi anni '90 il nostro partito non sembra dare particolare segni di vitalità (diversamente da quanto sarebbe accaduto in altre parti d'Italia), nulla lascia presagire che sarebbe diventato uno dei protagonisti della nuova stagione politica. Nel complesso sia pure con morfologie diverse i trend dei quattro partiti chiudono in negativo fatta eccezione per i socialisti.

Ma cosa accade nella Seconda Repubblica? A partire dalle elezioni politiche del 1994, la provincia per anni considerata la più rossa della regione ripone la propria fiducia nel centro-destra. Nel '94 oltre il 46% dell'elettorato ha dato il proprio voto al "Polo del buon governo", circa il 38% al "Polo di centro-sinistra - Progressisti" e poco più del 14% ai centristi del "Patto per l'Italia". In particolare, è Fi che con i suoi 29,2 punti percentuali ha contribuito per oltre la metà a rimpinguare il consenso elettorale del Polo di centro-destra, collocandosi ben oltre la media nazionale ma al di sotto del dato regionale (la Sicilia è considerata fin dalla discesa in campo di Berlusconi una regione "azzurra"). Anche in questo quadro, tuttavia, il Pds (almeno fino alle elezioni del 1996) appare sistematicamente favorito dall'elettorato ibleo rispetto alla media nazionale e regionale, e questo anche se nel 1996 la coalizione dell'Ulivo vince le elezioni politiche prevalendo sul Polo per le Libertà ma non in provincia dove il Pdl prevarrà con il 50,9% dei consensi<sup>16</sup>. Un ruolo forte è poi giocato nella Seconda Repubblica dai partiti post-democristiani, il Ccd-Cdu prima e soprattutto l'Udc, che risultano sovrarappresentati in provincia sia rispetto al dato nazionale (con uno scarto medio positivo di + 4,6%) che al dato regionale (+ 1,2%) – vedi figg. 5 a-d. Per la cronaca, il centro-destra vincerà il confronto in provincia anche nelle elezioni del 2001 (CdL 51,9% vs. 29,2% Ulivo), del 2006 (CdL 55,1% vs. 44,9% Ulivo) e del 2008 (Pdl-Mpa 48,6% vs. 31,0 Pd-Idv).

---

<sup>16</sup> La coalizione dell'Ulivo consegue una ampia maggioranza al Senato, ma senza riuscire a raggiungerla alla Camera dei deputati, dove necessita dell'appoggio di Rc, con cui aveva stabilito accordi pre-elettorali ("patti di desistenza"). Ma nell'ottobre 1998 il Governo Prodi cadrà proprio per il ritiro dell'appoggio di Rc.

Uno sguardo alle traiettorie dei voti validi per i nostri quattro partiti coglie dei trend ben distinti a seconda se guardiamo ai partiti di centrodestra o di centrosinistra. Nel primo caso si tratta di enfatizzare l'andamento del voto per Fi, che come si vede comporta una vera e propria scalata (un andamento a spezzata) che si chiude con l'invenzione del Pdl e con un bottino elettorale di tutto rispetto; ben oltre il tetto dei 40 punti percentuali in Sicilia e Ragusa e un po' sotto questa soglia a livello nazionale (37%). Si tratta di un trend che non è riconducibile al mero travaso di voti dei due partiti (Fi e An) che hanno dato vita al nuovo soggetto politico conservatore, il che è dimostrato dalla semplice aritmetica politica (vedi tab. 4), e che politicamente imprime una forte pressione, non priva di successive tensioni, ad An inchiodata alla soglia del 10%. L'andamento del voto per Fi e poi per il Pdl si mostra anche perfettamente speculare a quello dei due principali partiti di centro-sinistra con le elezioni critiche, o se si preferisce di svolta, rappresentate rispettivamente dalla tornata del 2001 e, appunto, del 2008. Il pendolarismo delle fortune elettorali segue le vicende nazionali e di governo dei partiti e delle rispettive coalizioni, ciò imprime sulle nostre figure (figg. 5 a-d) un trend segmentato caratteristico di una democrazia finalmente (specialmente dopo le elezioni del 1996) dell'alternanza e rotazionale ma che non sembra mostrare segni di riallineamento stabile dell'elettorato: da qui il continuo cambio di preferenze, di vincitori e anche di maggioranze di governo. Insomma, si tratta di un altro segnale della difficile transizione italiana: un continuo gioco di allineamenti e riallineamenti elettorali. Il che indica una dinamica ben diversa da quella presentata nella fig. 4 (a-d) relativa alla Prima Repubblica dove i partiti mostravano una elevata stabilità del voto nel tempo, il che era indicatore di un mercato sostanzialmente chiuso e di un sistema partitico inchiodato al centro, con un partito dominante (la Dc) che ammetteva solo un ricambio periferico degli alleati minori.

Fig. 5a – Voto a Fi in Italia, in Sicilia e in provincia di Ragusa (el. pol. 1994-2008).

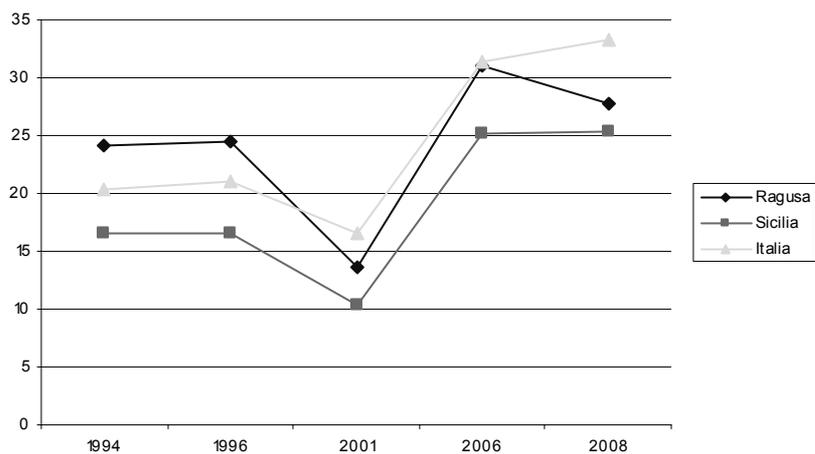


Fig. 5b – Voto a Pds in Italia, in Sicilia e in provincia di Ragusa (el. pol. 1994-2008).

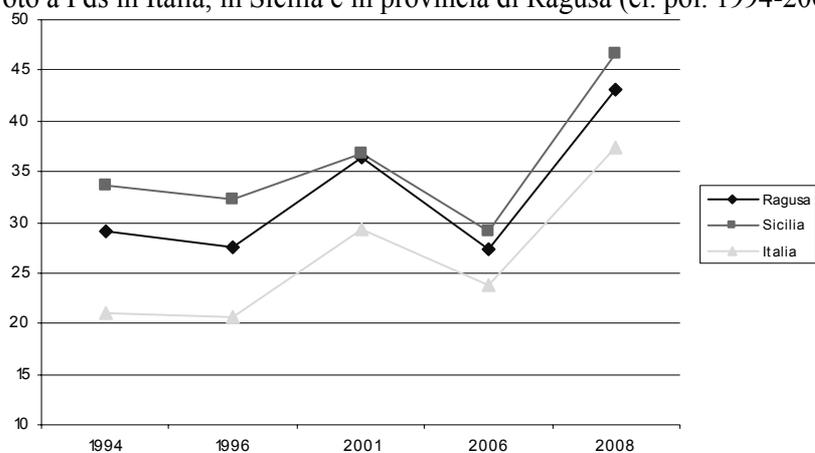


Fig. 5c – Voto a Ppi in Italia, in Sicilia e in provincia di Ragusa (el. pol. 1994-2008).

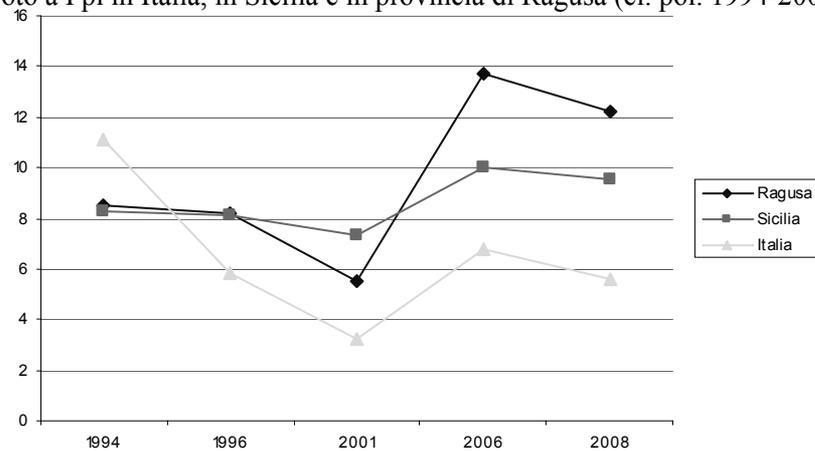
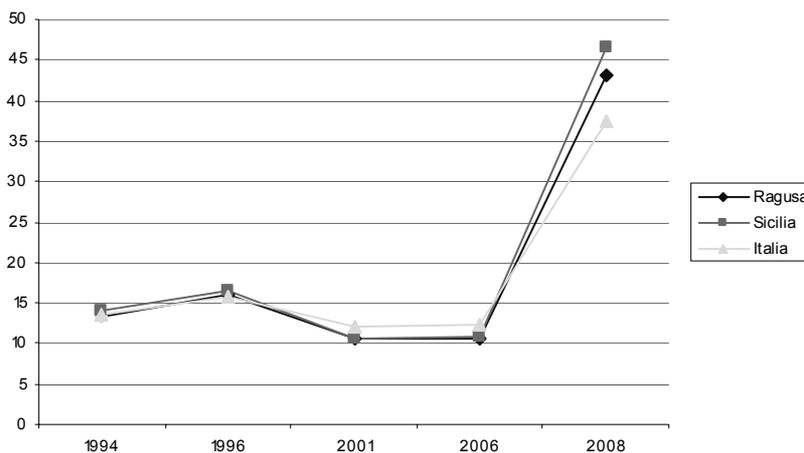


Fig. 5d – Voto ad An in Italia, in Sicilia e in provincia di Ragusa (el. pol. 1994-2008).



### 2.3 Voto di preferenza e personalizzazione politica

Una ulteriore costante della storia elettorale siciliana è costituita dalla spiccata personalizzazione del voto. Tale fenomeno trova espressione nell'elevato uso del voto di preferenza che sempre l'elettorato siciliano ha fatto registrare, anche rispetto al resto del Meridione (tab. 5)<sup>17</sup>. Tuttavia, il fenomeno ha assunto da sempre toni diversi non solo in relazione al peso che ha per le diverse forze politiche (l'analisi dei dati dimostra che il fenomeno è andato aumentando negli anni '80 e un po' per tutti i partiti; anche se c'è da dire che specie in alcuni casi, quali Dc e Psi, si presenta con maggiore enfasi), ma anche con riferimento alla distribuzione territoriale, ed è questo l'elemento che per noi rileva maggiormente. Tradizionalmente, se il caso della provincia di Agrigento è quello dove l'uso del voto di preferenza è più spinto e si presenta con maggiore nettezza, sul fronte opposto troviamo proprio la provincia di Ragusa dove il rapporto particolaristico con la politica assume connotazioni più sfumate.

<sup>17</sup> Il voto di preferenza sta ad indicare nei rapporti tra rappresentanti e rappresentati il salto della mediazione dei partiti in quanto attori collettivi del processo politico: "l'alta personalizzazione del voto contraddistingue, dunque, i rapporti tra società civile e sistema dei partiti, e assume talvolta i toni di un esasperato individualismo che implica che il voto alla singola persona preceda e sovrasti quello al partito. Come dire che il singolo esponente politico, il singolo candidato costituiscono il necessario veicolo per un'adesione al soggetto collettivo partitico" (R. D'Amico, *La "cultura elettorale" dei siciliani*, in M. Morisi (a cura di), *Far politica in Sicilia*, Milano, Feltrinelli, 1993, p. 211).

Tab. 5 – Tassi di preferenza nelle elezioni per la Camera dei deputati per aree geografiche (1963-1992), val. %.

	1963	1968	1972	1976	1979	1983	1987	1992
Nord	18,7	19,1	19,5	18,9	16,5	16,3	19,4	43,7
Centro	28,5	27,3	39,6	25,1	24,6	24,2	20,4	38,4
Meridione	46,1	50,8	52,0	44,3	45,3	45,2	44,0	69,6
Isole	44,9	46,0	46,2	37,4	41,1	40,5	45,6	74,9
Italia	29,2	30,2	31,0	27,5	27,0	26,9	30,2	54,0

Fonte: per gli anni 1963-1987 (D'Amico, 1990); per il 1992 (De Luca, 2001).

In particolare, se ordiniamo le nove province siciliane in base ai loro scostamenti dal dato medio regionale del tasso di preferenza nelle elezioni regionali del periodo 1996-2008 (80,1%) troviamo la seguente graduatoria:

1. province a vocazione marcatamente individualistica, cioè con valori dei tassi di preferenza ben più alti della media regionale (Agrigento e Messina);
2. province a vocazione individualistica, cioè con valori dei tassi di preferenza prossimi – in più o in meno – al dato medio (Caltanissetta, Trapani, Palermo, Siracusa e Catania);
3. province a vocazione debolmente individualistica, cioè con valori dei tassi di preferenza ben sotto il dato medio (Enna e, soprattutto, Ragusa).

Come si vede, anche in questo caso, si può parlare di specificità dell'area iblea che presenta rispetto al panorama regionale una cultura meno *candidate oriented* rispetto alle altre province. Per avere una idea della distintività dell'area iblea basta considerare il campo di variazione dei tassi di preferenza della tab. 6 tra il dato ragusano, che costituisce, in media, il valore più basso (pari a 75,3%), e il dato di Agrigento, che rappresenta la provincia con più spiccata vocazione individualistica (85,7%). Mediamente lo scarto tra la provincia di Ragusa e la provincia dove il fenomeno si presenta più marcato è di più di 10 punti percentuali, con punte di più del 12% nelle elezioni regionali del 2001 e del 2008.

Tab. 6 – Tassi di preferenza per provincia nelle elezioni regionali siciliane (1996-2008), val. %.

	1996	2001	2006	2008
Agrigento	86,8	88,2	90,2	77,7
Caltanissetta	82,8	84,4	86,9	71,1
Catania	76,8	82,6	85,9	70,2
Enna	80,2	76,8	85,4	63,9
Messina	82,5	84,9	87,2	74,2
Palermo	78,3	82,9	85,6	71,5
Ragusa	78,5	75,3	82,1	65,5
Siracusa	81,0	83,5	86,1	68,0
Trapani	79,8	84,0	86,1	69,1
<i>Sicilia</i>	80,0	83,2	86,3	71,0

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Ministero degli Interni.

### 3. Il voto differenziato

#### 3.1 Differenziazioni tipologiche

La permanente instabilità dell'elettorato si esprime, come detto, in due direzioni diverse, la volatilità elettorale ci ha consentito di analizzare lo spostamento "lordo" di elettori tra due elezioni contigue, una seconda questione riguarda il raffronto tipologico, cioè il confronto tra andamenti del voto nella stessa area territoriale in occasione di elezioni di diverso livello istituzionale. Ricorriamo a tal fine ad una analisi diacronica riservata al confronto tra le percentuali di voti conseguiti dai principali partiti in elezioni disomogee, in particolare, in una *first order election* (le elezioni politiche) e due *second order elections* (le elezioni comunali e le elezioni regionali)<sup>18</sup>.

Il consenso circa l'esistenza nel nostro Paese di un comportamento di voto differenziato è, d'altronde, unanime, così come l'idea che l'indice di voto differenziato assuma valori straordinariamente più elevati nel Sud del Paese. In genere, tale fenomeno è ricorrente, si presenta nel confronto tra ogni elezione, rilevante, specie al Sud, selettivo, non si distribuisce casualmente tra i partiti, ma mostra delle regolarità significative (per esempio tra partiti di governo e di opposizione). Inoltre, non riguarda solo l'espressione delle scelte di voto ma tutte le componenti del comportamento elettorale, quindi, anche la partecipazione.

<sup>18</sup> Per la distinzione tra *first order elections* e *second order elections* si veda M. Caciagli e P. Corbetta (a cura di), *Elezioni regionali e sistema politico nazionale*, Bologna, il Mulino, 1987.

Se guardiamo, a tal proposito, i dati riportati nella tab. 7 si vede che la varianza tra i due tipi di elezioni, politiche e comunali, presenta andamenti contraddittori. Se si escludono, infatti, i dati del 1953 (+5,4%) e del 1996 (+4,4%) lo scarto non supera mediamente il punto percentuale. Per di più, in alcune tornate elettorali gli scarti negativi ci ricordano che l'elettorato ibleo partecipa di più proprio nelle elezioni comunali dove il rapporto tra cittadini, candidati e partiti è più prossimo. Il che, a dire il vero, costituisce un fenomeno tipico e ricorrente del comportamento elettorale dei meridionali. Anzi, potremmo sostenere che nel corso del tempo l'*exit* degli elettori meridionali è stato visto sempre meno come forzoso, frutto di necessità, e sempre più come il riflesso di aspetti politici e selettivi. Ciò si evince proprio dal confronto tra elezioni amministrative e politiche, per cui, in occasione delle prime, con una certa sistematicità, si riscontra che il grado di attivazione politica dei meridionali cresce sensibilmente. Più le elezioni lo riguardano da vicino, più i temi lo toccano direttamente, più c'è la possibilità di attivare un rapporto diretto con i candidati, più elevata è la probabilità che esso si mobiliti. Al riguardo abbiamo parlato dell'operare di una sorta di "legge" della *mobilitazione inversa* degli elettori meridionali<sup>19</sup> che troverebbe spiegazione nella costruzione di reti di fiducia interpersonale e nell'uso distributivo delle posizioni di governo nazionale e/o locale (si veda il par. 2.3 sul voto *ad personam*).

Tab. 7 – Raffronto fra partecipazione nelle elezioni politiche e comunali con relative variazioni. Provincia di Ragusa (1953-2008) – val. %.

	1953	1968	1979	1992	1996	2001	2006	2008
Partec. Pol.	91,7	87,6	86,6	84,3	78,5	78,8	78,7	75,4
Partec. Com.	86,3	86,6	86,4	86,8	82,3	74,1	78,7	75,5
Variazione %	+5,4	+1,0	+0,2	-2,5	+0,4	+4,4	+0,1	-0,1

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Ministero degli Interni.

Quando poi passiamo a considerare il confronto tra elezioni politiche e regionali (tab. 8) ci accorgiamo della presenza di una maggiore regolarità, così ad uno scarto positivo appena superiore ai 3 punti percentuali nella Prima

<sup>19</sup> Abbiamo sviluppato questo aspetto nel recente F. Raniolo, *Tra dualismo e frammentazione. Il sud nel ciclo elettorale 1994-2008*, in A. Chiaramonte e R. D'Alimonte (a cura di), *Proporzionale se vi pare*, Bologna, il Mulino, 2010, pp. 129-171.

Repubblica fa seguito una differenziazione che supera in media i 10 punti percentuali nella Seconda Repubblica. Insomma, l'attivazione politica degli elettori è maggiore alle politiche piuttosto che alle regionali (un dato questo in linea con gli andamenti nazionali), mentre nel confronto tra politiche e comunali tende ad essere maggiore in questo secondo caso (il che, come si è detto, è in linea con gli andamenti regionali).

Tab. 8 – Raffronto fra partecipazione nelle elezioni politiche e regionali con relative variazioni. Provincia di Ragusa (1953-2008) – val. %.

	1953	1968	1979	1992	1996	2001	2006	2008
Partec. Pol.	91,7	87,6	86,6	84,3	78,5	78,8	78,7	75,4
Partec. Reg.	86,3	86,1	82,8	81,3	71,7	65,4	62,9	70,3
Variazione %	+5,4	+1,5	+3,8	+3,0	+6,8	+13,4	+15,8	+5,1

*Fonte:* Nostre elaborazioni su dati Ministero degli Interni.

Per quanto riguarda, poi, la differenziazione delle scelte di voto, il voto “distinto” dell'elettoratoibile a seconda che si tratti di eleggere consiglieri comunali, deputati regionali o deputati nazionali è sistematico. Vale a dire si presenta in ogni confronto preso in considerazione. Inoltre, la differenziazione tra i due *order* è rilevante. Se guardiamo alla sommatoria in valori assoluti degli scarti per il confronto comunali-politiche si vede che, per gli anni 1952-1992 e per le liste da noi considerate, almeno 13 elettori su cento cambiano preferenze tra le due tornate elettorali, con forti oscillazioni, dal 13% nel confronto 1952-1953 al 15% nelle tornate 1990-1992 (tab. 9), ma i dati diventano decisamente più alti nella Seconda Repubblica quando ben 33 elettori su cento cambiano preferenze (tab. 10): in particolare, la differenziazione vede, tra i partiti del centro-destra, Fi e An ottenere risultati decisamente migliori alle politiche (+ 7% An nel 1996; +19,2% Fi nel 2001), Ppi/Ccd-Cdu/Udc alle comunali (con punte del +11% e del +11,6%, rispettivamente, nel 1993 e nel 1997).

Tab. 9 – Andamento dei voti di lista nelle elezioni politiche e comunali con relative variazioni. Provincia di Ragusa (1952-1992) – val. %.

	Pol. 1953	Com. 1952	±	Pol. 1968	Com. 1970	±	Pol. 1979	Com. 1980	±	Pol. 1992	Com. 1990	±
Dc	37,8	41,9	-4,1	43,2	38,1	+5,1	39,2	39,2	-	33,8	34,2	-0,4
Pci/Pds	27,4			31,1	27,7	+3,4	32,7	29,3	+3,4	21,2	31,4	-10,2
Psi	8,2	41,0	-5,4	7,1	10,3	-3,2	10,4	15,7	-5,3	17,4	19,4	-2,0
Msi	8,7	12,2	-3,5	5,8	7,7	-1,9	6,6	4,6	+2,0	6,2	3,7	+2,5

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Ministero degli Interni.

Tab. 10 – Andamento dei voti di lista nelle elezioni politiche e comunali con relative variazioni. Provincia di Ragusa (1993-2008) – val. %.

	Pol. 1994	Com. 1993	±	Pol. 1996	Com. 1997	±	Pol. 2001	Com. 2002	±	Pol. 2008	Com. 2007	±
Fi	28,4	24,3	+4,1	27,0	10,3	+16,7	35,1	15,9	+19,2	43,2 <sup>2</sup>	17,4 <sup>2</sup>	+26,0
Pds/Ds	24,3	27,8	-3,5	24,1	19,8	+4,3	13,2	18,5	-5,3	27,8 <sup>3</sup>	17,4 <sup>3</sup>	+10,4
Ccd- Cdu/Udc	8,6 <sup>1</sup>	19,6 <sup>1</sup>	- 11,0	8,0	19,6	-11,6	6,1	14,7	-8,6	12,2	12,5	-0,3
An	14,2	9,4	+4,8	15,9	8,9	+7,0	10,6	10,0	+0,6	-	-	-

1: Ppi; 2: Pdl; 3: Pd

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Ministero degli Interni.

Quanto al confronto fra politiche e regionali, la prima cosa che salta agli occhi è la instabilità delle preferenze dell'elettorato tra le due elezioni; instabilità che non interessa però in modo uniforme tutti i partiti, ma si concentra, nella Prima Repubblica, nell'area politica di centro-destra. Molto meno instabile almeno inizialmente il consenso per Pci e Psi, con un ulteriore tratto in comune: entrambi i partiti ottengono performance migliori alle elezioni regionali rispetto alle politiche (con punte dell'8,9% nel 1991 per il Pci e del 4% nel 1981 per il Psi) – tab. 11.

Dal 1996 in poi risalta, invece, il caso del Ppi/Ccd-Cdu/Udc. Gli scostamenti percentuali tra i voti ottenuti dall'area di centro nei due tipi di elezioni sono anche in questo caso molto ampi, con punte che oltrepassano in media gli 11 punti percentuali nelle quattro tornate elettorali prese in esame (16,1 punti percentuali in più alle elezioni regionali del 2001 rispetto alle politiche dello stesso anno) – tab. 12.

Tab. 11 – Andamento dei voti di lista nelle elezioni politiche e regionali con relative variazioni. Provincia di Ragusa (1951-1992) – val. %.

	Pol. 1953	Reg. 1951	±	Pol. 1968	Reg. 1967	±	Pol. 1979	Reg. 1981	±	Pol. 1992	Reg. 1991	±
Dc	37,8	31,9	+5,9	43,2	38,4	+4,8	39,2	38,2	+1,0	33,8	29,8	+4,0
Pci/Pds	27,4	37,3	-1,7	31,1	31,6	-0,5	32,7	35,9	-3,2	21,2	30,1	-8,9
Psi	8,2			7,1	10,9	-3,8	10,4	14,4	-4,0	17,4	20,6	-3,2
Msi	8,7	10,3	-1,6	5,8	11,1	-5,3	6,6	6,6	-	6,2	5,5	+0,7

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Ministero degli Interni.

Tab. 12 – Andamento dei voti di lista nelle elezioni politiche e regionali con relative variazioni. Provincia di Ragusa (1996-2008) – val. %.

	Pol. 1996	Reg. 1996	±	Pol. 2001	Reg. 2001	±	Pol. 2006	Reg. 2006	±	Pol. 2008	Reg. 2008	±
Fi	27,5	13,7	+13,8	36,5	27,4	+9,1	27,3	23,3	+4,0	43,2 <sup>4</sup>	32,5 <sup>4</sup>	+10,7
Pds/Ds	24,4	13,6	+10,8	13,6	17,4	-3,8	31,1 <sup>2</sup>	34,5 <sup>3</sup>	-3,4	27,8 <sup>5</sup>	19,6 <sup>5</sup>	+8,2
Ccd-Cdu/Udc	8,2	24,2	-16,0	5,5	21,6	-16,1	13,7	18,0	-4,3	12,2	18,7	-6,5
An	15,9	15,5	+0,4	10,5	12,5	-2,0	10,5	11,8	-1,3	-	-	-

1: Ppi; 2: Ulivo; 3: Ds+Dl; 4: Pdl; 5: Pd

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Ministero degli Interni.

Provando a fare un ragionamento più generale cosa viene fuori da questi dati? Nel complesso il comportamento di voto dei meridionali era (e per molti aspetti è ancora) doppiamente selettivo, nel senso che si presenta come “moderato” e “governativo”, due tratti questi che a partire dall’età giolittiana fino a tempi recenti sarebbero stati indissolubili. Tanto più in un’area geografica quale quella meridionale nella quale nel corso del primo trentennio repubblicano si venne assestando un «sistema a partito dominante» che aveva le sue basi di potere, non solo nelle amministrazioni locali e nelle prefetture, ma anche nel controllo dell’intervento straordinario, del management pubblico della grande industria, nonché nel controllo «senza soluzioni di continuità [dei] ministri dei dicasteri più direttamente coinvolti [...] nella gestione del Mezzogiorno»<sup>20</sup> (Calise 1989, 189). Solo con la metà degli anni ’70, l’egemonia Dc cominciò a vacillare e il monopartitismo avrebbe lasciato il posto al duopolio Dc-Psi<sup>21</sup>. In questo scenario il voto differenziato com’è noto e come abbiamo anticipato non si distribuiva affatto casualmente. In particolare, una distinzione cruciale era tra partiti tendenzialmente premiati dal

<sup>20</sup> Si veda M. Calise, *Il sistema politico meridionale in transizione*, in «Critica Marxista», n. 4, 1989, pp. 187-198.

<sup>21</sup> L’attuazione delle regioni a statuto ordinario costituisce una tappa cruciale di questa fase politica.

voto al livello delle elezioni politiche (in genere i partiti di opposizione come il Pci) e partiti penalizzati come la Dc e dopo il Psi che guadagnavano di più proprio nel livello locale dove erano insediati stabilmente al potere: è il cosiddetto “effetto giunta”<sup>22</sup>. Ebbene, cosa succede in provincia di Ragusa? Dalle tabelle ricaviamo (basta guardare i segni degli scarti) che alcuni partiti sono come dire “specializzati”, cioè guadagnano sistematicamente in un certo tipo di elezioni rispetto alle altre. È questo il caso di Fi che indipendentemente dal fatto che il confronto sia tra le elezioni politiche e quelle comunali e regionali registra uno scarto positivo a livello nazionale (ha un profilo più politico). Viceversa, Psi e Ccd-Cdu/Udc guadagnano con regolarità dal voto comunale piuttosto che da quello politico. Per tutti questi partiti poi lo scarto può anche essere piuttosto consistente come nel caso di Fi nel confronto tra politiche del 1996 e comunali del 1997 quando il differenziale è di ben 17 punti, o nel caso dell'accostamento tra il voto politico e comunale per il Ccd-Cdu degli anni '90 dove lo scarto è di oltre 11 punti. Altri partiti sono specializzati in maniera selettiva, è questo il caso dell'Msi/An che in quanto partito di opposizione è premiato sistematicamente nelle elezioni politiche rispetto a quelle comunali (sia pure per pochi punti percentuali), mentre nel caso del confronto tra politiche e regionali mostra un andamento più scostante. Lo stesso vale per la Dc e il Pci/Pds nel confronto tra elezioni regionali e politiche, entrambi mostrano scarti regolari rispetto a quanto non accada per l'altra coppia di elezioni: con la differenza che la Dc ottiene più consensi alle politiche e il Pci/Pds alle regionali. Altri casi sono misti, cioè presentano scarti di segno alternato indipendentemente dal confronto tra le due coppie di elezioni, ciò vale per esempio per il Pds/Ds nella Seconda Repubblica e per il Msi nella Prima Repubblica.

Il dato interessante che merita di essere enfatizzato è però un altro e attiene al fatto che Fi si comporta in modo diverso rispetto a quanto ci si aspetterebbe da un partito di governo locale e nazionale, ovvero tende a mantenere un fortissimo richiamo nazionale e politico come conseguenza dell'identificazione del partito con il suo leader e come centralità dell'immagine di questo ultimo nell'orientamento degli elettori. Insomma, con la Seconda Repubblica e Fi salta lo schema interpretativo tradizionale agganciato all'ipotesi dell'effetto giunta poiché queste differenze tipologiche implicano sia profili relativi ai vantaggi di governare ma anche il fatto che il partito viene contestualmente percepito come un partito di mobilitazione attorno a interessi e/o valori di portata più generale. Stavamo per dire un

---

<sup>22</sup> Su questo tema si rinvia a A. Parisi (a cura di), *Luoghi e misure della politica*, Bologna, il Mulino, 1984.

partito di governo e di opposizione ad un tempo. Per contro, più in linea con l'ipotesi standard è il caso del Psi e dei postdemocristiani.

### 3.2 Differenziazioni topologiche

Passiamo ora a far luce sulla distribuzione territoriale dei suffragi; si tratta di verificare se i risultati elettorali dei diversi comuni della provincia possano essere ricondotti a logiche e fattori causali comuni o, per contro, differenti. Utilizzeremo l'approccio topologico limitando l'analisi ai due principali partiti della Prima (Dc e Pci) e della Seconda Repubblica (Fi e Pds-Ds). Abbiamo, anzitutto, ricostruito l'andamento dei 4 partiti diacronicamente (tabb. 13 e 14), e in secondo luogo, attraverso la costruzione di quattro classi di ampiezza relative alle percentuali di suffragi ottenuti dalle diverse formazioni politiche, abbiamo evidenziato i 12 comuni iblei in relazione alla loro "vocazione" per l'uno o l'altro dei partiti.

Tab. 13 – Percentuale dei voti conseguiti da Dc e Pci/Pds nei 12 comuni della provincia nelle elezioni per la Camera dei deputati (1953-1992), medie e deviazioni standard.

	1953		1968		1979		1992	
	Dc	Pci	Dc	Pci	Dc	Pci	Dc	Pds
Acate	45,4	32,0	38,6	30,1	38,6	32,8	37,7	15,5
Chiaromonte	32,3	3,6	56,6	8,0	53,4	11,8	48,3	5,1
Comiso	30,0	30,0	34,0	42,3	31,3	40,8	24,8	32,5
Giarratana	25,6	21,2	45,1	28,7	40,2	32,8	33,5	20,1
Ispica	26,1	15,0	34,5	19,6	32,6	21,4	27,7	9,6
Modica	51,6	20,6	60,7	25,7	52,3	26,6	36,1	13,4
Monterosso	34,6	27,5	43,0	27,8	43,3	28,5	37,1	26,8
Pozzallo	55,5	10,3	52,8	15,8	34,1	18,8	34,1	11,1
Ragusa	46,0	26,0	42,3	25,6	42,7	26,9	45,5	13,3
Santa Croce	39,0	29,7	42,4	32,4	35,8	37,9	38,5	16,0
Scicli	31,4	44,3	35,2	44,8	31,4	45,7	30,5	24,6
Vittoria	24,1	38,0	34,5	41,9	30,7	45,6	19,5	42,3
<b>Media</b>	<b>36,8</b>	<b>23,6</b>	<b>43,3</b>	<b>28,5</b>	<b>38,9</b>	<b>30,8</b>	<b>34,4</b>	<b>19,2</b>
<b>D. Std.</b>	<b>10,59</b>	<b>11,49</b>	<b>9,06</b>	<b>11,0</b>	<b>7,8</b>	<b>10,6</b>	<b>8,14</b>	<b>10,6</b>

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Ministero degli Interni.

Tab. 14 – Percentuale dei voti conseguiti da Fi e Pds/Ds nei 12 comuni della provincia nelle elezioni per la Camera dei deputati (1953-1992), medie e deviazioni standard.

	1994		1996		2001		2008	
	Fi	Pds	Fi	Pds	Fi	Ds	Pdl	Pd
Acate	25,3	21,3	20,8	20,6	33,3	8,7	46,9	27,9
Chiaromonte	29,0	9,3	30,3	9,4	38,8	5,1	47,7	26,7
Comiso	29,3	27,0	24,9	32,0	36,9	20,8	52,0	31,6
Giarratana	22,6	28,4	21,0	31,8	23,6	21,2	28,4	36,8
Ispica	30,0	20,0	33,3	20,0	40,1	11,8	47,1	28,0
Modica	30,1	20,7	31,7	18,6	39,5	9,8	32,7	34,9
Monterosso	16,1	30,7	15,7	34,0	24,0	19,7	36,4	24,7
Pozzallo	40,7	19,2	28,8	17,9	32,8	8,8	40,1	29,2
Ragusa	29,6	19,3	29,3	20,5	34,8	12,1	42,2	29,0
Santa Croce	28,6	22,3	25,3	22,2	44,0	12,8	51,3	26,4
Sciacca	20,2	32,0	22,5	30,4	30,1	16,5	31,0	28,0
Vittoria	31,0	33,5	25,3	33,4	39,8	17,4	52,6	26,0
<b>Media</b>	<b>27,7</b>	<b>23,6</b>	<b>25,7</b>	<b>24,2</b>	<b>34,8</b>	<b>13,7</b>	<b>42,4</b>	<b>29,1</b>
<b>D. Std.</b>	<b>6,19</b>	<b>6,90</b>	<b>5,18</b>	<b>7,84</b>	<b>6,40</b>	<b>5,30</b>	<b>8,6</b>	<b>3,6</b>

Fonte: Nostre elaborazioni su dati Ministero degli Interni.

Il risultato di queste operazioni è stato la delineazione delle mappe geopolitiche della Dc e del Pci per la Prima Repubblica e di Fi e del Pds/Ds per la Seconda Repubblica, ciò al fine di cogliere il grado di continuità o discontinuità del sistema partitico ibleo (figg. 6 e 7 collocate in appendice al capitolo).

Vediamo, innanzitutto, la mappa della Dc. Ad un primo sguardo ciò che traspare è una certa uniformità territoriale nella distribuzione delle preferenze a favore della Dc. Ancor più singolare appare il raffronto tra la cartina del 1953 e quella del 1992, le due mappe si presentano come sovrapponibili. Se guardiamo al peso percentuale della forza elettorale democristiana nelle elezioni del '53 si vede che questo, nei vari comuni della provincia, è mediamente del 37%, con valori estremi del 24% a Vittoria e del 55% a Pozzallo. Nel 1992 la percentuale media di consenso è pari al 34%, con punte estreme del 19,5% a Vittoria e del 48% a Chiaromonte. Questi dati sembrano indicare che l'elettorato ibleo democristiano è territorialmente stabile, la deviazione standard passa dal 10,59 nel 1953 all'8,14 nel 1992<sup>23</sup>.

E veniamo all'articolazione territoriale del Pci. La cartografia rossa evidenzia una distribuzione del voto "a pelle di leopardo" (la media del periodo è di 25,5%, la deviazione standard non scende mai sotto i 10 punti), con un

<sup>23</sup> Gli unici casi di riallineamento delle preferenze elettorali sono dati da Chiaromonte e Giarratana, che tra il 1953 e il 1968, registrano un marcato riorientamento a favore della Dc, passando dal 32,3 al 56,6% il primo (+24,3) e dal 25,6 al 45,1% il secondo (+19,5).

consistente e stabile zoccolo rappresentato dai comuni di Vittoria, Scicli e Comiso. Vanno aggiunte, poi, le isole di Acate e Santa Croce. In tutti questi comuni le punte di consenso per il Pci oscillano intorno al 40%, con Vittoria e Scicli che si collocano oltre questa soglia.

Ancora due brevi osservazioni sulla mappa geopolitica della nostra provincia. In primo luogo, i due partiti hanno una presa un po' in tutti i dodici comuni iblei; sono quasi assenti i comuni che si collocano nella prima classe d'ampiezza (0-15%), unica eccezione il comune di Chiaramonte per il dato del Pci. In secondo luogo, se concentriamo l'attenzione sulle elezioni del 1992 si vede come queste costituiscano un momento critico indicando, per entrambe le formazioni, un cedimento nel livello di consenso – anche se per il Pds (-11,6%) occorre tener presente l'effetto della spaccatura con Rc.

Cosa succede nella Seconda Repubblica? In realtà, quella che era stata considerata la provincia più rossa della Sicilia “sbiadisce”, a partire proprio da quelle che erano state le roccaforti della sinistra. Se fino alle elezioni politiche del 1996 la forza elettorale del Pds sembra tenere, è nelle elezioni del 2001 che il partito ha un vero e proprio tracollo (-16% a Vittoria, -13,9% a Scicli, -11,2% a Comiso). Addirittura alle elezioni politiche del 2008 Comiso e Vittoria sono gli unici comuni (oltre a Santa Croce Camerina) dove il Pdl supererà il 50% dei suffragi, con il Pd lontano più di 20 punti percentuali. La provincia fa risaltare, così, il suo volto moderato e, anche dopo la scomparsa della Dc e del Psi, le preferenze degli elettori si collocano sempre più all'interno dello spazio politico occupato in passato da tali partiti, pur in un quadro più fluido e incerto<sup>24</sup>.

Il quadro tracciato così rapidamente ci spinge a rimarcare come nel passaggio tra la Prima e la Seconda Repubblica si è assistito ad una ridefinizione di un sistema partitico (provinciale) a partito dominante, che ha visto Fi e ora il Pdl sostituire pian piano la posizione di supremazia elettorale che era stata della vecchia Dc. L'incidenza media nelle quattro elezioni considerate tra il 1953 e il 1992 della Dc è del 38,4% (con un picco che oltrepassa il 43% nel 1968), mentre il dato relativo alle ultime elezioni della Prima Repubblica indica un calo di 4 punti, non tantissimo rispetto al crollo che ci sarebbe stato da lì a qualche anno. Soprattutto questi valori medi del voto Dc si accompagnano ad una altissima variabilità intra-provinciale, il che è reso esplicito proprio dall'indicazione della deviazione standard, che tende però a ridursi nel corso delle quattro tornate elettorali passando da oltre 10 punti nel 1953 a poco più

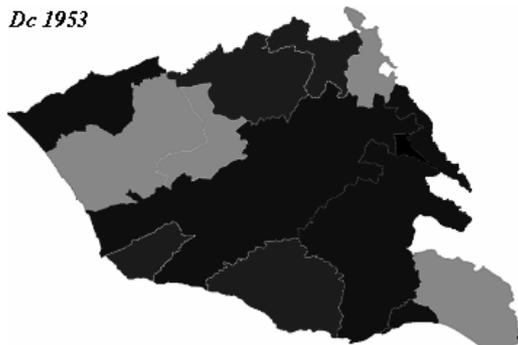
---

<sup>24</sup> Ciò sebbene sembra aumentare l'uniformità territoriale dei consensi per le due forze politiche prese in esame: le deviazioni standard, tanto per Fi quanto per Pds/Ds, scendono a poco più di 5 punti percentuali, con un minimo del 5,2 per Fi nel 1996 e del 3,6 per il Pd nel 2008.

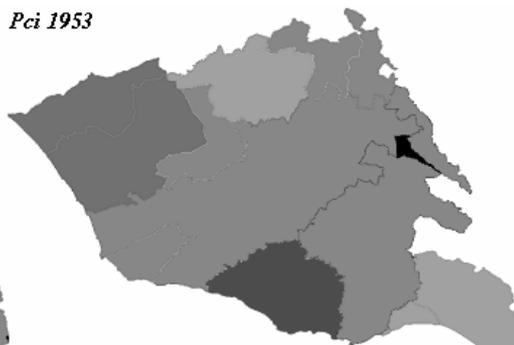
di 8 punti nel 1992. Il che significava che in media i 12 comuni della provincia segnano spostamenti consistenti del voto democristiano delineando quella contrapposizione tra comuni a predominanza Dc e comuni a predominanza Pci o Psi (questo ultimo caso è piuttosto rilevante nelle elezioni degli anni '80). Quindi competizione interna alla sinistra tra Pci e Psi e competizione tra questi due partiti e la Dc. Il caso del Pci/Pds nelle quattro elezioni della Prima Repubblica è, invece, interessante non tanto per la dimensione elettorale (i comunisti, poi diessini, si confermano come il secondo partito della provincia) ma per la varianza comunale del voto più elevata di quella della stessa Dc (11 punti contro 9). Nel passaggio alla Seconda Repubblica, e senza sorpresa, crolla la capacità dei partiti di controllare le stesse quote di elettorato dei decenni precedenti. Fi si stabilizza al 28% nel 1994 e al 26 due anni dopo, seguita a pochi punti di distacco dal Pds, in entrambe le consultazioni al 24%. Non solo i partiti post-'94 partono da basi elettorali meno robuste, ma un dato interessante è che si riduce la variabilità intraprovinciale. Come dire che gli scarti nelle percentuali di voto tra un comune e l'altro sono meno consistenti e questa tendenza vale per tutte e quattro le elezioni prese in esame (il valore più elevato della deviazione standard è quello registrato dal Pdl nelle ultime elezioni politiche del 2008, allorquando arriva all'8,6%). Nel corso di queste elezioni inoltre aumenta la taglia elettorale del principale partito di centrodestra che passa al 35% nel 2001 (+9 punti rispetto al '96) e addirittura ad oltre il 42% nel 2008, ma questa volta come Pdl (quindi dopo la fusione con An). Lo stesso non si può certo dire sul versante del centrosinistra. Qui, infatti, i Ds crollano al 14% nel 2001, per avvicinarsi al traguardo dei 30 punti percentuali nel 2008 ma assieme alla Margherita-Dl, sotto la nuova insegna del Pd. A leggere queste due indicazioni, crescita delle dimensioni elettorali e riduzione della varianza interna alla provincia, sembrerebbe che il sistema politico ibleo si stia avviando verso una nuova stagione di partito dominante, ancora una volta moderato e conservatore, ma “nuovo” per origini, collocazione spaziale e profilo ideologico: il Pdl.

**Appendice.** Mappe geopolitiche del voto Dc e Pci (1953-92) e Fi-Pdl e Pds-Ds-Pd (1994-2008) – prov. di Ragusa

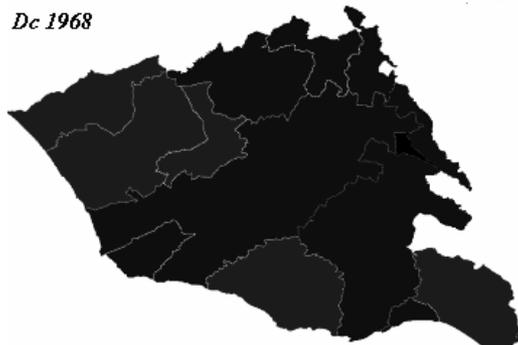
*Dc 1953*



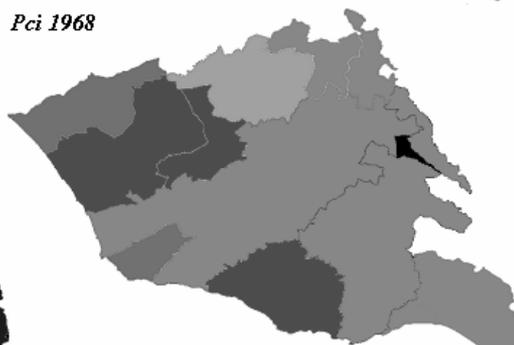
*Pci 1953*



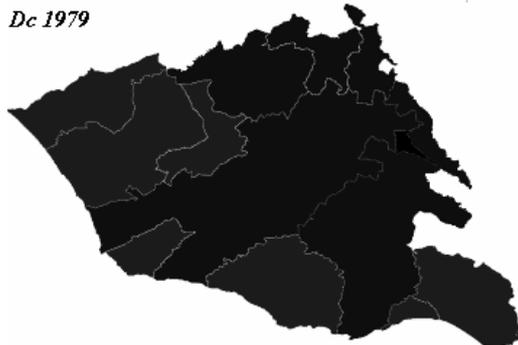
*Dc 1968*



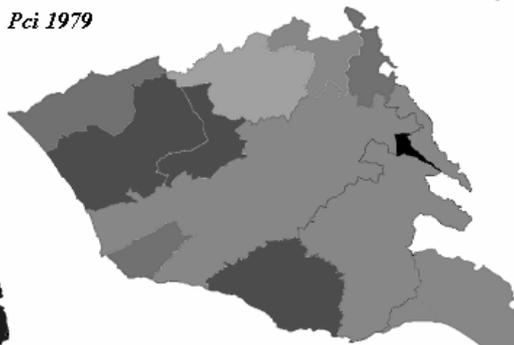
*Pci 1968*



*Dc 1979*



*Pci 1979*



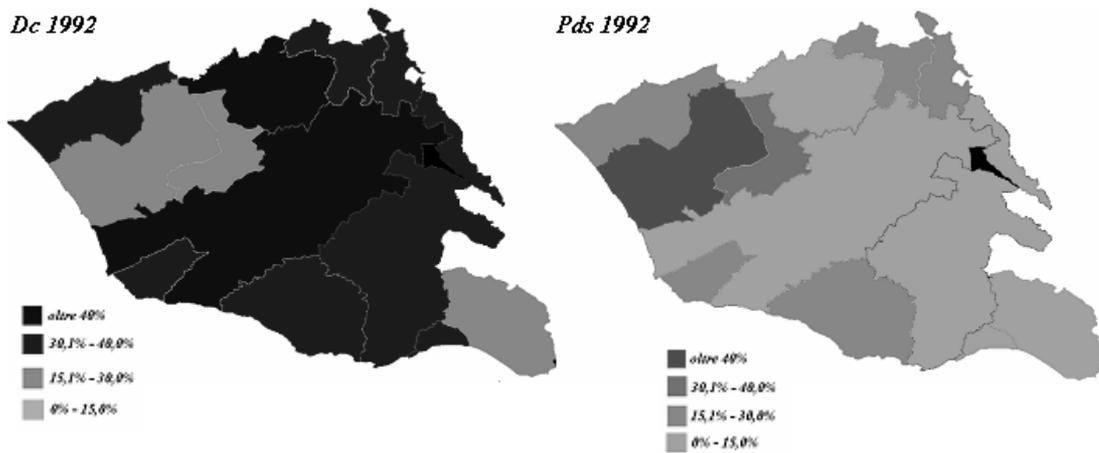
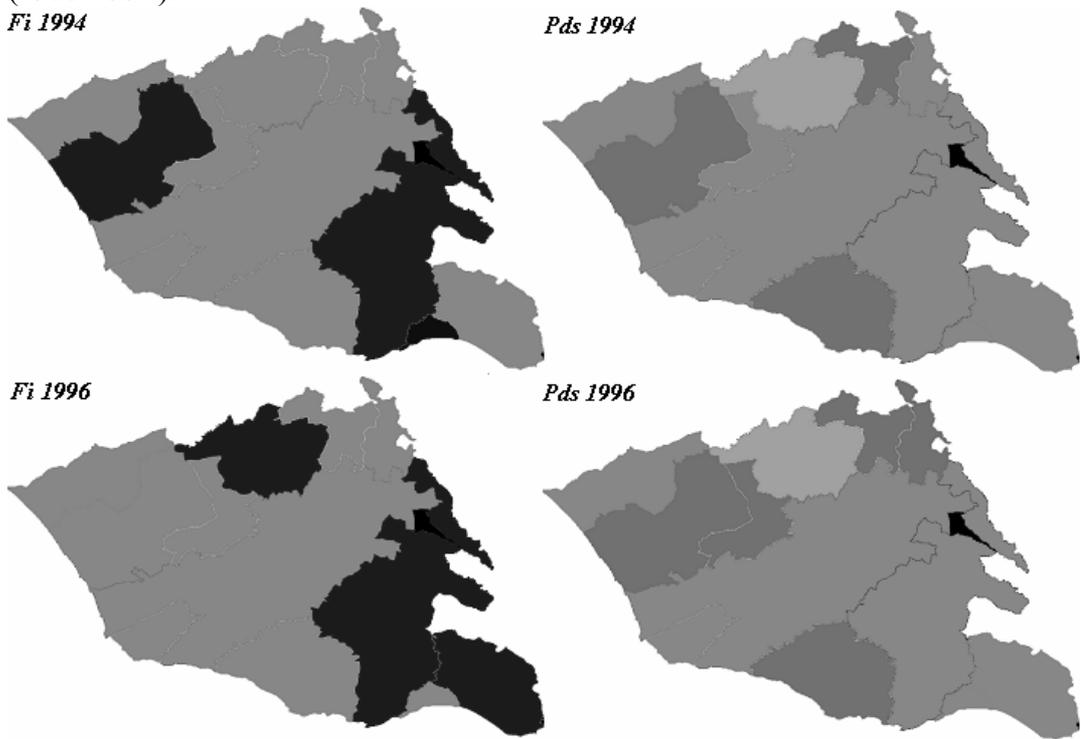


Fig. 6 – Distribuzione territoriale del voto Dc e Pci-Pds in provincia di Ragusa (1953-1992).



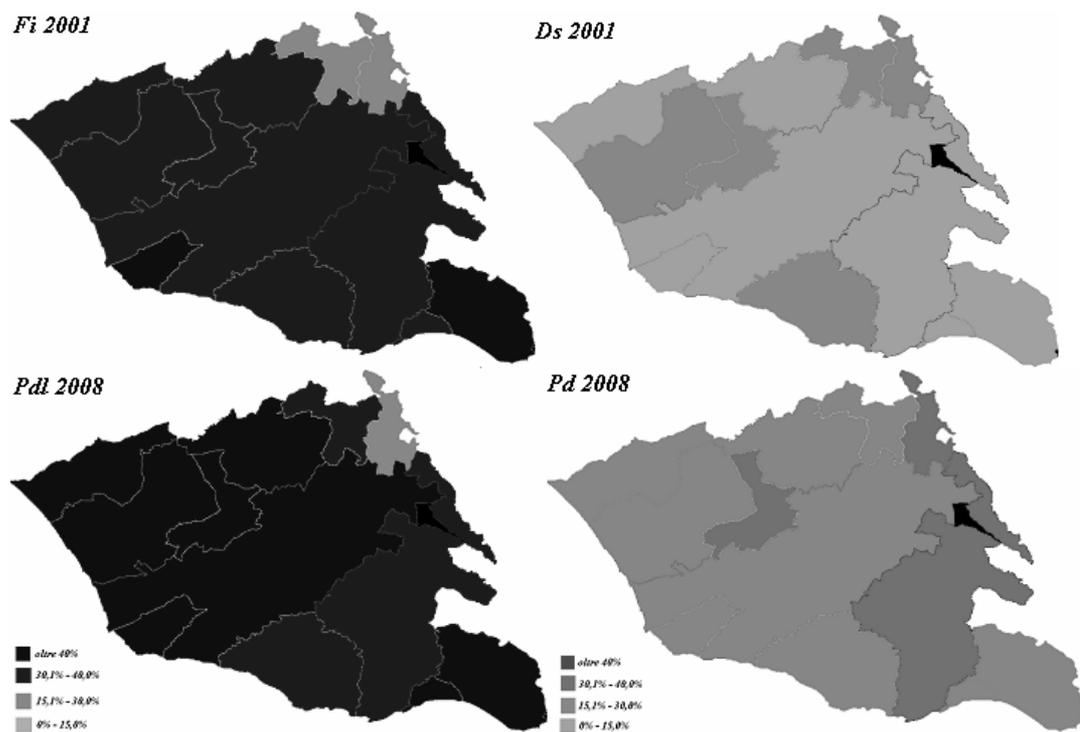


Fig. 7 – Distribuzione territoriale del voto Fi-Pdl e Pds-Ds-Pd in provincia di Ragusa (1994-2008).



# **Corpo elettorale e comportamento di voto in tarda età liberale. Il caso di Torino (1900-1913)**

di Davide Tabor (Università di Torino)

La ricerca che ho in corso affronta il problema della costruzione delle basi sociali delle forze politiche in tarda età liberale, in un periodo di transizione verso una politica di “massa” e “nazionale”. Mi sto concentrando, in particolare, sulle pratiche di proselitismo verso i ceti popolari, problema che rimane ancora aperto nel dibattito storiografico. Nel presente contributo affronto il problema dal punto di vista delle elezioni. Mi soffermo sul caso di Torino, analizzando elezioni e corpo elettorale lungo circa un quindicennio.

La domanda da cui parto richiama una questione molto dibattuta dagli studi elettorali, cioè quanto il modello del così detto “voto di classe” aiuti a interpretare il comportamento di voto degli italiani. In particolare contestualizzo la domanda in un periodo preciso della storia italiana, il quindicennio che precede la Grande Guerra, e in un contesto specifico, Torino in piena fase d’industrializzazione e crescita urbanistica e demografica. Mi chiedo anzitutto se sia possibile rilevare un legame stretto tra le strategie di proselitismo delle principali forze politiche attive in ambito torinese e determinati gruppi socio-professionali. In questa direzione, ho raccolto ed elaborato sia i dati relativi alle elezioni, sia i dati desunti dalle liste elettorali che delineano il profilo sociale del corpo elettorale torinese.

La mia ipotesi è che per questi anni a Torino non ci sia una relazione forte e univoca tra stratificazione sociale e scelta di voto, cioè, in qualche modo, appartenenza politica. Proverò a dimostrare come la contesa dei voti tra i candidati sia sostanzialmente aperta e come tutte le forze politiche mirino a definire un proprio insediamento sociale ampio, con radici profonde nei vari ceti popolari.

La sociologia elettorale dibatte da anni sul problema e non si registra una posizione univoca. Gli studi sull’Italia si sono prevalentemente occupati del periodo repubblicano e sono in molti, ma non tutti, a negare l’esistenza di una relazione forte tra stratificazione sociale e scelta elettorale, anche se l’analisi

delle elezioni dell'ultimo quindicennio la sta riaffermando<sup>1</sup>. Dal canto suo, parte della storiografia contemporanea (ma non solo), soprattutto quella più restia a rompere le barriere disciplinari, tende a riproporre una lettura stereotipata, un rapporto sostanzialmente causale tra stratificazione sociale e scelta politica<sup>2</sup>. Si tratta non sempre di scelte interpretative esplicite, che pure non mancano, quanto piuttosto possiamo parlare della permanenza, sul lungo tempo, di ciò che Edoardo Grendi definì un “senso comune storiografico”<sup>3</sup>.

Il caso torinese è eclatante. Molti storici e diversi sociologici hanno posto grande enfasi sul rapporto tra sviluppo dei partiti, comportamento politico delle masse popolari e la forte componente operaia presente. Nonostante ciò,

---

<sup>1</sup> Per quanto riguarda l'analisi del processo elettorale, d'obbligo è il riferimento a S. Rokkan, *Cittadini, elezioni, partiti*, Il Mulino, Bologna, 1982. In merito al dibattito italiano sul “voto di classe”, rimando a: R. Mannheim, *Capire il voto. Contributi per l'analisi del comportamento elettorale in Italia*, Franco Angeli, Milano, 1989; P. Corbetta, A. M. L. Parisi (a cura di), *A domanda risponde. Il cambiamento del voto degli italiani nelle elezioni del 1994 e del 1996*, Il Mulino, Bologna, 1997; D'Alimonte, S. Bartolini (A cura di), *Maggioritario finalmente?*, Il Mulino, Bologna, 2002; R. Mannheim, G. Sani, *Il mercato elettorale: identikit dell'elettore italiano*, Il Mulino, Bologna, 1987; P. Farneti (a cura di), *Il sistema politico italiano*, Il Mulino, Bologna, 1973; G. Galli (a cura di), *Il comportamento elettorale in Italia: una indagine ecologica sulle elezioni in Italia tra il 1946 e il 1963*, Il Mulino, Bologna, 1968; M. Ridolfi, *Nel segno del voto: elezioni, rappresentanza e culture politiche nell'Italia liberale*, Carocci, Roma, 2000. Per quanto riguarda la discussione in ambito europeo, mi limito a segnalare: D. Gaxie (sous la direction de), *Explication du vote: un bilan des études électorales en France*, Presses de la Fondation nationale des sciences politiques, Paris, 1985; R. S. Bartolini, P. Mair, *Identity, competition and electoral availability. The stabilisation of European electorates 1885-1985*, Cambridge University Press, Cambridge and New York, 1990.

<sup>2</sup> In merito agli studi di storia delle elezioni italiane mi limito a segnalare: P. L. Ballini, *Le elezioni nella storia d'Italia dall'unità al fascismo: profilo storico-statistico*, Il Mulino, Bologna, 1988; Id. (a cura di), *Idee di rappresentanza e sistemi elettorali in Italia tra Otto e Novecento*, Istituto Veneto di Scienze, Lettere ed Arti, Venezia, 1997; Id., *Le elezioni politiche nel Regno d'Italia: una bibliografia*, in «Quaderni dell'osservatorio elettorale», n. 41, novembre 1999; M. S. Piretti, *Le elezioni politiche in Italia dal 1848 a oggi*, Laterza, Roma-Bari, 1996; P. L. Ballini, M. Ridolfi, *Storia delle campagne elettorali in Italia*, Paravia Bruno Mondadori Editore, Milano, 2002; S. Noiret, *Gli studi sui collegi elettorali in Italia*, in «Memoria e Ricerca», a. II, n. 3, luglio 1994, pp. 9-24; A. M. Banti, M. Meriggi (a cura di), *Élites ed associazioni nell'Italia dell'Ottocento*, numero monografico di «Quaderni storici», n. 77, a. XXVI, fasc. 2, agosto 1991. Per alcune riflessioni sulla storia politica in Italia: G. Orsina (a cura di), *Fare storia politica. Il problema dello spazio pubblico nell'età contemporanea*, Rubettino, Soveria Mannelli, 2000; G. Quagliariello (a cura di), *Il partito politico nella Belle Époque. Il dibattito sulla forma partito in Italia tra '800 e '900*, Giuffrè Editore, Milano, 1990; M. Ridolfi, *Interessi e passioni. Storia dei partiti politici italiani tra l'Europa e il Mediterraneo*, Bruno Mondadori, Milano, 1999.

<sup>3</sup> E. Grendi, *Del senso comune storiografico*, in «Quaderni storici», n. 41, a. XIV, 1979, 2.

non disponiamo ancora di ricerche in grado di far luce sull'effettiva permeabilità del corpo sociale rispetto alla politica. Da un lato, non sono state efficacemente chiarite le strategie d'inclusione e proselitismo delle forze politiche, scontando l'assenza di ricerche sull'articolazione territoriale delle strutture politiche, come sezioni, circoli, associazioni. Dall'altro, si tende a sovrastimare il legame privilegiato di determinati gruppi sociali con specifiche forze politiche, per esempio dei socialisti con gli operai e dei liberali con ceti "medi" o borghesie, mentre si sottostima la capacità di penetrazione delle forze liberali tra i ceti popolari.

Ho ricostruito la serie di dati relativa alle elezioni comunali, ma non mi sono potuto limitare a queste. Per disporre di un quadro più completo e di dati suddivisi per zone ho dovuto estendere la ricerca alle altre elezioni svoltesi in questo arco di tempo, alle elezioni provinciali e alle elezioni politiche. Il risultato di tali operazioni indica alcune linee di tendenza che è possibile interpretare facendo ciò che uno storico può fare, cioè anzitutto incrociando fonti differenti. In questo modo è stato possibile non solo confrontare tendenze tra diverse tipologie di consultazioni elettorali, ma lavorare su un numero di anni ed elezioni maggiore e avere a disposizione dati suddivisi per zone.

### *1. Elezioni ed elettori a Torino*

Bisogna prima di tutto prendere in considerazione il numero degli elettori e dei votanti a Torino<sup>4</sup>. Nel periodo 1899-1914, si tengono sette elezioni comunali, tre delle quali generali. Gli iscritti alle liste elettorali passano dai 30.000 del 1899 ai 100.000 del 1914. I votanti passano da 20.000 a 60.000. L'affluenza alle urne è generalmente superiore al 60% e nel caso dei rinnovi generali del consiglio supera il 70%, con l'eccezione del 1914 quando, con un quadro normativo modificato, l'incremento dei votanti è inferiore a quello degli

---

<sup>4</sup> Statistiche e numeri forniti nel presente articolo sono il frutto di mie elaborazioni dei dati contenuti in diverse fonti. I dati sulla composizione delle liste elettorali e un quadro riassuntivo dei risultati delle elezioni amministrative sono rilevabili nei vari numeri compresi tra il 1903 e il 1914 di «Annuario Municipio di Torino». I risultati delle elezioni amministrative, comunali e provinciali, sono estrapolati anche dai giornali dell'epoca: «Gazzetta del Popolo», 15 giugno 1899, 11 e 12 giugno 1902, 20 e 21 giugno 1905, 30 gennaio 1906, 16 giugno 1908, 20, 21 e 22 giugno 1909, 20 giugno 1910. Per i risultati delle elezioni politiche faccio riferimento al quadro riassuntivo contenuto in Città di Torino, *Annuario Municipio di Torino*, 1913-14, p. 131 confrontato con i risultati definitivi pubblicati sui giornali dell'epoca, per esempio: «Gazzetta del Popolo», 27-28 maggio 1895, 22-23 marzo 1897, 4 giugno 1900, 7 novembre 1904, 4 giugno 1906, 8 marzo 1909, 27 ottobre 1913.

iscritti. Nelle analisi dei dati mi soffermo sul periodo precedente tale mutamento anche perché per il biennio 1913-14 non è stato possibile reperire documentazione sulla composizione del corpo elettorale.

Nel corso del primo decennio del secolo il rapporto tra elettori amministrativi e popolazione residente a Torino passa da circa il 10% al 12,6%. Il dato torinese del rapporto iscritti/votanti si situa nella media nazionale, ma al di sotto della media regionale.

L'unico dato scorporabile per mandamenti amministrativi è quello degli iscritti alle liste, la cui crescita sembra legata prevalentemente alle dinamiche demografiche.

È possibile, invece, geo-referenziare i dati delle elezioni politiche, ed è anche per questa ragione che procedo attraverso una continua comparazione. Dopo la revisione crispina, assistiamo tra il 1895 e il 1909 a una costante crescita di iscritti e votanti. Le due "curve" seguono un andamento identico, ma poi divergono nel 1913, anno nel quale si registra un sensibile calo della percentuale dei votanti, così come per le amministrative. Se compariamo tale percentuale alla media nazionale e regionale, vediamo come le elezioni politiche a Torino registrino valori superiori a entrambe, con l'eccezione del 1913. La percentuale di partecipazione nelle elezioni del 1900-1904-1909 oscilla intorno al 70%. Gli elettori politici risultano nel decennio essere inferiori del 15-20% rispetto agli elettori amministrativi. Le curve di partecipazione alle elezioni cambiano in base al collegio, in un *range* di tendenza ovviamente generale.

FIG. 1 -Partecipazione elettorale (dato percentuale). Elezioni comunali.  
Totale per Torino 1902-1909.

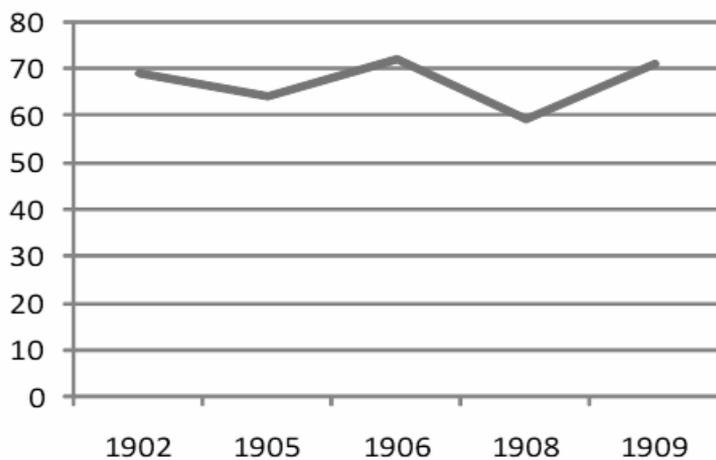
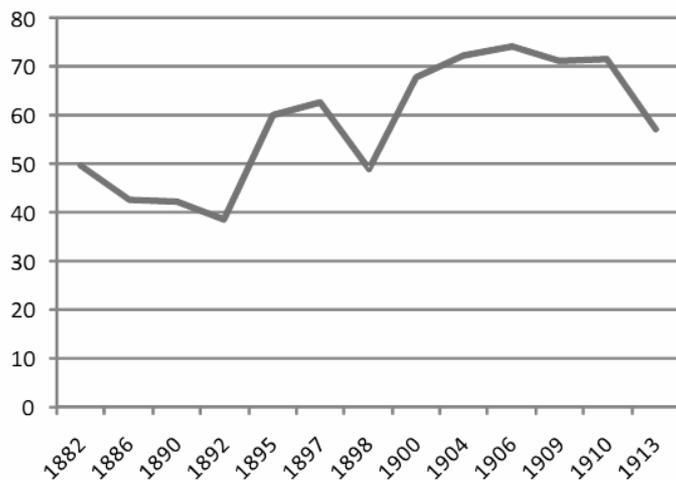


FIG. 2 - Partecipazione elettorale (dato percentuale). Elezioni politiche.  
Totale per Torino 1882-1913.



## 2. La struttura organizzativa della politica torinese

In questo contesto non è possibile ricostruire in modo approfondito le varie forme in cui si articola la struttura organizzativa delle principali forze politiche torinesi, ma ci si deve necessariamente limitare a un quadro riepilogativo degli elementi salienti<sup>5</sup>.

Il partito socialista alla fine dell'800 si dota di una struttura articolata a livello di collegio elettorale politico. A livello territoriale, ognuno dei cinque collegi ha un circolo elettorale che promuove l'attività politica nei quartieri, ma dobbiamo assistere alla diffusione di "sale", nuclei da cui nascono a partire dal 1902 le vere e proprie sezioni di quartiere. Questi circoli svolgono un'intensa attività di propaganda politica, ma promuovono anche numerose iniziative per il tempo libero, come l'organizzazione di feste, compagnie filodrammatiche, corali, gruppi musicali e sportivi. A ciò si aggiunge lo sviluppo di una ricca e variegata rete associativa impegnata nei diversi campi, da quello culturale a quello educativo o assistenziale.

Nell'analizzare il multiforme campo liberale non si pone particolare attenzione alle divisioni interne, anche perché nel caso torinese si assiste, a partire dalla seconda metà degli anni novanta dell'Ottocento, a un processo di tendenziale ricomposizione dello schieramento. Ne sono testimonianza due fattori. In primo luogo, la nascita nel 1898 dell'*Unione Liberale Monarchica*, associazione politica che si propone di ricompattare il frastagliato universo liberale in risposta alla crescita di consensi del PSI e che riunisce notabili di orientamento crispino e giolittiano, per esempio, con esponenti clericali. La rete dei notabili coinvolti riesce a rappresentare per un abbondante decennio la maggioranza del liberalismo torinese. In secondo luogo, le elezioni amministrative così come le politiche testimoniano la marginale presenza di candidati liberali alternativi a quelli sostenuti dall'*Unione*. Sul piano organizzativo, oltre all'*Unione*, dobbiamo evidenziare la presenza dei classici comitati elettorali che si formano in vista delle elezioni e che talvolta riescono a coprire territori più piccoli del collegio, come singoli quartieri. Dobbiamo altrettanto segnalare la presenza di circoli liberali territoriali permanenti,

---

<sup>5</sup> Per una prima analisi delle strutture territoriali mi permetto di rimandare a: D. Tabor, *Il Circolo Barriera Lanzo e il notabilato liberale*, in «Quaderni del CDS», n. 10, a. VI, fasc. 1, 2007, pp. 38-68; Id., *Sociabilità socialista e nazionalizzazione delle masse. La nascita del Circolo educativo socialista di Borgo Vittoria. 1890-1906*, in «Quaderni del CDS», n. 11, a. VI, fasc. 2, 2007, pp. 5-68; R. Orlandini, D. Tabor, *La battaglia contesa: l'uso di un mito nello sviluppo di una comunità. Le celebrazioni del 1906 in Borgo Vittoria e Madonna di Campagna*, in «Quaderni del CDS», n. 7, a. IV, fasc. 2, 2005, pp. 5-112.

guidati dai notabili locali, e il ruolo delle società di mutuo soccorso che, come noto, nascono in prevalenza da una matrice notabilare e liberale.

Infine, dobbiamo soffermarci sullo sviluppo del movimento cattolico cittadino. Oltre alle parrocchie, dobbiamo ricordare la ricca trama dell'associazionismo e l'insieme delle iniziative sociali rivolte ai ceti operai. Nel 1904 nasce la *Lega elettorale cattolica amministrativa*, allo scopo di unire la presenza dei cattolici nella vita amministrativa. La mobilitazione cattolica per il voto amministrativo è comunque ben attiva da prima, e fonti polemicamente opposte la stimano in grado di muovere tra 1/4 e 1/3 circa dell'elettorato attivo nel 1899.

### 3. Come si vota a Torino

*Le elezioni comunali.* Esaminiamo i risultati delle elezioni comunali. Nel 1899 i socialisti presentano per la prima volta una propria lista autonoma, con buoni risultati. Se contiamo le preferenze attribuite nelle singole tornate amministrative, nel primo decennio del '900 riscontriamo una certa stabilità nel voto per i candidati socialisti. Essi raccolgono circa i 2/5 delle preferenze totali, con un unico picco fuori media nel 1908, quando sfiorano il 50%. Tuttavia, si tratta di un voto spesso dispersivo, perché non sempre risulta concentrato su un numero ristretto di candidati, condizione necessaria per facilitare l'elezione di un alto numero di consiglieri. In particolare sono le elezioni generali del consiglio a registrare, in termini di eletti, il peggior risultato per il partito, nonostante l'elevato numero di preferenze raccolte dai candidati. Meno lineare l'andamento degli altri schieramenti, poiché di volta in volta muta il rapporto tra candidati ascrivibili al campo liberale, candidati clericali e candidati sostenuti sia dai cattolici, sia dai liberali. Nel complesso, possiamo registrare una tendenza di fondo: l'alleanza tra cattolici e liberali, sostenuta dall'*Unione liberale*, si profila probabilmente già all'inizio del decennio, ma è sancita nel 1906 da un vero e proprio accordo politico volto a scongiurare la minaccia socialista. L'alleanza garantisce un supporto efficace al fronte antisocialista che in 3 elezioni su 5 (ed escludo i candidati clericali) fa letteralmente man bassa di voti e soprattutto elegge tutti i consiglieri eleggibili. Nel 1906 c'è solo uno sparuto numero di candidati liberali polemici verso l'accorso. La manciata di voti che raccolgono è una testimonianza dell'operato unificante del fronte cattolico-liberale svolto dall'*Unione*. Infine,

per quel che riguarda il rapporto tra voti raccolti dai candidati e numero di consiglieri eletti, liberali e cattolici riescono, meglio dei socialisti, a disperdere meno i voti di preferenza e a ottimizzare il risultato complessivo.

*Le elezioni politiche.* Proviamo ora a osservare il comportamento elettorale nelle elezioni politiche. Sommando i voti ottenuti dai vari candidati socialisti e liberali nei cinque collegi, otteniamo un quadro medio cittadino con queste caratteristiche: nelle elezioni di fine '800 i socialisti segnalano un notevole incremento di voti, essendo la novità nella contesa elettorale. Nelle quattro elezioni generali che si svolgono tra il 1897 e il 1909 si verifica una sostanziale situazione di equilibrio tra le forze in campo, che nel 1913 tende verso una leggera prevalenza socialista. Ciò che salta agli occhi è il comportamento elettorale differente nei vari collegi, non tanto e non solo per i risultati (il candidato eletto), quanto soprattutto per le tendenze che delineano. Tale difformità territoriale è confermata dall'andamento delle elezioni provinciali nei sette mandamenti amministrativi. Tornando alle elezioni politiche, spicca la netta e costante prevalenza dei candidati di una forza politica in tre collegi, così come l'equilibrio, con conseguente altalena di risultati, negli altri due.

Dunque sembrano esserci tre tipi di discontinuità nel voto: una discontinuità tra elezioni amministrative e politiche, perché nelle seconde sembra più marcato il risultato dei socialisti; una discontinuità nel tempo; una discontinuità territoriale.

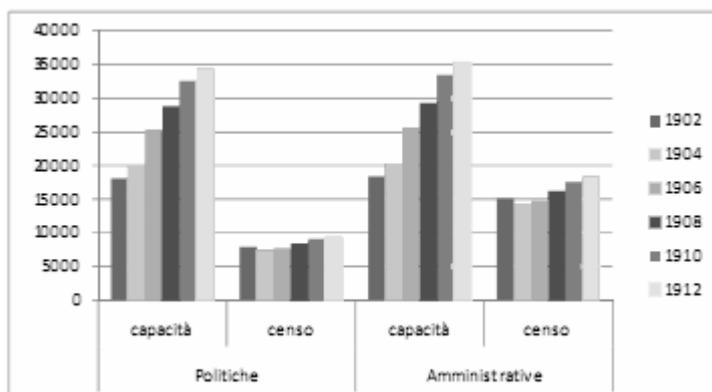
#### *4. Chi può votare. Un profilo dell'elettorato torinese*

Proverò, alla luce delle fonti disponibili, a delineare un profilo dell'elettorato torinese. Sono due le variabili prese in considerazione: da un lato il canale d'accesso all'iscrizione, cioè la capacità o il censo; dall'altro la professione.

È noto come la differenza tra l'accesso alle liste elettorali per censo o l'accesso per capacità sia un dato di relativa validità, poiché numerosi elettori potrebbero iscriversi alle liste indifferentemente attraverso entrambi i canali. Eppure proprio la comparazione tra elettori amministrativi e politici ci fornisce un indizio che richiederebbe ulteriori indagini e verifiche. Ciò che determina la differenza tra i due corpi elettorali, a favore degli elettori amministrativi, è il

censo. Le maglie più larghe dei requisiti per l'iscrizione alle liste amministrative sembrerebbero indicare un'estensione "verso il basso" dell'elettorato. La suddivisione degli elettori per collegio per ora non ci aiuta ad approfondire la questione. Rimane dunque una domanda aperta: se l'estensione dell'elettorato amministrativo rispetto a quello politico avviene verso il basso, quali ceti/gruppi professionali sono coinvolti maggiormente?

FIG. 3 - Elettori classificati per censo e capacità. Valori assoluti riferiti alle liste amministrative e politiche. Torino 1902-1912.



Più preciso è invece il profilo professionale degli elettori. Nel corso del primo decennio del '900 crescono gli elettori operai, prima più marcatamente e poi più lentamente, arrivando al 43%. In percentuale, rimangono stabili i professionisti (7-8%), mentre cala leggermente il gruppo che comprende esercenti/commercianti/banchieri/industriali (dal 15% al 13,7%). Cala di quasi quattro punti percentuali il gruppo degli ufficiali e impiegati, passando dal 27,7% al 24%. Questo in media. Se invece guardiamo la dislocazione spaziale degli elettori in base al mandamento, assistiamo a situazioni differenti. Abbiamo per esempio il VII mandamento dove la componente operaia supera il 60%, il III e il IV dove prevale la componente impiegatizia, il II dove prima prevalgono gli impiegati e poi gli operai.

C'è differenza tra elettori amministrativi e politici, anche se la tendenza generale rimane la stessa: tra gli elettori politici troviamo costantemente il 6% in più di operai, circa il 3,5% in meno di ufficiali e impiegati e circa l'1% in meno di professionisti. Stabile il gruppo dei commercianti/industriali/banchieri. Tali differenze determinano una diversa

composizione territoriale dell'elettorato: nei 5 collegi politici prevale sempre la componente operaia, ma in proporzioni variabili.

FIG. 4 - Elettori amministrativi per professione (valore in percentuale). Totale per Torino.

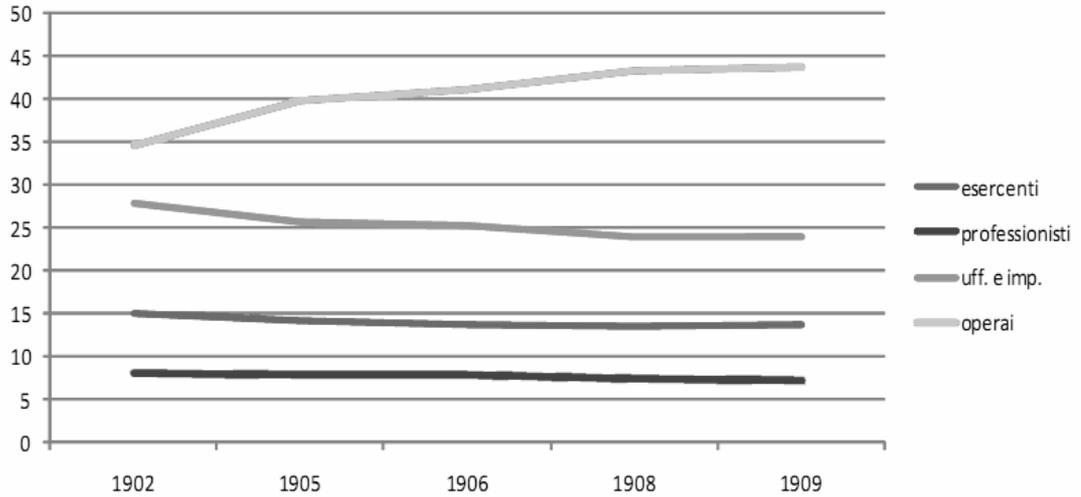
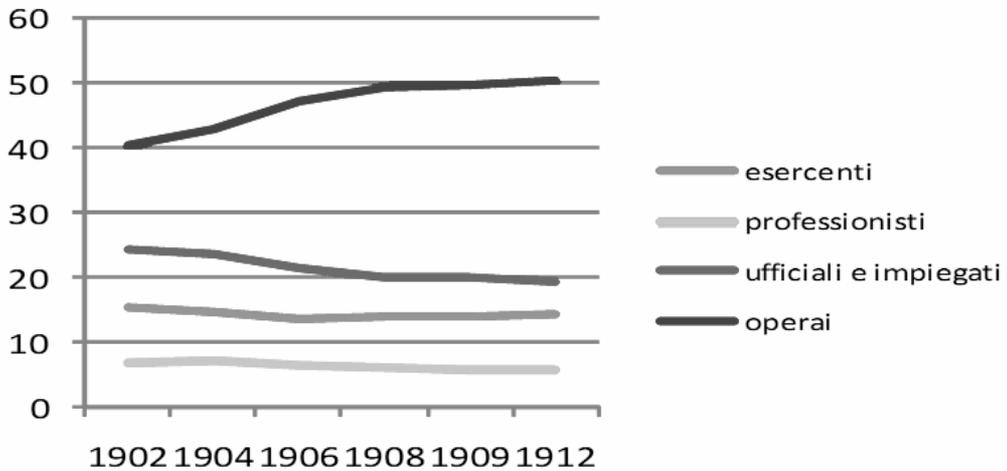


FIG. 5 - Elettori politici per professione (valore in percentuale). Totale per Torino 1902-1909.



Possiamo rilevare le differenze tra il corpo elettorale e la società torinese confrontando i dati del censimento del 1901 relativi alla popolazione maschile con le liste elettorali del 1902<sup>6</sup>. Naturalmente si tratta di dati tendenziali con problemi di comparazione piuttosto evidenti. Dalle varie elaborazioni emerge quanto segue: le liste politiche sovra rappresentano la componente operaia, che nelle liste amministrative si avvicina maggiormente al dato del censimento; la sostanziale differenza tra liste elettorali e censimento deriva dai gruppi impiegatizi e dai professionisti, sovra rappresentati nelle liste.

##### *5. L'interpretazione dei dati: alcuni spunti*

Analizzo anzitutto il dato della partecipazione, che è influenzato da due variabili. In primo luogo si registra la tendenza a una più alta partecipazione in occasione di elezioni generali, sia del consiglio comunale sia politiche; è il livello della mobilitazione politico-elettorale complessivo che pesa maggiormente in queste occasioni. La posta in gioco è più alta e i candidati in campo sono molto più numerosi. In questo caso è la città intera ad essere investita dalla campagna elettorale e la propaganda di “prossimità”, quella svolta nel quartiere per intenderci, è rafforzata e integrata dalla mobilitazione generale. Le persone, in città, si muovono per mille ragioni e non necessariamente la socializzazione politica territoriale riesce a intercettare questo settore di popolazione mobile. In secondo luogo, l'affluenza registra i picchi più alti quando il fronte liberale, anche grazie all'accordo con i cattolici, risulta nettamente vincitore. Nelle elezioni amministrative del 1906 e del 1909, entrambe generali, l'alleanza elegge 64 consiglieri su 64 candidati; nelle politiche del 1904 i candidati liberali ottengono il maggior numero di voti, eleggendo 4 deputati su 5.

Tutto ciò non solo evidenzia con chiarezza il ben noto ruolo giocato dall'organizzazione e dalla campagna elettorale, ma soprattutto mette in luce un dinamismo profondo delle forze liberali spesso ignorato. Il partito socialista fa campagna elettorale attraverso le sezioni di quartiere, i militanti, i quadri, le associazioni collaterali, i *leaders* e i candidati, come si conviene a un partito

---

<sup>6</sup> Per i dati del censimenti si fa riferimento a mie elaborazioni da: Città di Torino, *Popolazione della Città di Torino divisa per sesso e classificazione professionale o condizione. Confronto fra le risultanze dei censimenti: 31 dicembre 1881 e 9 febbraio 1901*, Tipografia G. Vassallo, Torino, 1905; Id., *Sesto censimento della popolazione. 1° dicembre 1921. Relazione dei lavori e brevi cenni sui risultati*, Torino, Tip. Enrico Schioppo, 1923; Id., *IV Censimento della popolazione (9 febbraio 1901)*, Torino, Eredi Botta, 1902.

organizzato. I liberali, pur con qualche differenza, si muovono nello stesso modo: usano le strutture politiche territoriali permanenti, i circoli, le reti della sociabilità territoriale, come le società di mutuo soccorso, i comitati e le persone che si mobilitano qua e là in sostegno di questo o quel candidato; tale sostegno, visti gli esiti favorevoli, risulta ben indirizzato da livelli di coordinamento cittadino, come l'*Unione Liberale*, che all'inizio degli anni dieci del Novecento si articola in sezioni zonali. Inoltre, l'impegno attivo dei cattolici in politica mobilita quelle reti locali pienamente inserite nelle relazioni comunitarie.

Tutti i "campi" politici dimostrano la capacità di attivare strumenti di proselitismo a largo raggio, sull'intero territorio cittadino, indirizzati a diversi gruppi sociali e non solo in prossimità degli appuntamenti elettorali. Dunque tutti sono dotati di strutture organizzative permanenti in grado di cercare referenti sociali eterogenei.

Dal confronto di tutti i dati elettorali disponibili non emerge una relazione lineare e chiara tra esiti delle elezioni e stratificazione sociale. La tendenza può così essere schematizzata: la novità rappresentata dai socialisti alla fine dell'800 determina un generale mutamento dello scenario politico. Una forza organizzata come il PSI riesce a coinvolgere nella dimensione politica nuovi settori della società e a ciò corrisponde un mutamento del quadro elettorale, riscontrabile nella crescita d'iscritti alle liste e nei dati sulla partecipazione al voto. Nel caso torinese è soprattutto tra 1895 e 1897-99 che si delinea tale transizione. Dopo cosa succede? Tutti gli elementi indicano una sostanziale situazione di stabilità. Dagli inizi del '900 il sistema politico rimane per oltre un decennio in un tendenziale equilibrio. I rapporti di forza non mutano, nonostante la composizione sociale dell'elettorato indichi una costante crescita della componente operaia a scapito degli altri gruppi professionali. Dunque, se a fine '800 la novità del partito socialista deve aver effettivamente contribuito in misura maggiore all'inclusione nella politica di consistenti settori di ceti popolari, ciò non avviene più in via esclusiva negli anni seguenti. L'equilibrio attesta una contesa ad armi pari tra le forze in campo per la conquista dei voti popolari, per esempio tra gli operai. Al voto operaio tutte le forze guardano con interesse. Al fianco di zone dove il voto operaio favorisce i candidati socialisti, ve ne sono altre in cui al crescere della componente operaia corrisponde un rafforzamento del campo liberale. Insomma, non esiste un rapporto esclusivo e lineare tra determinati gruppi professionali e forze politiche. Del resto, proprio in questi anni gli stessi socialisti torinesi svolgono un'azione di proselitismo ad ampio raggio, per esempio mirata a categorie come quelle degli artigiani e dei commercianti, e non mancano occasioni di

conflitto tra partito e settori operai, come testimoniano i numerosi scioperi spontanei d'inizio secolo avviati in aperta polemica con i dirigenti sindacali e con il partito. Conta, e conta molto, la variabile organizzazione, la capacità delle forze politiche di ramificarsi sul territorio attraverso una presenza stabile. Questo, talvolta, spiega le differenze. La sovrapposizione della variabile professionale con quella organizzativa migliora la messa a fuoco di una lettura che però resta ancora troppo approssimativa. Ciò dipende naturalmente dalla qualità e quantità di fonti disponibili, ma dipende soprattutto dal tipo di lenti che lo storico indossa per interpretare i processi storici.

#### *6. Le "lenti" dello storico e i problemi aperti*

I limiti dell'approccio del "voto di classe" e, in termini generali, del proselitismo inteso come prodotto esclusivo dell'appartenenza a gruppi sociali, sono ben noti e sfociano in un determinismo non solo inaccettabile (per esempio l'equazione operai uguale socialisti), ma che non "tiene" di fronte alla verifica empirica, come ho provato qui a mostrare per la tarda età liberale. Tuttavia anche l'analisi della rete organizzativa lascia parzialmente insoddisfatti, pur se spinta a individuare le singole articolazioni territoriali, come nel mio caso.

Nello studio dei processi di politicizzazione delle masse l'analisi della sociabilità politica comunitaria lascia aperti problemi analitici rilevanti, che provo a sintetizzare<sup>7</sup>. La "lente" della sociabilità tende a schiacciare l'analisi sulla comunità, a lasciarci nel locale, senza però riuscire a penetrare nel profondo il tessuto delle relazioni sociali, solo marginalmente intercettate. Sembra un paradosso, ma che si può così riassumere: concentrandoci sulla sociabilità perdiamo di vista la comunità. Lo sguardo resta ancora sbilanciato sul "chi parla" e molto meno sul "chi ascolta". Ma un aspetto è ancora più sfuggente. Si ignora una realtà che è sotto gli occhi di tutti ogni giorno: la società urbana è estremamente mobile. Le persone si spostano quotidianamente per tante ragioni e non è detto che risultino impigliate nelle maglie della politica locale. Inoltre, le persone arrivano in città e ripartono, cambiano spesso residenza e quartiere. È lecito interrogarsi se le reti della sociabilità comunitaria riescano a catturare questa parte di società

---

<sup>7</sup> Sulla sociabilità mi limito a citare alcuni contributi classici: M. Agulhon, *La Repubblica nel villaggio. Una comunità francese tra Rivoluzione e Seconda Repubblica*, Il Mulino, Bologna, 1991; Id., *Il Salotto, il Circolo e il Caffè. I luoghi della sociabilità nella Francia borghese (1810-1848)*, Donzelli Editore, Roma, 1993; Id., *La sociabilità come categoria storica*, in «Dimensioni e problemi della ricerca storica», n. 1, 1992.

strutturalmente mobile. Faccio l'esempio di un quartiere "operaio" torinese con forte presenza socialista, ma altrettanto forte dinamismo liberale e cattolico<sup>8</sup>. Nell'arco di un ventennio solo il 37% delle famiglie non si sposta mai, e la mobilità riguarda prevalentemente i giovani, i lavoratori dipendenti, gli impiegati e in maniera significativa manovali e operai. Gli operai, inoltre, hanno la più alta mobilità in uscita da Torino. Si tratta di variabili rilevanti che obbligano lo storico a rivedere i propri paradigmi interpretativi e le metodologie di ricerca. Per esempio, la misura del tasso di "stanzialità" per collegio potrebbe aiutarci a stimare l'efficacia, la presa dell'azione di proselitismo territorialmente orientata.

In conclusione, rimane ancora aperto il problema di come sia possibile spiegare in modo più efficace il proselitismo politico, integrando le indicazioni che derivano dalla caratterizzazione sociale dell'elettorato e dallo studio della sociabilità politica territoriale. Per affrontare tali nodi, la ricerca in corso sta seguendo due piste convergenti.

La prima pista mi porta a indagare meglio, più a fondo contesti specifici come i quartieri per portare alla luce il tessuto delle relazioni legato alla politica, ma spesso indipendente da essa. In pratica, ciò significa anzitutto percorrere nuovi filoni archivistici, alla ricerca di indizi su un più largo ventaglio di variabili che possono influenzare per esempio il voto, individuali e sociali. Mi riferisco a un più intensivo uso di fonti demografiche, che la storia politica generalmente non utilizza al meglio. Infatti, è necessario procedere a un più accurato approfondimento del profilo degli elettori, anche per approssimazioni. Età, composizione della famiglia, ciclo d'integrazione urbana, provenienza, network, sono fattori generalmente rilevanti. Per esempio, sarebbe utile arrivare a stimare quale peso abbiano le relazioni che un immigrato mantiene con il paese d'origine<sup>9</sup> oppure chiarire gli effetti sulla politica della mobilità. Inoltre, è necessario ricostruire la trama delle identità di volta in volta prevalenti in un determinato contesto, che cambiano nel corso

---

<sup>8</sup> Per il caso torinese e per gli anni in questione mancano studi sulla mobilità. Per i dati citati si rimanda a: L. Cumino, *Industrializzazione e strategie familiari: indagine su una borgata torinese tra fine Ottocento e inizio Novecento*, Università degli studi di Torino, Facoltà di Lettere e Filosofia, Tesi di Laurea, a. a. 2004-2005, rel. Prof. Luciano Allegra.

<sup>9</sup> Anche se affrontando un altro campo di studi, l'antropologa Pnina Werbner ha messo in luce la rilevanza delle relazioni di media e lunga distanza nella definizione dei modelli di consumo dei migranti. Tale prospettiva mi sembra stimolante anche per gli studi sul comportamento elettorale. Cfr. P. Werbner, *The migration process : capital, gifts and offerings among the British pakistans*, New York, Berg, 1990; Id., *Global pathways. Working class cosmopolitans and the creation of transnational ethnics worlds*, in «Social Anthropology», n. 7, 1999, fasc. 1, pp. 17-35.

del tempo. Infine, è utile tracciare le biografie dei “militanti politici” locali per capire come siano inseriti nel network locale<sup>10</sup>. In buona sostanza, bisogna dotarsi del ricco armamentario tipicamente microstorico<sup>11</sup>.

A questa prima pista se ne affianca una seconda, che si può sintetizzare così: uscire dalla dimensione comunitaria senza perderla di vista. È evidente che quando si vota non si sceglie solo in base alle relazioni, alla presenza politica locale o ad altre variabili territorialmente caratterizzabili, elementi che pure pesano. Si tratta di ridefinire un contesto pertinente che non sia né solo il “basso” e nemmeno solo l’ “alto”, ma piuttosto un continuum alto-basso, piccolo-grande. In poche parole un contesto che unisca un quartiere di Torino alle vicende nazionali. Concretamente, da un lato questo vuol dire ricostruire quella catena d’interrelazioni che lega rappresentanti politici locali, semplici militanti, ai loro referenti o rappresentanti nazionali. Dall’altro, significa capire come l’ultimo anello della lunga catena di mediazione, quello del personale politico locale, si connetta con il tessuto di quartiere<sup>12</sup>.

---

<sup>10</sup> Il riferimento è al modello seguito da E. P. Thompson, *The making of the English working class*, London, Gollancz, 1963.

<sup>11</sup> Per un bilancio relativamente recente sulla microstoria: J. Revel (a cura di), *Jeux d'échelles. La mycro-analyse à l'expérience*, Paris, Seuil-Gallimard, 1996.

<sup>12</sup> Alcune riflessioni sul rapporto micro-macro sono state sintetizzate nell’intervento di L. Allegra, *A proposito di micro macro* presentato al convegno *Microstoria. A venticinque anni da “L’eredità immateriale”* organizzato dall’Università degli Studi di Venezia Ca’ Foscari l’8 maggio 2009. In merito al contesto, obbligato è il rimando a E. P. Thompson, *L’antropologia e la disciplina del contesto*, in Id., *Società patrizia, cultura plebea. Otto saggi di antropologia storica sull’Inghilterra del Settecento*, Torino, Einaudi, 1981, pp. 251-274. Un tentativo in tale direzione è contenuto in E. P. Thompson, *Whigs e cacciatori: potenti e ribelli nell’Inghilterra del XVIII secolo*, Firenze, Ponte alle Grazie, 1989.



# **Di alcuni aspetti delle elezioni regionali**



# Di alcuni aspetti delle elezioni regionali

## Presentazione

di Mario Caciagli (Università di Firenze)

*Le elezioni regionali hanno assunto un ruolo crescente in alcuni sistemi politici europei. Lo hanno assunto in Germania e lo hanno assunto in Italia, i due sistemi ai quali sono dedicati i quattro contributi che seguono.*

*Gli aspetti che questi contributi toccano sono fra loro diversi, ma tutti e quattro vengono ad arricchire la nostra conoscenza sul funzionamento dei sistemi elettorali, sulle caratteristiche degli eletti e, soprattutto, s'intende, sull'importanza del voto regionale nella dinamica dei sistemi politici nazionali.*

*Decisamente rivolto all'esplorazione di quanto continuo le elezioni delle assemblee dei Länder nel sistema tedesco è il saggio di Silvia Bolgherini e Florian Grotz. C'è naturalmente da aspettarsi che le elezioni regionali continuo in un sistema federale, tanto più, come in quello tedesco, esse vengano tenute in date diverse e diversamente vicine o lontane dalle elezioni federali. Ma, come sottolinea il saggio, il peso del voto nei singoli Länder può cambiare a seconda della fase attraversata dalla politica nazionale. Fase epocale è stata per la Germania l'unificazione del 1990: la simmetria fra sistemi di partito a livello regionale e livello federale, che era costante nella vecchia Germania occidentale, è stata fortemente incrinata. A ciò ha contribuito la comparsa di un nuovo partito, erede in buona parte del partito comunista che aveva governato la Germania Est, ma vi hanno contribuito anche alcune rotture di un comportamento elettorale piuttosto continuativo com'era stato quello della Germania Ovest. Bolgherini e Grotz lo verificano nel periodo della Grande Coalizione di democristiani e socialdemocratici a Berlino, nella legislatura 2005-2009. In quei quattro anni il susseguirsi delle elezioni regionali rivelarono il progressivo distacco degli elettori dai due grandi partiti, anticipando l'esito delle elezioni federali del settembre 2009, che hanno visto il crollo della SPD, la faticosa tenuta della CDU/CSU e la crescita dei tre partiti minori. Se è vero che la Grande Coalizione di Berlino ha influenzato le scelte degli elettori nel voto regionale, è anche vero che quel voto ha sancito la sua fine. Le elezioni regionali tedesche sembrano quindi, almeno nella fase osservata, non proprio di "secondo ordine", come un consolidato schema vorrebbe interpretare.*

*Neanche le elezioni delle regioni italiane a statuto ordinario possono essere più considerate del tutto di "secondo ordine". Secondo Fabio Sozzi, a partire dalla riforma del 1995 e sicuramente nel clima politico del 2000 e del 2005, le elezioni regionali italiane, che, a differenza di quelle tedesche, si tengono tutte alla stessa data, avrebbero assunto valenza politica nazionale, rendendo inadeguato per loro il concetto di "secondo ordine". Quanto ciò sia vero lo dimostra, secondo Sozzi, anche l'avanzata di logiche sempre più territoriali nel comportamento di partiti ed elettori. Anche in Italia si andrebbe così verso una "regionalizzazione del voto". La natura delle elezioni regionali si collocherebbe a metà strada fra "primo e secondo ordine", sarebbero cioè diverse dalle nazionali e di non minore importanza. Sozzi crede di dimostrarlo a sufficienza facendo ricorso a indicatori e indici di indubbia validità. Le sue conclusioni appaiono molto credibili.*

*Delle elezioni regionali italiane Nicola D'Amelio prende in esame un aspetto particolare del sistema elettorale, quello della sua disproportionalità. L'effetto di disproportionalità, a vantaggio dei partiti maggiori, era presente già nella legge del 1968, ma si è accentuato con la legge del 1995. Dopo la riforma del 1995 la diminuzione dei seggi spettanti alle circoscrizioni, per il trasferimento di non pochi di essi nei listini regionali, provoca una notevole crescita della disproportione allocativa nei territori. Molto convincente è l'analisi effettuata da D'Amelio sul caso del Piemonte, dove province più piccole e liste minori sono seriamente svantaggiate. L'interesse del contributo di D'Amelio sta anche nei suggerimenti contenuti nella sua parte finale, nei quali si auspica una razionalizzazione dei sistemi elettorali regionali che ponga rimedio alle distorsioni messe in evidenza.*

*Di pari interesse, anche se di tutt'altro genere, è il contributo di Giulio Citroni. Ricavato da un più ampio lavoro di documentazione su presidenti, assessori e consiglieri delle regioni italiane, il saggio di Citroni offre indicazioni importanti sulle caratteristiche socio-demografiche dei 5.870 consiglieri delle 15 regioni a statuto speciale eletti fra il 1970 e il 2005.*

*Il numero dei consiglieri è cresciuto nel corso degli anni. Anche il numero delle consigliere è aumentato: non di poco se si fa il confronto fra il 2,8% del 1970 e il 13,7% del 2005, ma sempre poco e sempre a rischio, visto il perdurante predominio dei maschi in tutte le cariche elettive del nostro paese. Un predominio che cresce nelle regioni meridionali.*

*Quanto all'età, fa impressione la stabilità dei 45/49 anni dell'età media dei consiglieri nell'arco di 35 anni. Ma questa media rispecchia il valore che si riscontra in altri sistemi oltre al nostro. La fascia più rappresentata in questa categoria di rappresentanti del popolo è allora, come scrive Citroni, quella dei quarantenni.*

*Raccogliere e trattare i dati sulle professioni è sempre uno dei problemi più difficili in questo genere di ricerca. Ma la presenza di impiegati pubblici e privati e di insegnanti di vari ordini di scuole è così straripante da far nutrire pochi dubbi sulla bontà della rilevazione. Corrispondendo, d'altronde, al risultato di tante altre indagini simili, a tutti i livelli della rappresentanza, in Italia e fuori.*

*La distribuzione dei consiglieri per liste e partiti non può che confermare lo "spappolamento" della rappresentanza politica regionale, come giustamente lo chiama Citrini, a partire dal 1995, quando, finita la Prima Repubblica dei sette partiti storici, il sistema partitico italiano si è polverizzato.*

*I numeri elaborati da Citroni, punto terminale del processo, forniscono uno spaccato molto utile per inquadrare ciò che producono le elezioni regionali, oggetto di questa sezione.*



# **Elezioni regionali e Grande coalizione in Germania negli anni del governo Merkel (2005-2009)**

di Silvia Bolgherini (Università Federico II di Napoli)  
e Florian Grotz (Università di Lüneburg)

Le elezioni regionali sono un appuntamento elettorale di estrema importanza nel sistema politico tedesco. Per varie ragioni. Pur non perdendo la connotazione di *second order elections* (Reif Schmitt 1980, Dinkel 1977, Hough Jeffery 2006) le elezioni regionali tedesche hanno dei riflessi a livello federale ben maggiori di altre elezioni dello stesso tipo in altri paesi europei. Soprattutto, i loro risultati hanno un effetto diretto sulla forza e la stabilità del governo federale dal momento che da esse dipendono i seggi della seconda camera (Bundesrat). Infatti, come è noto, la ripartizione dei 69 seggi della camera alta si basa sulla popolazione dei vari stati regionali (i Länder<sup>1</sup>), ma la loro distribuzione tra le forze politiche si modifica ogni volta che si hanno elezioni in un Land, in funzione dei risultati di queste ultime. Gli equilibri all'interno del Bundesrat dipendono quindi dal colore politico dei governi regionali, della loro eventuale coincidenza con quello federale, e dalla salienza politica delle questioni in ballo. Ed in ragione di questi equilibri, il Bundesrat può costituire una vera e propria arena politico-partitica, dove la trappola della decisione congiunta (Scharpf 1985) e il sistema di veto multiplo (Tsebelis 2002), trovano una piena realizzazione. Nel corso dei decenni, il blocco delle leggi da parte del Bundesrat per ragioni politico-partitiche e non per reali, sostanziali interessi dei Länder, attraverso lo sfruttamento da parte dell'opposizione della propria maggioranza alla camera alta, è infatti divenuto una prassi sempre più frequente (Lembruch 2000). Guardare alle elezioni regionali nel corso del mandato della Grande Coalizione<sup>2</sup> significa quindi guardare anche come questa ha potuto contare su

---

<sup>1</sup> Sotto i 2 milioni di abitanti (Brema, Amburgo, Meclemburgo-Pomerania anteriore, Saarland): 3 seggi; dai 2 ai 6 milioni (Berlino, Brandeburgo, Renania-Palatinato, Sassonia, Sassonia-Anhalt, Schleswig-Holstein, Turingia): 4 seggi; dai 6 ai 7 milioni (Assia): 5 seggi; più di 7 milioni di abitanti (Baden-Württemberg, Baviera, Bassa Sassonia, Nord Reno-Westfalia): 6 seggi, per un totale di 69 seggi.

<sup>2</sup> Un governo di Grande coalizione è composto dai due maggiori partiti del paese: l'Unione democristiana (CDU/CSU) e la socialdemocrazia (SPD). In Germania si sono avute sinora soltanto due Grandi coalizioni: la prima tra il 1966 e il 1969 e la seconda tra il 2005 e il 2009 guidata dalla cancelliera Angela Merkel (CDU).

un appoggio o invece un'opposizione della seconda camera e se, e quando, la legislatura si è svolta in una situazione di governo omogeneo o, invece, di governo diviso.

Non solo ma, rovesciando la prospettiva, è interessante analizzare che tipo di influenza può avere il livello federale sulle elezioni di Länder quando a Berlino governa una Grande coalizione. Ci sono degli effetti specifici di un governo dei due maggiori partiti sugli esiti delle elezioni regionali, in particolare in termini di comportamento di voto e di formazione delle coalizioni di governo nei Länder?

Dopo una panoramica delle tradizioni elettorali nei Länder tedeschi per cercare di mettere in evidenza i fattori di contesto più importanti, si passerà all'analisi delle elezioni regionali svoltesi negli anni del mandato Merkel e dei loro reciproci effetti politici con la Grande Coalizione, per poi tentare di trarre alcune conclusioni sulle relazioni di mutua influenza tra la Grande coalizione a livello federale e gli esiti delle elezioni regionali negli anni del suo governo (2005-2009).

### *1. La tradizione politica dei Länder tedeschi*

Prima della riunificazione il comportamento elettorale in Germania era molto stabile e la congruenza tra i sistemi di partito a livello federale e di Länder incredibilmente alta. Dal 1990 invece ha cominciato a emergere una crescente asimmetria nei sistemi di partito regionali (Sturm 1999; Haas et al. 2008, 21-24). Per evidenziare meglio questo cambiamento presenteremo i 16 Länder suddivisi in quattro gruppi<sup>3</sup>: i grandi Länder (Baden-Württemberg, Baviera, Nord Reno-Westfalia, Bassa Sassonia), le città-stato (Berlino, Brema, Amburgo), gli altri Länder occidentali (Assia, Saar, Renania-Palatinato, Schleswig-Holstein) e i Länder orientali (Brandeburgo, Meclemburgo-Pomerania anteriore, Sassonia, Sassonia-Anhalt, Turingia).

Dei quattro grandi Länder, cioè quelli con popolazione superiore a sei milioni di abitanti, i due meridionali (Baden-Württemberg e Baviera) sono sempre stati, e restano ancor oggi, due bastioni democristiani. In Baden-Württemberg l'Unione Cristiano Democratica (CDU) è sempre stato il primo partito ed ha governato ininterrottamente, sia in monocolori che in coalizione con il Partito

---

<sup>3</sup> I dati riportati in questo paragrafo sono quelli ufficiali forniti dallo Statistisches Bundesamt (reperibili alla pagina [www.bundeswahlleiter.de/de/links/landes-wahlleiter.html](http://www.bundeswahlleiter.de/de/links/landes-wahlleiter.html)) e dai siti ufficiali dei 16 Länder. Il raggruppamento dei Länder in queste categorie è a scopi puramente descrittivi.

Liberal Democratico (FDP), ma anche con la Socialdemocrazia (SPD) in due Grandi Coalizioni. In Baviera dalla fine degli anni '50 si è avuto un predominio incontrastato del partito gemello della CDU, l'Unione Cristiano Sociale (CSU), che dal 1962 ha governato da sola con maggioranze assolute anche piuttosto solide. Fino alla sconfitta elettorale del 2008, alla perdita della maggioranza assoluta e al ritorno forzato ad un governo di coalizione con i liberali. In Nord Reno-Westfalia, invece, per circa 40 anni - dalla seconda metà degli anni '60 alla seconda metà degli anni 2000 - si sono susseguiti governi a guida socialdemocratica, in coalizione con l'FDP, prima, o monocolori (in questi casi con la SPD assai prossima alla maggioranza assoluta dei voti), poi. Nella seconda metà degli anni '90, la SPD è tornata a governare in coalizione, stavolta con i Verdi che, anche in questo Land, erano diventati dopo gli anni '80 la quarta forza politica della Germania. Finché non si è verificata la storica sconfitta del 2005, a seguito della quale il decennio rosso-verde si è interrotto e si è insediato un governo CDU/FDP. Infine, in Bassa Sassonia si è avuta una continua alternanza tra i due grandi partiti in grandi cicli storici: una preminenza SPD fino agli anni '70, poi una continuità di potere democristiano fino al 1990, poi ancora la SPD alleata con i Verdi. I socialdemocratici, guidati da Gerhard Schröder, divenuto primo ministro del Land, hanno dato vita, nel '94, ad un monocolore sopravvissuto fino al 2003. Anno in cui la bilancia è tornata a pendere per la CDU che governa da allora con i liberali.

Le tre città-stato, roccaforti socialdemocratiche negli anni '70 e '80, hanno nel corso dei decenni attenuato, dove più dove meno, questa loro connotazione progressista in particolare dopo la riunificazione. Berlino Ovest fino agli anni '90 è stata guidata praticamente sempre dalla coalizione SPD/FDP. Dalla riunificazione, e per dieci anni fino al 2001, nel Land Berlino si è avuta poi una Grande Coalizione a preminenza democristiana. Dal 2001, invece, la SPD governa con alleati dell'area progressista (si sono succeduti negli anni Verdi, Partito del Socialismo Democratico - PDS, Linke<sup>4</sup>). Altro storico bastione socialdemocratico è stata Brema, Land in cui il partito socialdemocratico ha raggiunto spesso la maggioranza assoluta ed è stato ininterrottamente, dal 1946, la prima forza politica, governando in monocolori o in governi di coalizione con i liberali. Dal 1995 è stata al potere in una Grande Coalizione, per dodici anni fino al 2007, quando si è invece insediata al governo un'alleanza rosso-verde (SPD/Verdi). Anche Amburgo è

---

<sup>4</sup> La formazione *Die Linke* è nata ufficialmente nel giugno 2007 dalla fusione della *Linkspartei.PDS* e della *WASG (Wahlalternative Arbeit and Soziale Gerechtigkeit)* di Oskar LaFontaine. La PDS, il Partito del Socialismo Democratico, è l'erede del Partito Socialista Unificato di Germania (SED - *Sozialistische Einheitspartei Deutschlands*). Nel 2005 è divenuto *Linkspartei.PDS*, nel 2007 *Die Linke*.

stata a lungo un feudo SPD, governata con monocolori socialdemocratici o coalizioni SPD/FDP e con la SPD, almeno fino alla metà degli anni '80, spesso in maggioranza assoluta dei voti. Finché nel 2001 la CDU guidata da Ole von Beust, per la prima volta, ha formato un governo con un partito populista minore e con i liberali e, nel 2004, addirittura un monocoloro CDU. Nel 2008 si è formata in questa città-stato la prima coalizione nero-verde della storia tedesca (CDU/Verdi).

Nei restanti quattro Länder occidentali, nel corso degli anni '90, si è invece assistito ad un vero e proprio ribaltamento della tradizione politica che li aveva caratterizzati nel corso dei decenni. In Assia si è avuta una netta preminenza di governi a guida SPD durata fino alle elezioni del 1999, anno in cui la CDU è andata al governo e ci è rimasta, coi liberali o sola, fino ad oggi. Nella Saar la CDU è stata vicina alla maggioranza assoluta e ha governato in coalizione con l'FDP fino alla metà degli anni '80, quando è cominciato un quindicennio di netto dominio socialdemocratico. In quegli anni la SPD ha formato governi monocolori guidati da Oskar Lafontaine, futuro leader della Linke. Questa fase si è interrotta, anche nella Saar, con le elezioni del 1999, che hanno segnato il ritorno al potere della CDU, stavolta da sola. Nel 2009 si è poi formata la prima coalizione "Giamaica" (CDU/FDP/Verdi)<sup>5</sup> della storia tedesca. La Renania-Palatinato è stata, al contrario degli altri due Länder, una roccaforte CDU fino ai primissimi anni '90, per poi passare, in modo altrettanto netto, in mano ai socialdemocratici guidati da Kurt Beck, insediatisi al governo per quindici anni in coalizione con l'FDP, e poi in un monocoloro, quello attualmente in carica a seguito delle elezioni del 2006. Stesso percorso per lo Schleswig-Holstein dove, fino alla fine anni '80 si è avuta una preminenza CDU. Per i successivi quindici anni, invece, fino al 2005, la SPD è divenuta il primo partito ed ha governato da sola o con i Verdi. Nell'aprile 2005 è andata al governo una Grande Coalizione, scioltasi sciolta pochi mesi prima delle elezioni federali del 2009, che ha aperto la strada ad un governo giallo-nero (CDU/FDP).

Vediamo infine i cinque Länder orientali, i quali, fin dalle prime elezioni democratiche del 1990, hanno mostrato invece tendenze abbastanza diverse. In Brandeburgo si è manifestata una preminenza della SPD che ha governato per un decennio, anche in monocolori, per poi formare, a partire dal 1999, una Grande Coalizione con la CDU. Nel 2009 la SPD è tornata a formare un governo progressista con la Linke. Viceversa, la Sassonia si è fin da subito chiaramente orientata verso il centrodestra ed ha avuto, per tre delle quattro legislature dalla riunificazione, dei governi monocolori CDU. Dal 2004 al

---

<sup>5</sup> Detta così dai colori dei partiti che la formano e che corrispondono a quelli della bandiera giamaicana, rispettivamente nero, giallo e verde.

2009 il Land è invece stato retto da una Grande Coalizione, sostituita però da un governo giallo-nero dopo le ultime elezioni del settembre 2009. Percorso simile in Turingia, dove da una preminenza CDU, in alleanza con l'FDP, nei primi anni della riunificazione, si è passati ad una Grande Coalizione tra il 1994 e il 1999, per poi invece tornare ad un monocolore democristiano da quelle elezioni fino ad una nuova Grande coalizione dopo le elezioni del 2009. Situazione di sostanziale equilibrio tra i due maggiori partiti, invece, negli altri due stati. In Meclemburgo-Pomerania Anteriore si sono avute alternanze al governo tra coalizioni guidate dalla CDU o dalla SPD, passando anche per governi di Grande Coalizione, come quello attuale, in carica dalle elezioni del 2006. Anche in Sassonia-Anhalt, infine, si può parlare di un sostanziale equilibrio tra i due maggiori partiti e di conseguenti alternanze al governo. Nel 2006 si è avviata una Grande Coalizione, attualmente in carica. Da notare infine una considerevole presenza, in tutti e cinque questi Länder, delle forze eredi del Partito Socialista Unificato (SED), oggi riunite nella Linke, che hanno sempre raccolto percentuali intorno – e spesso oltre – al 20%, mentre i Verdi hanno mantenuto sempre un consenso tra il 3% e il 5%.

Ricapitolando, gli anni '90 hanno sicuramente costituito uno spartiacque nel comportamento elettorale degli stati tedeschi. A seguito della riunificazione, infatti, gran parte del territorio tedesco ha cambiato orientamento politico dopo lunghi periodi di «congelamento delle fratture» (Caciagli 2007, 1993): nelle città-stato la matrice progressista è andata affievolendosi e solo Berlino si connota ancora come chiaramente orientata a sinistra; negli altri Länder occidentali si sono avute alternanze totali tra SPD e CDU (Assia e Saar) o viceversa (Renania Palatinato e Schleswig-Holstein); soltanto due dei grandi Länder hanno mantenuto una stabilità nel proprio orientamento (democristiano in Baden-Württemberg, equilibrio ed alternanza in Bassa Sassonia), mentre gli altri due hanno mostrato più evidenti segni di cambiamento (calo storico della CSU in Baviera e alternanza in Nord Reno-Westfalia tra SPD e preminenza CDU). I Länder orientali si sono invece connotati elettoralmente di centrosinistra (Brandeburgo), di centrodestra (Turingia, Sassonia) o con un equilibrio tra i due poli (Meclemburgo, Sassonia-Anhalt). Questa ristrutturazione ha preso la forma anche di nuove opzioni coalizionali – nero-verde, Giamaica, rosso-rossa, così come varie Grandi coalizioni soprattutto all'Est.

## 2. Le elezioni nei Länder negli anni della Grande Coalizione

Vediamo ora che cosa è successo nelle elezioni nei Länder nel corso della legislatura della Grande coalizione (2005-2009) e come i risultati regionali hanno cambiato, di volta in volta, la situazione al governo di Berlino. Il dato principale è che nel corso della legislatura, dopo un iniziale consolidamento, la coalizione CDU/SPD ha progressivamente perso la maggioranza al Bundesrat. Che la coalizione al governo abbia anche la maggioranza alla camera alta è peraltro divenuta, dagli anni '70 in poi (in particolare dalla fine della Grande Coalizione del '66-'69) ed ancor più negli ultimi vent'anni, più l'eccezione che la regola. Inoltre, se è vero che situazioni di governo diviso sono più probabili in tempi di crisi (Scharpf 2005, 5), questa è proprio la situazione in cui si è venuta a trovare il governo di Grande Coalizione guidato da Angela Merkel.

*2006. L'iniziale consolidamento della Grande Coalizione nei Länder.* - Nella primavera del 2006, alla scadenza della luna di miele dei primi 100 giorni della Grande Coalizione (Tenscher Batt 2008), votavano tre Länder di notevoli dimensioni (Baden-Württemberg, Renania-Palatinato e Sassonia-Anhalt). Il primo test elettorale per il nuovo governo risultava favorevole e la Grande Coalizione ne usciva rafforzata sia in termini numerici che in termini politici. Se infatti il governo federale conquistava al Bundesrat gli 8 seggi complessivi di Renania-Palatinato e Sassonia-Anhalt (si veda la tab. 1), è anche vero che queste elezioni davano un segnale di lasciapassare per il nuovo esecutivo da parte dell'elettorato tedesco. A prezzo, però, di un calo della partecipazione politica e di una temperatura elettorale molto tiepida, senza colpi di scena, previsti o sopravvenuti, in tutte e tre le consultazioni.

In Baden-Württemberg la coalizione di governo CDU/FDP veniva confermata, ma il dato più interessante è stata proprio la mancanza di polarizzazione politica, manifestatasi anche nella scarsa partecipazione elettorale (Gabriel 2006, 318-319). Sostanziale conferma dello *status quo* anche in Renania-Palatinato, dove la mancata entrata dei Verdi al Landtag contribuiva a che la SPD potesse formare, sotto la guida di Kurt Beck, il primo monocolore socialdemocratico di questo stato. Questo successo poneva fine ad anni di sconfitte elettorali della SPD sul territorio nazionale (Koch-Baumgarten 2008) ed ha probabilmente prevenuto una fine prematura della Grande Coalizione (Arzheimer Schoen 2006, 265), fornendole anzi una spinta propulsiva. Variazioni un poco più significative, infine, in Sassonia-Anhalt, dove il dato rilevante, oltre alla scarsa affluenza alle urne, è stata la performance dei partiti minori. La FDP subiva infatti una pesante sconfitta, perdendo così il ruolo di alleato di governo. La Linke.PDS guadagnava

invece oltre 4 punti percentuali, superando la SPD ed ottenendo, con quasi il 25% dei consensi, uno dei suoi miglior risultati di sempre in un'elezione di Land (tab. 2). Questi esiti hanno fatto sì che si costituisse la Grande Coalizione attualmente in carica (Detterbeck 2008), guidata dal presidente uscente CDU Böhmer, confermato, dai voti e dai sondaggi (Neu 2006), a capo del governo statale.

Sei mesi dopo, nel settembre del 2006, andavano al voto altri due Länder: Berlino e il Meclemburgo-Pomerania anteriore, entrambi governati da coalizioni rosso-rosse (SPD/PDS). Se nella capitale le elezioni confermavano sostanzialmente il governo uscente, nel profondo Nord-Est gli esiti andavano diversamente dalle aspettative e aggiungevano ulteriori consensi al governo federale. A Berlino il governo guidato dal popolare leader socialdemocratico Klaus Wowereit fu confermato nonostante le notevoli perdite dell'alleato, la Linke.PDS (McKay 2007), e nonostante si fossero svolte consultazioni post-elettorali anche con i Verdi. La SPD si manteneva dunque il primo partito e riproponeva, consolidandola, la prima alleanza di governo con gli ex comunisti in un Land occidentale. In Meclemburgo si formava invece, al posto dell'attesa riproposizione della coalizione rosso-rossa (SPD/PDS), al governo da due legislature, una Grande Coalizione tra i perdenti di questa consultazione: la SPD subiva infatti un calo di oltre 10 punti percentuali e la CDU otteneva uno dei suoi peggiori risultati in questo Land (Heinrich Schoon 2007). Mentre i veri vincitori – i liberali, da un lato, e l'estrema destra del NPD, dall'altro – erano, per ragioni diverse, esclusi come possibili partner di governo. La formazione di un'altra Grande Coalizione a livello di Land, quindi, faceva sì che il governo federale potesse far conto di ulteriori tre voti al Bundesrat (si veda sempre la tab. 1).

Le elezioni regionali del 2006, i cui risultati sono riportati nella tab. 2, sono state caratterizzate, nel loro complesso, da una scarsa politicizzazione (Tenscher 2008) e possono essere definite come elezioni di routine: scarso interesse, bassa affluenza, polarizzazione assente. In questo clima politico-elettorale privo di tensioni, però, l'esecutivo Merkel raggiungeva, dopo il primo anno di governo, la maggioranza al Bundesrat più consistente di tutta la legislatura, con 47 seggi su 69 (tab. 1).

TAB. 1. Evoluzione delle maggioranze al Bundesrat, per elezione e per Land. Settembre 2005-settembre 2009.

<i>Land</i>	<i>Settembre 2005</i>	<i>2006</i>	<i>2007</i>	<i>2008</i>	<i>2009</i>	<i>Settembre 2009</i>
<i>Fase della "luna di miele"</i>						
Baden-Württemberg						
Renania-Palatinato		(+4)	4	4		4
Sassonia-Anhalt		(+4)	4	4		4
Berlino						
Meclenburgo-Pomerania anteriore		(+3)	3	3		3
<i>Fase di "medio termine"</i>						
Brema	3	3	0 (-3)			
Bassa Sassonia						
Amburgo	3	3	3	0 (-3)		
Baviera	6	6	6	0 (-6)		
Assia	5	5	5	5	0 (-5)	
<i>Fase "pre-elettorale"</i>						
Saar	3	3	3	3		3
Sassonia	4	4	4	4	0 (-4)	
Turingia	4	4	4	4		4
<i>Elezioni simultanee</i>						
Brandeburgo	4	4	4	4		4
Schleswig-Holstein	4	4	4	4		4
<i>Nessuna elezione</i>						
Nord Reno-Westfalia						
<i>Totale</i>	<i>36</i>	<i>44 (marz) 47 (sett)</i>	<i>44</i>	<i>44 (genn) 41 (febbr) 35 (sett)</i>	<i>30 (genn) 26(sett)</i>	<i>26</i>

Tab. 2. Fase della “luna di miele” (2006). Risultati alle elezioni regionali dei maggiori partiti, per Land. 1990-2009. Valori percentuali.

Baden- Württemberg 26 marzo 2006	<i>CDU/CSU</i>	<i>SPD</i>	<i>FDP</i>	<i>Verdi</i>	<i>Linke</i>
1992	39,6	29,4	5,9	9,5	
1996	41,3	25,1	9,6	12,1	
2001	44,8	33,3	8,1	7,7	
2006	44,2	25,2	<b>10,7</b>	11,7	3,1
Renania- Palatinato 26 marzo 2006	<i>CDU/CSU</i>	<i>SPD</i>	<i>FDP</i>	<i>Verdi</i>	<i>Linke</i>
1991	38,7	44,8	6,9	6,5	
1996	38,7	39,8	8,9	6,9	
2001	35,3	44,7	7,8	5,2	
2006	<b>32,8</b>	45,6	<b>8,0</b>	4,6	2,6
Sassonia-Anhalt 26 marzo 2006	<i>CDU/CSU</i>	<i>SPD</i>	<i>FDP</i>	<i>Verdi</i>	<i>Linke</i>
1990	39,0	26,0	13,5	5,3	12,0
1994	34,4	34,0	3,6	5,1	19,9
1998	22,0	35,9	4,2	3,2	19,6
2002	37,3	20,0	13,3	2,0	20,4
2006	36,2	21,4	6,7	3,6	<b>24,1</b>
Berlino 17 settembre2006	<i>CDU/CSU</i>	<i>SPD</i>	<i>FDP</i>	<i>Verdi</i>	<i>Linke</i>
1990	40,4	30,4	7,1	9,4	9,2
1995	37,4	23,6	2,5	13,2	14,6
1999	40,8	22,4	2,2	9,9	17,7
2001	23,7	29,7	9,9	9,1	22,6
2006	<b>21,3</b>	30,8	7,6	13,1	16,3
Meclemburgo- Pomerania anteriore 17 settembre2006	<i>CDU/CSU</i>	<i>SPD</i>	<i>FDP</i>	<i>Verdi</i>	<i>Linke</i>
1990	38,3	27,0	5,5	9,3	15,7
1994	37,7	29,5	3,8	3,7	22,7
1998	30,2	34,3	1,6	2,7	24,4
2002	31,3	40,6	4,7	2,6	16,4
2006	<b>28,8</b>	30,2	<b>9,6</b>	3,4	16,8

*Nota:* In corsivo grassetto i peggiori [per CDU/CSU e SPD](o migliori [per FDP, Verdi e Linke]) risultati mai ottenuti da un partito nel Land in questione. In corsivo semplice i secondi peggiori (o migliori).

2007. *La città-stato di Brema al voto: cominciano le difficoltà per la Grande Coalizione.* - Nel 2007 il Land di Brema era l'unico nel quale erano previste elezioni, il cui esito era dunque atteso come un segnale dello stato di salute della Grande Coalizione a metà legislatura. Partita con un prudente favore dell'elettorato ed un grande consenso personale della cancelliera, la Grande Coalizione aveva progressivamente cominciato a perdere smalto. Principali cause la lentezza nel *policy making* e le lunghe negoziazioni tra i due alleati sulla maggior parte delle questioni (immigrazione, questione islamica, sicurezza) e sulle riforme (federalismo, sanità), ma anche l'avvento della seconda metà del mandato e la conseguente necessità per ciascun partito di distinguersi dall'alleato.

I risultati elettorali nel più piccolo Land tedesco, riportati in tab. 3, confermavano la SPD come prima forza politica a Brema, nonostante il calo subito da questo partito, ma determinavano almeno tre novità: un'alternanza al governo, per cui la Grande Coalizione al potere dal '95 veniva sostituita da un'alleanza rosso-verde, la prima dopo la caduta di quella federale guidata da Schröder; l'ingresso al Landtag di cinque forze politiche (Verdi, liberali e Linkspartei.PDS oltre SPD e CDU) che rompeva la tradizione di un sistema regionale tripartitico; e il primo ingresso, oltretutto con una ragguardevole percentuale di consensi (8,4%), della Linkspartei in un Landtag ex-occidentale.

Rispetto agli effetti a livello federale, con queste consultazioni che, per la loro tempistica, possono essere definite di *mid-term*, la maggioranza della Grande Coalizione al Bundesrat cominciava a restringersi: la non conferma della consolidata alleanza SPD/CDU a Brema comportava la perdita per il governo federale di tre seggi alla camera alta – il cui totale scendeva quindi a 44 seggi su 69, come ricapitolato in tab. 1. – e segnava l'inizio di un suo progressivo indebolimento. Indebolimento che, come vedremo di seguito, non si arresterà fino alla fine della legislatura.

Tab. 3. Fase di “medio termine” (2007-2008). Risultati alle elezioni regionali dei maggiori partiti, per Land. 1990-2009. Valori percentuali.

Brema 13 maggio 2007	<i>CDU/CSU</i>	<i>SPD</i>	<i>FDP</i>	<i>Verdi</i>	<i>Linke</i>
1991	30,7	38,3	9,5	11,4	
1995	32,6	33,4	3,4	13,1	2,4
1999	37,1	42,6	2,5	9,0	2,9
2003	29,9	42,3	4,2	12,8	1,7
2007	<b>25,6</b>	36,7	6,0	<b>16,5</b>	<b>8,4</b>

Bassa Sassonia 27 gennaio2008	<i>CDU/CSU</i>	<i>SPD</i>	<i>FDP</i>	<i>Verdi</i>	<i>Linke</i>
1990	42,0	44,2	6,0	5,5	
1994	36,4	44,3	4,4	7,4	
1998	35,9	47,9	4,9	7,0	
2003	48,3	33,4	8,1	7,6	
2008	42,5	<b>30,3</b>	<b>8,2</b>	<b>8,0</b>	7,1
Assia (I) 27 gennaio2008	<i>CDU/CSU</i>	<i>SPD</i>	<i>FDP</i>	<i>Verdi</i>	<i>Linke</i>
1991	40,2	40,8	7,4	8,8	--
1995	39,2	38,0	7,4	11,2	
1999	43,4	39,4	5,1	7,2	
2003	48,8	29,1	7,9	10,1	
2008	<b>36,8</b>	<b>36,7</b>	<b>9,4</b>	7,5	5,1
Amburgo 23 febbraio2008	<i>CDU/CSU</i>	<i>SPD</i>	<i>FDP</i>	<i>Verdi</i>	<i>Linke</i>
1991	35,1	48,0	5,4	7,2	
1993	25,1	40,4	4,2	13,5	
1997	30,7	36,2	3,5	13,9	
2001	26,2	36,5	5,1	8,5	
2004	47,2	30,5	2,8	12,3	
2008	42,6	<b>34,1</b>	<b>4,8</b>	9,6	6,4
Baviera 28 settembre2008	<i>CDU/CSU</i>	<i>SPD</i>	<i>FDP</i>	<i>Verdi</i>	<i>Linke</i>
1990	54,9	26,0	5,2	6,4	
1994	52,8	30,0	2,8	6,1	
1998	52,9	28,7	1,7	5,7	
2003	60,7	19,6	2,6	7,7	
2008	<b>43,4</b>	<b>18,6</b>	<b>8,0</b>	<b>9,4</b>	4,4
Assia (II) 18 gennaio2009	<i>CDU/CSU</i>	<i>SPD</i>	<i>FDP</i>	<i>Verdi</i>	<i>Linke</i>
1991	40,2	40,8	7,4	8,8	
1995	39,2	38,0	7,4	11,2	
1999	43,4	39,4	5,1	7,2	
2003	48,8	29,1	7,9	10,1	
2008	36,8	36,7	9,4	7,5	5,1
2009	<b>37,2</b>	<b>23,7</b>	<b>16,2</b>	<b>13,7</b>	

*Nota:* In corsivo grassetto i peggiori [per CDU/CSU e SPD](o migliori [per FDP, Verdi e Linke]) risultati mai ottenuti da un partito nel Land in questione. In corsivo semplice i secondi peggiori (o migliori).

*2008. Bassa Sassonia, Assia, Amburgo, poi la Baviera: la crisi di CDU e SPD.* - Nei primi mesi del 2008 votavano tre Länder tra loro contigui, sia geograficamente che politicamente: collocati nella dorsale nord-occidentale

del paese, Bassa Sassonia, Assia e la città-stato di Amburgo erano tutti guidati da governi democristiani (nel secondo in coalizione con l'FDP). Nei primi due Länder, pur partendo da situazioni simili e votando lo stesso giorno, le elezioni di gennaio portavano, inaspettatamente, ad esiti molto diversi. In Bassa Sassonia la conferma della coalizione CDU/FDP al potere era data per scontata, con la conseguenza di una bassa temperatura elettorale e di un'ancor più scarsa affluenza alle urne (Broughton 2008). La CDU, pur perdendo terreno, manteneva con i liberali, rimasti invece stabili, la guida del Land, mentre la Linke faceva il suo ingresso al parlamento regionale con il 7,1% dei voti. In Assia, invece, dopo una campagna elettorale di fuoco, CDU e SPD facevano registrare una parità assoluta di voti e di seggi, con i democristiani in calo clamoroso e i socialdemocratici in netta crescita. Questo trend – più che i numeri in sé (per i quali si rimanda alla tab. 3) – dava alla leader dell'SPD, Andrea Ypsilanti, la possibilità di formare un governo, la cui composizione restava però piuttosto incerta. L'alleanza con i soli Verdi non era sufficiente a raggiungere una maggioranza ma una coalizione con la Linke, che era riuscita ad avere sei seggi, era stata sempre esclusa dalla SPD. Per l'intero 2008, la SPD ha così tentato di formare un governo di minoranza con i Verdi e l'appoggio esterno della Linke, prima, e, infine, anche un governo SPD/Verdi/Linke, mentre Roland Koch, ministro-presidente uscente del monocolore CDU, rimaneva in carica per sbrigare gli affari correnti (potendo anche mantenere l'appoggio del Land al governo federale al Bundesrat).

Un mese dopo queste elezioni simultanee ma così diverse, un'altra sorpresa veniva dal voto nella città-stato di Amburgo. Qui al monocolore guidato dalla CDU di Ole von Beust succedeva, come si è anticipato, la prima coalizione tra democristiani e verdi della storia tedesca. La Linke entrava anche in questo Land (tab. 3), cambiandone il formato elettorale da tri- a quadripartito. A livello federale, il passaggio da un monocolore ad una coalizione a guida CDU, comportava la perdita, per la Grande Coalizione della Merkel, di ulteriori tre voti al Bundesrat (tab. 1).

Il colpo maggiore, per il governo ed in particolare per il partito della cancelliera, doveva però venire dalle elezioni bavaresi dell'autunno seguente. A settembre si votava infatti nel maggior feudo democristiano della Germania e proprio qui il partito subiva un crollo elettorale storico perdendo, per la prima volta dal 1962, la maggioranza assoluta dei voti. Con 17 punti percentuali e 32 seggi in meno, la CSU incassava una cocente sconfitta e poneva un ostacolo, per il partito gemello e per la cancelliera, sulla strada delle elezioni federali dell'anno successivo. Questa inattesa, almeno in termini quantitativi, *débauche*, costringeva inoltre la CSU a formare un

governo di coalizione con l'FDP, dopo oltre quarant'anni di monocolori. Ma se questo è stato senza dubbio il dato più importante delle consultazioni bavaresi, anche altri risultati sono degni di nota. Anzitutto il calo anche della SPD che, con il 18,6% dei voti, raccoglieva la sua peggiore prestazione elettorale di sempre, confermando la crisi di consenso che cominciava a coinvolgere entrambi i partiti al governo federale. Ma anche il ritorno al Landtag della FDP, dopo 14 anni di mancato superamento della soglia del 5%; e l'affermazione della lista civica di orientamento conservatore *Freie Wähler* come terzo partito del Land con il 10,2% dei voti e 21 seggi.

Nel loro complesso dunque le elezioni del 2008 hanno mostrato due elementi di rilievo. Da un lato, l'ingresso ormai definitivo della Linke come nuova forza politica sia nell'Est che nell'Ovest del paese. Dall'altro lato, la crisi di tenuta elettorale e di credibilità politica che, nella seconda metà del mandato, cominciava a colpire in egual misura i due partiti alleati nel governo Merkel. Rispetto, infine, alle conseguenze sulla governabilità a livello federale queste consultazioni hanno certamente indebolito la Grande Coalizione che, come si osserva in tab. 1, scendeva dai 44 seggi al Bundesrat del 2007 ai 35 del 2008. E l'anno successivo, con il nuovo governo in Assia, scenderà ancora, raggiungendo il minimo dell'intera legislatura.

*2009. Nuove opzioni alla vigilia delle elezioni federali.* - Nel novembre 2008 il tentativo socialdemocratico in Assia di formare un governo falliva definitivamente e per il gennaio successivo, a nove mesi dalle elezioni federali, venivano indette nuove elezioni. Queste consultazioni hanno mostrato, oltre al minor tasso di affluenza mai registrato in questo Land, un deciso arretramento della SPD che, punita dagli elettori per la crisi trascinatasi troppo a lungo, scendeva di ben 13 punti percentuali (si veda la tab. 3). Dal canto suo la CDU recuperava, ma restava pur sempre ben al disotto del risultato che nel 2003 le aveva consentito di governare da sola. Si formava così una coalizione di governo CDU/FDP, questi ultimi, invece, in grande ripresa, avendo probabilmente assorbito parte del flusso di voti in uscita dall'SPD. Idem per i Verdi (cresciuti di sei punti percentuali), mentre la Linke superava di nuovo per poco la soglia, confermandosi come nuovo ingresso nel Landtag dell'Assia.

Con la formazione di una coalizione CDU/FDP in Assia, la Grande Coalizione federale perdeva la maggioranza al Bundesrat, già piuttosto risicata, restando con soltanto 30 dei 69 seggi totali, come riportato in tab. 1. La caduta della Grande Coalizione in Schleswig-Holstein, avvenuta alla fine di luglio 2009, in demoliva ulteriormente anche la tenuta dell'alleanza di governo federale, anche se ovviamente non ha avuto effetti sulla

composizione del Bundesrat, essendo state previste nuove elezioni in concomitanza con quelle generali.

Infine, il 30 agosto, tre Länder hanno votato nelle ultime consultazioni regionali prima delle elezioni federali. La cosiddetta “domenica elettorale” (*Wahlsonntag*) ha dato due indicazioni importanti. La prima è stata la ripresa della partecipazione elettorale che in due dei tre Länder aumentava rispetto al passato, in controtendenza con la maggior parte delle elezioni regionali del quadriennio 2005-2009 (come si osserva in tab. 5, poco più avanti). La seconda indicazione è stata l’apertura ad ulteriori opzioni di governo oltre alla combinazione CDU-FDP e alla riproposizione di un’altra Grande Coalizione, le due ipotesi che più delle altre avevano preso campo nell’ultimo anno e mezzo della legislatura.

Ipotesi di coalizioni rosso-rosso-verdi (SPD/Linke/Verdi) tornavano possibili dopo che nella Saar e in Turingia la CDU, che governava da sola, perdeva la maggioranza assoluta con un calo di oltre dieci punti percentuali (si veda la tab. 4). Nella Saar, inoltre, la Linke ha ottenuto uno storico 21,3% (con un incremento di ben 19 punti), il miglior risultato di sempre in un Land occidentale ed in Turingia il suo miglior risultato della sua storia (27,4%) (sempre tab. 4).

In Sassonia, invece, il partito della cancelliera ha retto, rimanendo il primo partito e, grazie al buon risultato dei liberali, ha potuto conservare il potere con una coalizione nero-gialla, formatasi appena due settimane dopo il voto e tesa a rilanciare lo stesso tipo di alleanza anche a livello federale.

Ad appena un mese dalle elezioni del settembre 2009, dunque, come si osserva sempre in tab. 1, la Grande Coalizione di Angela Merkel poteva contare, alla camera alta, soltanto su 26 seggi.

Tab. 4. Fase “pre-elettorale” ed elezioni simultanee (2009). Risultati alle elezioni regionali dei maggiori partiti, per Land. 1990-2009. Valori percentuali.

*Fase pre-elettorale*

Saar 30 agosto2009	<i>CDU/CSU</i>	<i>SPD</i>	<i>FDP</i>	<i>Verdi</i>	<i>Linke</i>
1990	33,4	54,4	5,6	2,6	
1994	38,6	49,4	2,1	5,5	
1999	45,5	44,4	2,6	3,2	
2004	47,5	30,8	5,2	5,6	2,3
2009	<b>34,5</b>	<b>24,5</b>	<b>9,2</b>	<b>5,9</b>	21,3

Sassonia 30 agosto2009	<i>CDU/CSU</i>	<i>SPD</i>	<i>FDP</i>	<i>Verdi</i>	<i>Linke</i>
1990	53,8	19,1	5,3	5,6	10,2
1994	58,1	16,6	1,7	4,1	16,5
1999	56,9	10,7	1,1	2,6	22,2
2004	41,1	9,8	5,9	5,1	23,6
2009	<b>40,2</b>	<b>10,4</b>	<b>10,0</b>	<b>6,4</b>	20,6

Turingia 30 agosto2009	<i>CDU/CSU</i>	<i>SPD</i>	<i>FDP</i>	<i>Verdi</i>	<i>Linke</i>
1990	45,4	22,8	9,3	7,2	9,7
1994	42,6	29,6	3,2	4,5	16,6
1999	51,0	18,5	1,1	1,9	21,4
2004	43,0	14,5	3,6	4,5	26,1
2009	<b>31,2</b>	<b>18,5</b>	<b>7,6</b>	<b>6,2</b>	<b>27,4</b>

*Elezioni simultanee*

Brandeburgo 27 settembre2009	<i>CDU/CSU</i>	<i>SPD</i>	<i>FDP</i>	<i>Verdi</i>	<i>Linke</i>
1990	29,4	38,3	6,6	9,3	13,4
1994	18,7	54,1	2,2	2,9	18,7
1999	26,5	39,3	1,9	1,9	23,3
2004	19,4	31,9	3,3	3,6	28,0
2009	<b>19,8</b>	<b>33,0</b>	<b>7,2</b>	<b>5,6</b>	<b>27,2</b>
Schleswig- Holstein 27 settembre2009	<i>CDU/CSU</i>	<i>SPD</i>	<i>FDP</i>	<i>Verdi</i>	<i>Linke</i>
1992	33,8	46,2	5,6	5,0	
1996	37,2	39,8	5,7	8,1	
2000	35,2	43,1	7,6	6,2	
2005	40,2	38,7	6,6	6,2	
2009	<b>31,5</b>	<b>25,4</b>	<b>14,9</b>	<b>12,4</b>	6,0

*Nota:* In corsivo grassetto i peggiori [per CDU/CSU e SPD](o migliori [per FDP, Verdi e Linke]) risultati mai ottenuti da un partito nel Land in questione. In corsivo semplice i secondi peggiori (o migliori).

Tab. 5. Tasso di partecipazione alle elezioni regionali per Land. 1990-2009. Valori percentuali.

	Elezioni					Tasso partecipazione ultime elezioni	Tasso medio 1990-2005	Δ ultimo/medio
Baden-Württemberg	1992 70,1	1996 67,5	2001 62,6			2006 <b>53,4</b>	66,7	-13,3
Renania-Palatinato	1991 73,9	1996 70,8	2001 62,1			2006 <b>58,2</b>	68,9	-10,7
Sassonia-Anhalt	1990 65,1	1994 54,8	1998 71,7	2002 56,5		2006 <b>44,4</b>	62,0	-17,6
Berlino	1990 80,8	1995 68,6	1999 65,5	2001 68,1		2006 <b>58,0</b>	70,8	-12,8
Meclemburgo-Pomerania anteriore	1990 64,7	1994 72,9	1998 79,4	2002 70,6		2006 <b>59,1</b>	71,9	-12,8
Brema	1991 72,2	1995 68,6	1999 60,1	2003 61,3		2007 <b>57,6</b>	65,6	-8,0
Bassa Sassonia	1990 74,6	1994 73,8	1998 73,8	2003 67,0		2008 <b>57,1</b>	72,3	-15,2
Assia (I)	1991 70,8	1995 66,3	1999 66,4	2003 64,6		2008 <b>64,3</b>	67,0	-2,7
Amburgo	1991 66,1	1993 69,6	1997 68,7	2001 68,7	2004 71,0	2008 <b>63,3</b>	68,8	-5,5
Baviera	1990 65,9	1994 67,8	1998 69,8	2003 <b>57,1</b>		2008 58,1	65,2	-7,1
Assia (II)	1991 70,8	1995 66,3	1999 66,4	2003 64,3	2008 64,6	2009 <b>61,0</b>	66,5	-5,5
Saar	1990 83,2	1994 83,5	1999 68,7	2004 <b>55,5</b>		2009 67,6	72,7	-5,1

Sassonia	1990 72,8	1994 58,4	1999 61,1	2004 59,6		2009 <b>52,2</b>	63,0	-10,8
Turingia	1990 71,7	1994 74,8	1999 59,9	2004 <b>53,8</b>		2009 56,2	65,0	-8,8
Brandeburgo	1990 67,1	1994 56,3	1999 <b>54,3</b>	2004 56,4		2009 67,5	58,5	+9,0
Schleswig- Holstein	1992 71,8	1996 71,8	2000 69,5	2005 <b>66,5</b>		2009 73,5	69,9	+ 3,6

*Nota:* In grassetto il tasso di partecipazione più basso tra quelli presentati.

Il 27 settembre hanno votato gli ultimi due Länder: Brandeburgo e Schleswig-Holstein. I risultati di queste consultazioni sono stati diversi rispetto a quelli analizzati sinora, ma solo rispetto alla partecipazione elettorale. Infatti, se le elezioni concomitanti portavano ad un'affluenza alle urne significativamente più alta che nelle consultazioni precedenti – sia nel breve che nel medio periodo (si veda la tab. 5), le performance dei partiti confermavano ancora una volta le tendenze ormai delineatesi. I due maggiori partiti continuavano a perdere voti, al contrario, in particolare, dei liberali. In Schleswig-Holstein sia la CDU che la SPD facevano registrare i loro peggiori risultati di sempre in questo Land (la CDU fece peggio soltanto nel 1950), compensate però dai verdi e dai liberali che invece più che raddoppiavano i rispettivi consensi. In Brandeburgo, invece, le differenze non sono state così clamorose ma comunque in linea con la tendenza generale.

Questi dati tuttavia sono in controtendenza rispetto alla teoria del ciclo elettorale, che invece prevederebbe buoni risultati per i partiti di governo in questa fase grazie alle “politiche dell’ultima ora” mirate a raccogliere consenso elettorale alla vigilia delle urne. Nel caso della Grande coalizione di Merkel, invece, gli ultimi mesi sono stati impiegati dai due grandi partiti per fare campagna elettorale ciascuno per proprio conto, invece che per cercare di guadagnare voti sui risultati del loro operato comune.

La fase pre-elettorale e le elezioni simultanee hanno dato perciò tre importanti indicazioni riguardo all’influenza reciproca tra elezioni federali ed elezioni regionali. Anzitutto, una ripresa della partecipazione politica con tassi di affluenza maggiori rispetto alle consultazioni precedenti, sebbene spesso ancora inferiori alla media degli ultimi 15 anni, diversamente dalla maggior parte del voto regionale nella legislatura 2005-2009 (si veda la tab. 5). Questo dato è comunque spiegabile con la fase pre-elettorale, con le elezioni federali che si stavano avvicinando e la temperatura politica in crescita.

Ciononostante, e in secondo luogo, i due maggiori partiti hanno continuato a perdere consensi mentre i liberali, i Verdi e la Linke a guadagnarne. Se ciò non è propriamente congruente con il ciclo elettorale, suggerisce però l’idea che una Grande coalizione abbia avuto conseguenze negative sui risultati dei partiti maggiori che la compongono ed invece abbia favorito i partiti minori non centristi. E ciò nonostante l’alta probabilità di un rinnovo di questa coalizione, opzione che è stata presente fino alla fine della campagna elettorale.

Infine, riguardo alla formazione delle coalizioni a livello regionale, l’ultimo anno della legislatura è stato tutto interamente proiettato oltre le elezioni

federali di settembre. Infatti non si è costituita nessuna Grande coalizione regionale, mentre l'alleanza CDU/FDP in Sassonia è stata fatta ad appena due settimane dal voto nel Land ed è stata deliberatamente utilizzata per "lanciare" lo stesso tipo di coalizione a livello nazionale. Negli altri due Länder che hanno votato in questa fase pre-elettorale, invece, i risultati hanno mitigato le speranze della Cancelliere Merkel su una possibile coalizione nero-gialla a Berlino e pertanto si sono attesi i risultati delle elezioni federali prima di formare i governi di Land. Alla fine in Turingia si è costituita una Grande coalizione, mentre nella Saar si è realizzata, come si è accennato, la prima coalizione Giamaica della storia tedesca (CDU/FDP/Verdi).

A seguito delle due elezioni concomitanti, infine, in Schleswig-Holstein si è realizzata, anche se dopo tumultuose negoziazioni, un'alleanza di governo CDU/FDP, congruente con il nuovo esecutivo federale, mentre in Brandeburgo è stato raggiunto un accordo SPD/Linke.

### *3. Osservazioni conclusive: quali interrelazioni tra Grande coalizione e elezioni nei Länder?*

Tenteremo ora di ricapitolare i punti essenziali rilevati nelle elezioni regionali e di trarre qualche conclusione sul loro rapporto con la presenza di una Grande coalizione a livello federale. La domanda più in generale può essere così formulata: ci sono delle relazioni multi-livello più generali che possono essere individuate tra la presenza di una Grande coalizione al governo di Berlino e i risultati delle elezioni nei Länder, o questi ultimi sono dovuti esclusivamente a fattori di contesto regionali? C'è un'influenza del ciclo elettorale sulle elezioni regionali (Jeffery Hough 2001, Burkhart 2005), o la presenza di una Grande coalizione ha cambiato le carte in tavola ed ha modificato i rapporti tradizionali di influenza tra livello federale e livello regionale? E se sì, come?

A questo stadio della ricerca, una prima occhiata ai dati farebbe pensare che la Grande coalizione abbia avuto un ruolo nelle elezioni regionali e che questo ruolo abbia giocato in direzione di un rafforzamento degli effetti delle elezioni di secondo ordine. Riguardo al comportamento di voto, infatti, si osserva che il tasso di affluenza alle urne è costantemente diminuito durante tutto il corso della legislatura 2005-2009 eccetto che per le elezioni simultanee (si veda ancora la tab. 5), appunto in linea con le caratteristiche delle elezioni di secondo ordine. Allo stesso modo, i partiti di governo sono stati regolarmente puniti, spesso in misura senza precedenti, in quasi tutte le

elezioni di Land di questi anni (si vedano ancora le tabb. 2-4). E soprattutto hanno continuato ad esserlo anche nella fase pre-elettorale, contraddicendo le teorie del ciclo politico e facendo supporre in questo caso uno specifico effetto negativo della Grande coalizione. Al contrario i partiti più piccoli, i minori e quelli estremisti, hanno fatto meglio del solito, in molti casi facendo registrare le loro migliori prestazioni di sempre.

Ciononostante sembra che la Grande coalizione federale non abbia avuto nessun altro effetto sulle elezioni regionali. Non c'è stata una maggiore simmetria politica e non si sono costituite, di conseguenza, più coalizioni di governo nei Länder congruenti con quella federale – ossia Grandi coalizioni a livello regionale - poiché ciò è avvenuto soltanto in 2 elezioni sulle 16 svoltesi nella legislatura 2005-2009. Perciò non si è avuta un'accresciuta congruenza politica tra le maggioranze al Bundestag e al Bundesrat: invece la congruenza è diminuita come al solito, se non di più.

È vero che l'unica altra Grande coalizione a livello federale è stata quella del 1966-1969. Disponiamo perciò di dati relativi soltanto a questi due casi e non è possibile più di tanto generalizzare. Durante la prima Grande coalizione il tasso di partecipazione non diminuì. I due maggiori partiti subirono alcune perdite – soprattutto in alcuni Länder come il Baden-Württemberg e Brema - ma non furono così diffuse e pesanti come durante la seconda Grande coalizione. E se i partiti più piccoli non crebbero come hanno invece fatto nel 2005-2009 (i liberali non fecero così bene e i Verdi ancora non esistevano), fu invece il partito di estrema destra NPD ad ottenere un grande successo e ad entrare in molti parlamenti regionali. Riguardo alla formazione delle coalizioni di governo regionali, nel 1966-1969 si formò soltanto una Grande coalizione a livello regionale, in Baden-Württemberg.

La questione potrebbe allora essere perché le Grandi coalizioni federali non esercitano un grande impatto sulle elezioni regionali, in particolare non riescono a produrre governi regionali congruenti. Un primo tentativo di spiegazione potrebbe essere che in entrambe le occasioni le Grandi coalizioni sono state percepite, sebbene per ragioni differenti, come soluzioni temporanee e non come configurazioni stabili o come possibili, usuali opzioni per i governi federali. Ritornando agli anni della Grande coalizione guidati da Angela Merkel, il fatto che si siano formate tre coalizioni CDU/FDP tra il 2008 e il 2009 - che hanno previsto e lanciato la configurazione del nuovo governo federale – contro soltanto due Grandi coalizioni CDU/SPD formatesi tra il 2006 e il 2008, sembra confermare questa interpretazione.

In questa prospettiva sia i partiti (di governo e di opposizione) che gli elettori sono proiettati verso ciò che accadrà dopo la Grande coalizione piuttosto che

verso ciò che questo tipo di coalizione potrebbe offrire e realizzare, ed agiscono di conseguenza. Ed è proprio ciò che è accaduto in Germania durante il primo governo Merkel.

### *Bibliografia*

Arzheimer, Kai, and Harald Schoen. 2006. An Absolute Majority for the SPD as an Unintended Consequence? The Land Election in Rheinland-Palatinate 2006. *German Politics* 16: 264-272.

Broughton, David. 2008. Frozen in the Centre, Melting at the Edges? The Landtagswahlen in Hesse and Lower Saxony, January 2008. *German Politics* 17: 203-211.

Burkhardt, Simone. 2005. Parteipolitikverflechtung. Über den Einfluss von Bundespolitik auf Landtagswahlentscheidungen von 1976 bis 2000. *Politische Vierteljahresschrift* 46: 14-38.

Caciagli, Mario. 1993. Modelli di comportamento elettorale nella Repubblica federale tedesca (1949-1987) e le prime elezioni della Germania unita (1990). *Quaderni dell'Osservatorio elettorale* 30: 59-100.

Caciagli, Mario. 2007. Germania: partiti e sistema partitico prima e dopo l'unificazione. In *Partiti e sistemi di partito nelle democrazie europee*, ed. Pietro Grilli di Cortona and Gianfranco Pasquino. Bologna: Il Mulino.

Detterbeck, Klaus. 2008. Die Landtagswahl in Sachsen-Anhalt 2006: Der landespolitische Parteienwettbewerb und der (ungewöhnlich kleine) Schatten der Bundesrepublik. In *100 Tage Schonfrist. Bundespolitik und Landtagswahlen im Schatten der Grossen Koalition*, ed. Jens Tenscher and Helge Batt, 155-176. Wiesbaden: VS Verlag.

Dinkel, Rainer Hans. 1977. Der Zusammenhang zwischen Bundes- und Landtagswahlergebnissen. *Politische Vierteljahresschrift* 18: 348-60.

Gabriel, O. W. 2006. The Baden-Württemberg State Election of 2006: No Surprises. *German Politics* 15: 318-323.

Haas, Melanie, Uwe Jun, and Oskar Niedermayer. 2008. Die Parteien und Parteiensysteme in den Bundesländern – Eine Einführung. In *Parteien und Parteiensysteme in den deutschen Ländern*, ed. Uwe Jun, Melanie Haas and Oskar Niedermayer. 9-38. Wiesbaden: VS Verlag.

Heinrich, Gudrun and Steffen Schoon. 2007. The 2006 Landtag Election in Mecklenburg-Western Pomerania. *German Politics* 16: 526-533.

- Hough, Dan, and Charlie Jeffery. 2006. Germany: an erosion of federal-Länder linkages? In *Devolution and electoral politics*, ed. Dan Hough and Charlie Jeffery, 119–39. Manchester: Manchester University Press.
- Koch-Baumgarten, Sigrid. 2008. Die Landtagswahl in Rheinland-Pfalz 2006 und ihre bundespolitische Bedeutung. In *100 Tage Schonfrist. Bundespolitik und Landtagswahlen im Schatten der Grossen Koalition*, ed. Jens Tenscher and Helge Batt, 155–176. Wiesbaden: VS Verlag.
- Jeffery, Charlie, and Dan Hough. 2001. The electoral cycle and multi-level voting in Germany. *German Politics* 10: 73–98.
- Lehmbruch, Gerhard. 2000. *Parteienwettbewerb im Bundesstaat*. 3rd edition. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- McKay, Joanna. 2007. The Berlin Land Election 2006. *German Politics* 14: 518-525.
- Neu, Viola. 2006. *Landtagswahlen in Baden-Württemberg, Rheinland-Pfalz und Sachsen-Anhalt am 26. März 2006*. Konrad-Adenauer-Stiftung, online publications (www.wahlen.kas.de).
- Reif, Karlheinz, and Hermann Schmitt. 1980. Nine second-order national elections: A conceptual framework for the analysis of European electoral results. *European Journal of Political Research* 8: 3–44.
- Scharpf, Fritz. 1988. The joint-decision trap: lessons from German federalism and European integration. *Public Administration* 66: 239 - 278.
- Sturm, Roland. 1999. Party competition and the federal system: the Lehmbruch hypothesis revisited. In *Recasting German federalism: the legacies of unification*, ed. Charlie Jeffery, 197–216. London: Pinter.
- Tenscher, Jens. 2008. Grosse Koalition - kleine Wahlkämpfe? Die Parteienkampagnen zu den Landtagswahlen 2006 im Vergleich. In *100 Tage Schonfrist. Bundespolitik und Landtagswahlen im Schatten der Grossen Koalition*, ed. Jens Tenscher and Helge Batt. Wiesbaden: VS Verlag.
- Tenscher, Jens, and Helge Batt. 2008. *100 Tage Schonfrist. Bundespolitik und Landtagswahlen im Schatten der Grossen Koalition*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Tsebelis, George. 2002. *Veto Players: How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.

# **Quindici splendide quarantenni. Gli eletti nelle regioni italiane dal 1970 a oggi**

di Giulio Citroni

## *Introduzione*

Questo saggio presenta i risultati della prima parte di un lavoro di documentazione delle caratteristiche sociografiche degli amministratori regionali<sup>1</sup> nelle 15 regioni italiane a statuto ordinario a partire dalla loro creazione nel 1970. Attraverso il confronto e l'integrazione di diverse fonti si sono raccolti dati relativi all'universo dei consiglieri e degli assessori regionali, e in particolare le informazioni riguardanti la lista di elezione, l'età, il sesso e la professione di ciascun consigliere e di ciascun assessore regionale dal 1970 ad oggi, e le caratteristiche (data, durata, eventuali deleghe assessorili) delle cariche da ciascuno ricoperte. Qui, come diremo meglio più avanti, si presentano i dati relativi ai consiglieri comunali, rimandando ad altra sede l'analisi delle caratteristiche dei presidenti e degli assessori.

Il tema delle elezioni regionali e delle caratteristiche degli eletti è di grande interesse nella letteratura politologica e sociologica per molti motivi, già ben presenti a quanti all'argomento si avvicinavano negli anni immediatamente successivi alla creazione delle regioni a statuto ordinario. In particolare, notava all'epoca Riccamboni [1976], dopo una prima ondata di interesse prevalentemente giuridico e storiografico nei confronti delle regioni era maturo già allora il bisogno di una più attenta analisi sociologica e politologica di una serie di nodi relativi all'istituzione regionale. E di questo "studio da farsi" sceglieva un primo approccio, quello sociografico, come indispensabile e basilare tassello del puzzle regionale. L'incompletezza del puzzle, che ancora manca di molti altri tasselli [Montesanti 2007], non ci esime dal riprendere e proseguire il lavoro di documentazione e ricerca sociografica.

All'esigenza di analisi esplorativa già testimoniata da Riccamboni si aggiungono oggi molti nuovi fattori, tra cui non solo quelli più generali di

---

<sup>1</sup> Come sottolineeremo, la presenza di donne nei consigli regionali è molto minoritaria; questo non ci esime dall'esigenza di sottolineare che è per mera convenzione linguistica e per comodità e leggibilità del testo che ci limiteremo a parlare di amministratori, consiglieri e assessori intendendo incluse le amministratrici, le consigliere e le assessore regionali.

accreciuto ruolo politico, istituzionale ed amministrativo delle regioni [Caciagli 2006], ma più specificamente, per quanto riguarda i consiglieri eletti, quelli relativi alle riforme elettorali e al mutamento nella rappresentanza avvenuto a livello regionale a partire dalla legge 43 del 1995 e in linea con quanto avvenuto negli stessi anni per il Parlamento e per gli enti locali [Chiaromonte e Tarli Barbieri 2007]. Così, i mutamenti normativi e istituzionali (v. in questo stesso volume il contributo di Tarli Barbieri) si incrociano e suggeriscono di sondare le caratteristiche dei consiglieri in cerca di “effetti” delle loro trasformazioni.

Del resto, a rafforzare l’urgenza del lavoro qui presentato e ad informarne le modalità di presentazione stanno anche la complessità delle fonti e la loro incompletezza, elementi che richiedono una attenta sistematizzazione e che rendono fondamentale il lavoro di raccolta e comunicazione del dato. In particolare, i dati qui presentati si fondano sull’archivio curato presso il CIRES<sup>2</sup> dapprima da Franco Cazzola [2004] e poi da me, costituito nel tempo attraverso l’incrocio di una serie di fonti eterogenee e in parte difformi. Nel dettaglio, i dati sono estratti da:

- il sito internet del Ministero dell’Interno (“archivio elezioni” e “archivio amministratori locali”, rispettivamente per l’attribuzione dei seggi e per le caratteristiche anagrafiche degli amministratori);
- gli atti dei consigli regionali (delibere di convalida degli eletti per la verifica dei nominativi, non di rado incompleti o imprecisi nell’anagrafe del Ministero);
- le varie edizioni a stampa e digitali di “Guida ai governi locali” (per il controllo incrociato e il completamento dei dati già menzionati e per la definizione delle deleghe assessorili);
- i siti internet delle stesse amministrazioni regionali, gli archivi a stampa e online di numerosi quotidiani nazionali e locali, e “la rete” in genere (per la verifica dei dati, lacunosi, del Ministero dell’Interno relativi alla professione di consiglieri e assessori, e dei dati, altrettanto problematici, della Guida ai Governi Locali relativi alle deleghe degli assessori).

Da queste premesse emergono due caratteristiche del presente saggio, che se da un lato costituiscono due limiti ad esso intrinseci, dall’altra parte derivano dagli obiettivi che questo consapevolmente si pone. In primo luogo, si tratta di una prima parte di un lavoro più complessivo che toccherà anche le giunte e gli assessori; l’analisi dei consigli è necessaria ma tutt’altro che sufficiente per descrivere e comprendere aspetti cruciali della classe politica regionale e delle

---

<sup>2</sup> Centro Interuniversitario di Ricerca sul Sud Europa (CIRES), con sede presso il Dipartimento di Scienza della Politica e Sociologia dell’Università degli Studi di Firenze.

sue caratteristiche e dinamiche interne. In secondo luogo, l'obiettivo centrale di questo saggio è quello di contribuire dati il più possibile accurati e completi a un dibattito sul funzionamento della rappresentanza regionale, senza la pretesa di affrontare *hic et nunc* le molte ipotesi sollevate in letteratura sulle trasformazioni della rappresentanza: da questo deriva la modalità di presentazione dei dati, disaggregata ed espressa in valori assoluti, forse inusuale ma certamente utile al lettore; in questo senso, il lavoro affianca e integra quanto riportato in altri recenti saggi [Cerruto e Vassallo 2007; Cerruto, in corso di pubblicazione]. La qualità e la quantità dei dati raccolti ed esposti sono insomma gli obiettivi principali di questo scritto, e allo stesso tempo il presupposto indispensabile per eventuali successivi sforzi di teorizzazione o di interazione con modelli, ipotesi e dati esistenti e documentati nella letteratura nazionale e internazionale.

### *1. I consiglieri*

Si proporrà dunque nel prosieguo l'analisi dei dati relativi ai 5870 consiglieri eletti in prima battuta a ciascuna tornata elettorale (non, cioè, coloro che poi eventualmente li sostituiranno nel corso della legislatura). Le tornate elettorali sono rappresentate nella Tabella 1. Come si può notare, la regolarità geometrica delle prime sei legislature è rotta nel corso della settima, quando a causa di una serie di ricorsi elettorali vengono annullate le elezioni del Molise, regione che si "scollega" così dal regolare andamento delle legislature. Nell'analisi dei dati, per semplicità di presentazione, includeremo *entrambe* le elezioni molisane del 2000 e del 2001 nel conteggio della VII legislatura, e faremo rientrare il voto molisano del 2006 tra i dati della VIII legislatura (per la quale nelle altre regioni si è votato nel 2005).

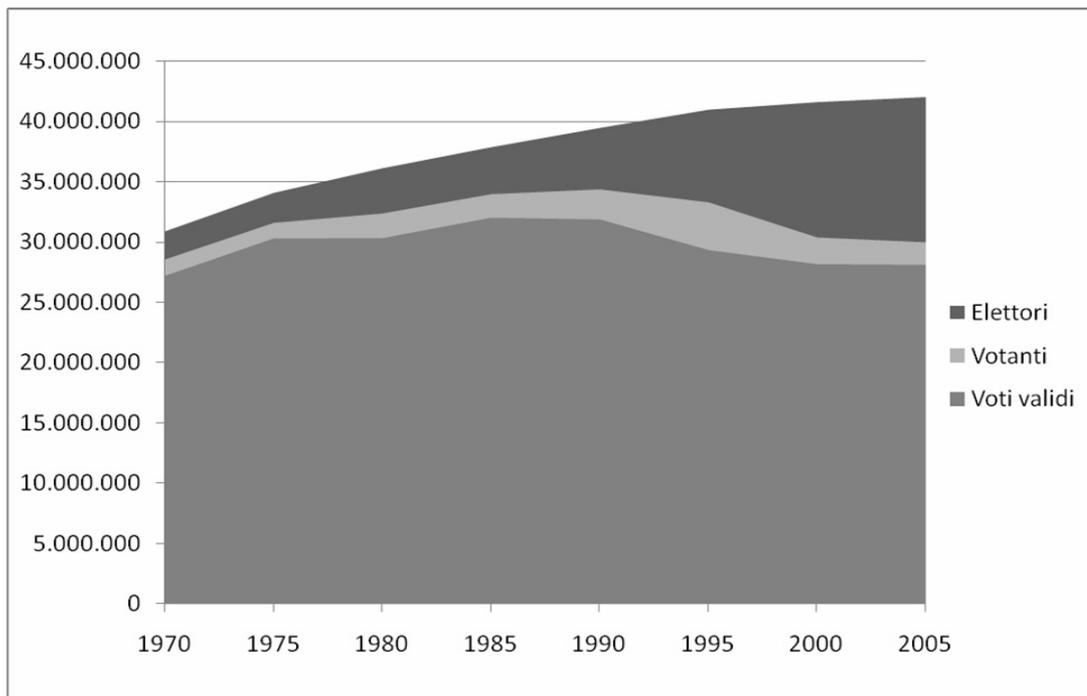
Come si nota, il numero complessivo di consiglieri tende a crescere nel tempo, con due picchi in corrispondenza delle tornate del 1995 (757 consiglieri), e del 2005-2006 (779 consiglieri).

*Tabella 1 - Le tornate elettorali e il numero di consiglieri eletti*

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2001	2005	2006	TOT
	I	II	III	IV	V	VI	VII	(VII)	VIII	(VIII)	
Piemonte	50	60	60	60	60	60	60		63		473
Lombardia	80	80	80	80	80	90	80		80		650
Veneto	50	60	60	60	60	64	60		60		474
Liguria	40	40	40	40	40	45	40		40		325
Emilia Romagna	50	50	50	50	50	50	50		50		400
Toscana	50	50	50	50	50	50	50		65		415
Umbria	30	30	30	30	30	30	30		31		241
Marche	40	40	40	40	40	40	40		40		320
Lazio	50	60	60	60	60	63	60		70		483
Abruzzo	40	40	40	40	40	40	43		40		323
Molise	30	30	30	30	30	30	30	28		30	268
Campania	60	60	60	60	60	60	60		60		480
Puglia	50	50	50	50	50	63	60		70		443
Basilicata	30	30	30	30	30	30	30		30		240
Calabria	40	40	40	40	40	42	43		50		335
TOT	690	720	720	720	720	757	736	28	749	30	5870

Prima di guardare ai consiglieri e alle loro caratteristiche, vediamo innanzitutto un dato per così dire preliminare, ovvero quello relativo al voto che li elegge. Nel corso dei loro quasi quarant'anni di vita, le regioni si sono regolarmente confrontate col corpo elettorale, ma quella che è una prassi consolidata dal punto di vista formale è un delicato test dal punto di vista sostanziale: come descrive il grafico 1, ad un costante aumento del corpo elettorale è corrisposta nel quarantennio una stabilità quasi assoluta del numero dei voti validi, ciò che implica una sempre minore percentuale di questi sul totale degli aventi diritto al voto. Se nel 1995 questo corrisponde a un leggero "ispessimento" della fascia dei voti non validi (di cui, seguendo il ragionamento di d'Alimonte [1995] potrebbe essere almeno in parte colpevole la complessità del nuovo sistema elettorale), tutto torna alla normalità (e al normale declino di partecipazione) con le elezioni del 2000-2001 e del 2005-2006.

*Grafico 1 - Il voto regionale*



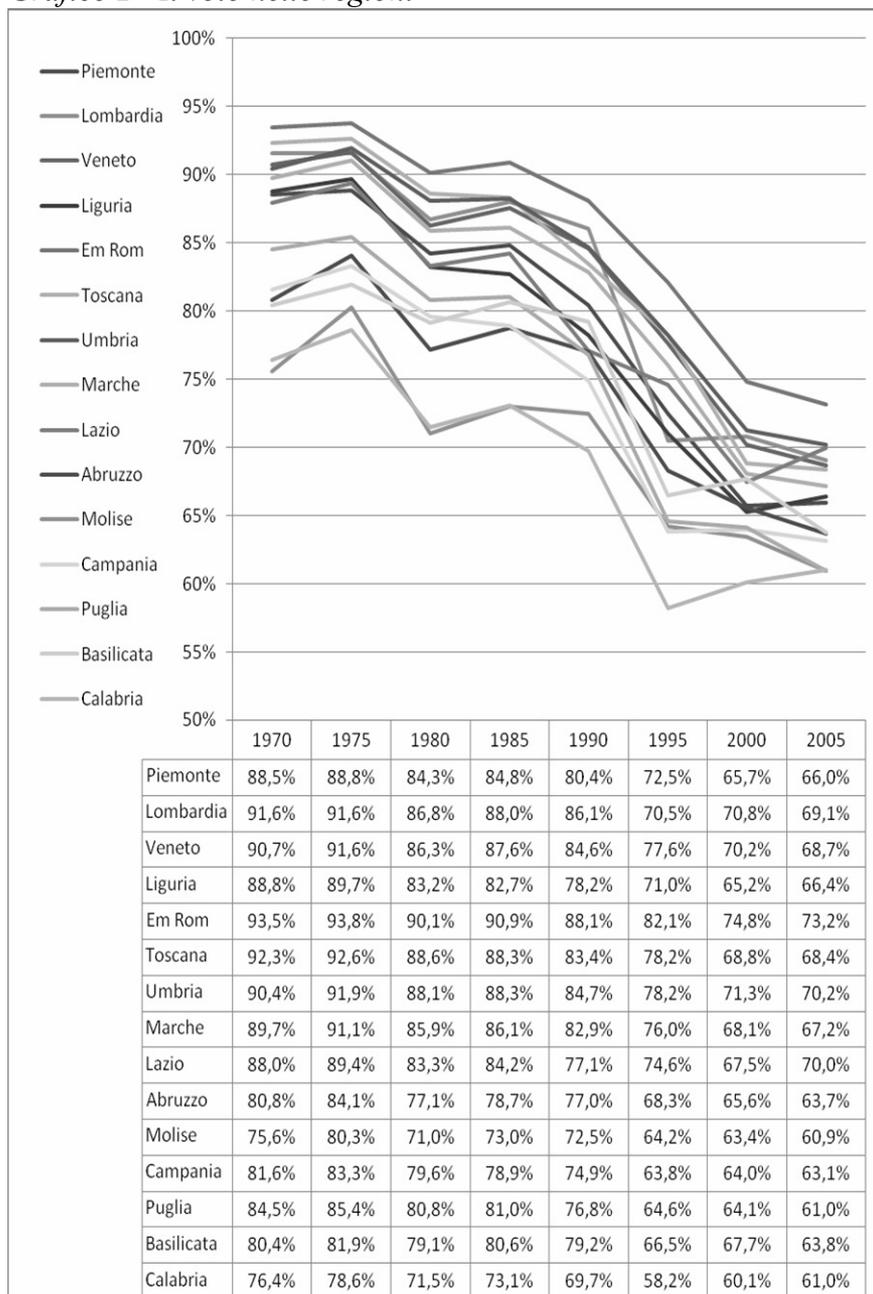
A costo di appesantire la struttura di queste pagine, vogliamo sottolineare – attraverso la presentazione del grafico 2 corredato dei relativi dati in tabella – che la tendenza a “perdere per strada” un gran numero di voti si riscontra in tutte le 15 regioni. Dal grafico può risultare difficile riconoscere le singole regioni, ragion per cui si riportano i dati in calce; ma è evidente a colpo d’occhio che il calo nel voto è generalizzato, e riguarda tutte le regioni, che anzi nel tempo conservano all’ingrosso le loro posizioni relative: dall’Emilia Romagna, che è da sempre e per sempre quella con la più alta quota di voti validi, alla Calabria, che si contende con il Molise lo scettro dei meno votati.

Valga solo notare che se nel 2005, con un corpo elettorale di quasi 42 milioni di persone, si fosse mantenuta la stessa quota di voti validi/elettori del 1970 (88,2% al livello nazionale), si sarebbero avuti oltre 37 milioni di voti validi; sono stati invece appena 28 milioni, con una “perdita”, rispetto alla proiezione, di circa nove milioni di voti.

Diminuiscono i voti, e aumentano i consiglieri, dunque; una crescita nel numero dei consiglieri, come nota in questo stesso volume Giovanni Tarli Barbieri, che è certo in controtendenza con una diffusa retorica dello

“snellimento”, ma che risulta tutt’altro che inaspettata viste in particolare le previsioni normative relative alla possibilità di doppio premio di maggioranza.

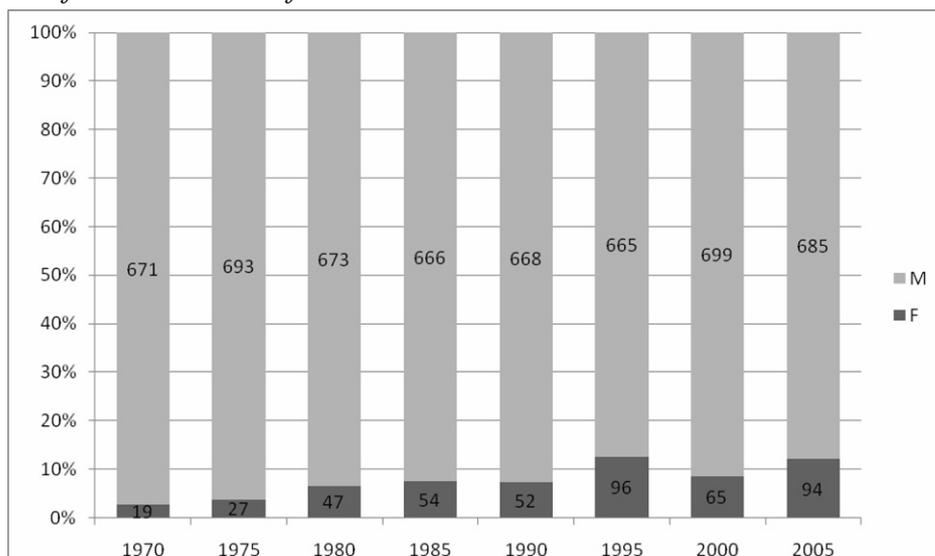
Grafico 2 - Il voto nelle regioni



## 2. I consiglieri secondo il sesso

Ad aumentare, abbiamo detto, sono i consiglieri. E le consigliere? Anche loro, a modo loro, aumentano. Arrivano a rappresentare nientemeno che 13,7% degli eletti nel 2005; sono 94. Non è un record, perché avevano toccato il 14,4% (96 unità) nel 1995. Ma è comunque una soddisfazione, se si pensa che le 19 donne del 1970 rappresentavano appena il 2,8% degli eletti nei primi consigli regionali. L'aumento nel tempo c'è, ma è molto limitato e tutt'altro che stabile. Niente può darsi per definitivamente conquistato.

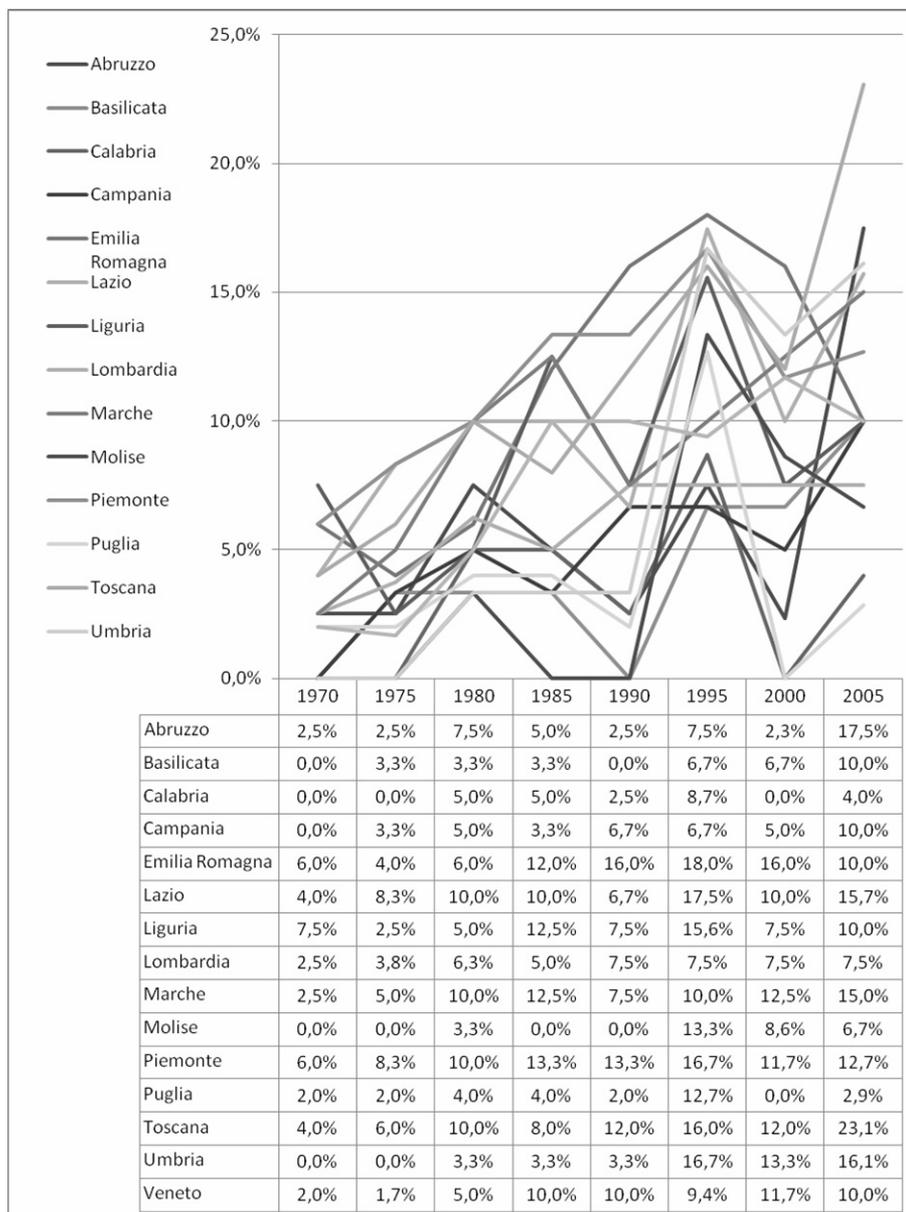
Grafico 3 - Maschi e femmine



Anche in questo caso proviamo a visualizzare (nel grafico 4, con relativa tabella dati in calce) il dato disaggregato per regioni (vedremo più avanti le caratteristiche dei singoli partiti e delle diverse aree del paese). Il quadro è decisamente più confuso di quanto non fosse nel caso della diminuzione dei voti: invece che presentare l'andamento uniforme e compatto mostrato dal calo dei voti, l'aumento delle donne si conferma essere un fenomeno del tutto incoerente e sconnesso, e se è percepibile, pur instabilmente, nei dati aggregati, esso è praticamente invisibile nei singoli consigli rappresentati nel grafico. Ancora nel 2000, due regioni italiane, Puglia e Calabria, hanno una rappresentanza interamente maschile. Le regioni "monosessuate" erano ben cinque nel 1970, ma si era riusciti ad avere almeno una donna in ciascuna

regione già nel 1980, e poi di nuovo nel 1995. In nessuna regione, in nessuna legislatura, si è mai superato il 23,1% che solo la Toscana (non certo grazie alle previsioni normative di parità, debolissime nella legge elettorale regionale) tocca nel 2005; il 18% lo ha toccato una volta l'Emilia Romagna, nel 1995, e ci si è avvicinato l'Abruzzo nel 2005, così come il Lazio nel 1995.

*Grafico 4 - Maschi e femmine nelle regioni*



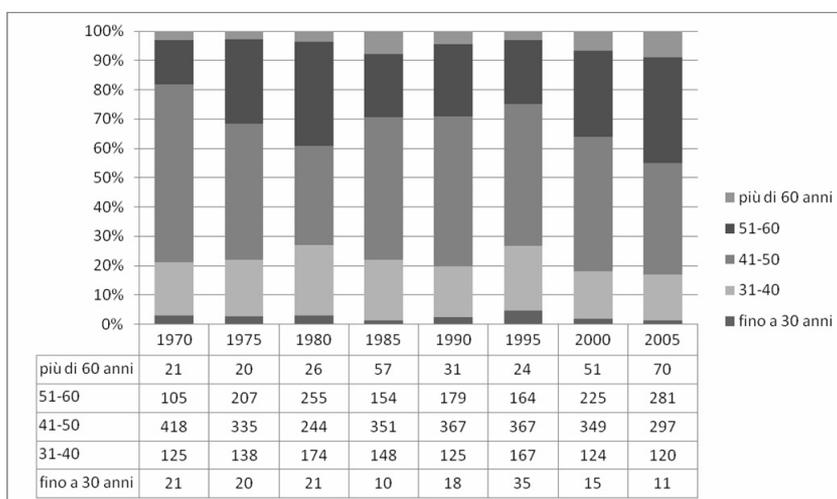
### 3. I consiglieri secondo l'età all'elezione

Il tempo, si sa, passa per tutti; e passa anche per i consiglieri regionali. L'età media dei consiglieri (calcolata alla data dell'elezione) passa da circa 45 anni nel 1970, ai 47 delle quattro legislature successive, per riscendere a 45 nella VI legislatura (il solito "miracolo" del 1995) e schizzare a quasi 48 nel 2000 e a oltre 49 nel 2005.

E' interessante guardare allo stesso dato distribuito per classi di età, in modo da comprendere al meglio la composizione dei consigli: la fascia più rappresentata è da sempre quella dei "quarantenni" (41-50 anni); con la sola eccezione della III legislatura (1980) in cui viene superata da quella dei "cinquantenni". Ma la III legislatura era anche quella in cui più alta era la quota di "under 40" (fino a 30 anni, più 31-40), che insieme componevano quasi un quarto della popolazione. Ci si sarebbe riavvicinati a questo record nel 1995 (ancora...), ma nel 2005 si è invece toccato un record negativo: gli *under 40* sono ben meno di un quinto della popolazione; al contempo, non ci sono mai stati così tanti *over 50* e *over 60*; erano pochi nel 1970, e nel 1995, adesso sono rispettivamente il 43% e il 10% dei consiglieri. Per dirla ancora in un'altra maniera: se nel 1970 gli *under 30* e gli *over 60* erano due segmenti di pari consistenza, ad oggi i primi sono un settimo dei secondi; e se i trentenni erano in numero superiore ai cinquantenni, adesso sono molto meno della metà di questi.

Si conferma la natura del 1995 quale *annus mirabilis* non solo per le donne, ma anche per i giovani; ma mentre per le donne questo è un piccolo balzo nella loro lenta affermazione, per i giovani è un'illusoria eccezione, se non addirittura uno scherzo crudele.

Grafico 5 - Le classi di età

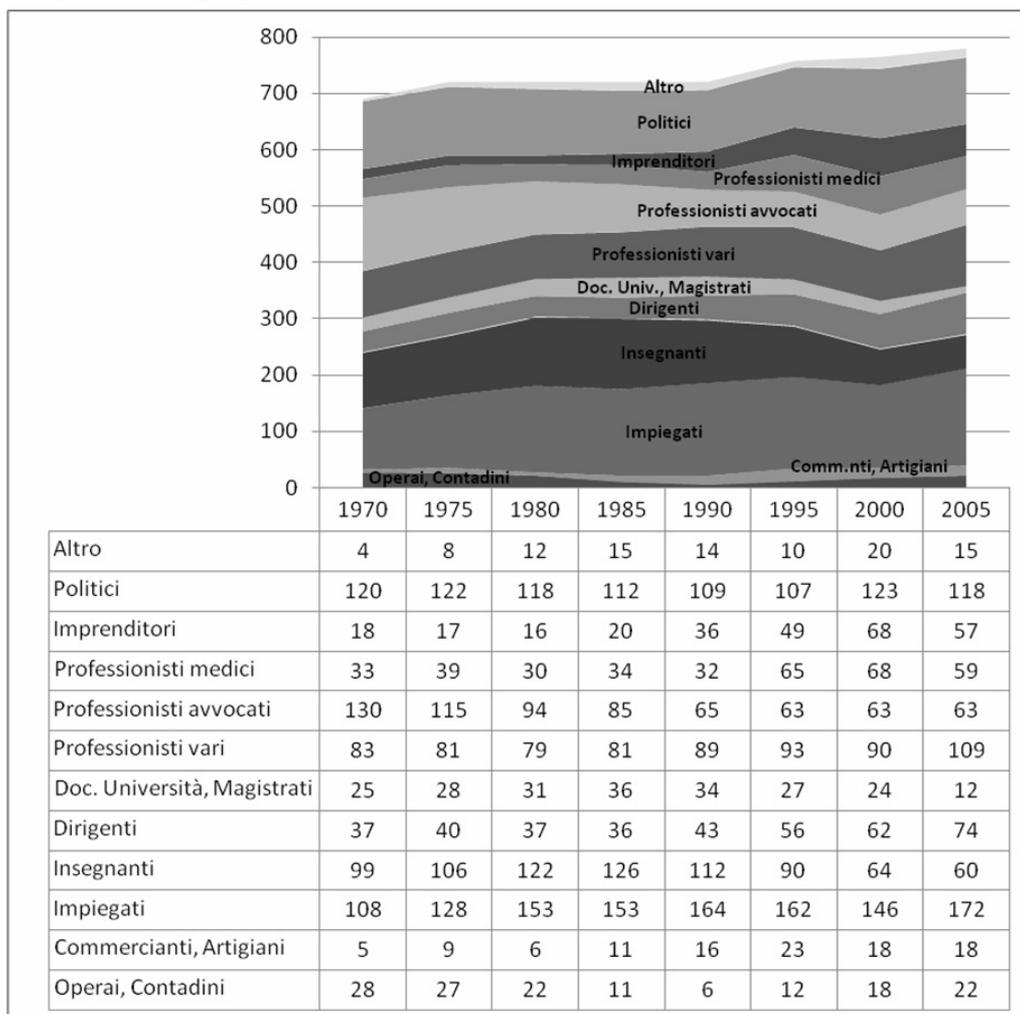


#### 4. I consiglieri secondo la professione

Per valutare le caratteristiche sociali dei consiglieri, li si è classificati anche secondo la professione svolta. Si tratta di una classificazione abbastanza semplificata, che suddivide professioni manuali (Operai e contadini), piccoli imprenditori dell'artigianato e del commercio (Commercianti e artigiani), imprenditori industriali ed edili (Imprenditori), lavoratori dipendenti qualificati (Impiegati, Insegnanti), e poi Dirigenti (pubblici o privati), Docenti universitari e Magistrati, i Medici, gli Avvocati, e tutti gli altri Professionisti (dai commercialisti, ai giornalisti, ai nuovi professionisti della consulenza aziendale, tecnologica, di comunicazione). Infine i Politici: coloro che per aver ricoperto cariche istituzionali sulla lunghissima percorrenza, o per aver ricoperto ruoli di funzionariato o dirigenza nelle organizzazioni di partito, non hanno mai svolto significative esperienze professionali al di fuori della politica. Alla voce Altro sono raccolte un certo numero, piuttosto limitato, di persone senza occupazione o di cui non si è stati in grado di documentare la professione, oltre ad alcuni ufficiali, un nuotatore, e altre professioni non classificabili.

Il dato sulle professioni, preme sottolinearlo, è quello la cui raccolta e il cui trattamento risultano più problematici, data soprattutto la scarsa affidabilità e l'incompletezza delle informazioni contenute nel database del Ministero dell'Interno. Qui, più che per gli altri dati, è stata fondamentale l'integrazione delle banche dati esistenti con informazioni raccolte dalla stampa e da internet (vedi introduzione): totalmente assente nella banca dati del Ministero è la classe dei "Politici", interamente ricostruita *ex post*, mentre moltissimi sono i casi non classificati che si è provveduto a completare; l'insieme dei dati è stato comunque riclassificato nelle macro-classi sopra descritte, visto che nel database originale le classi sono eccessivamente numerose (e la loro struttura a tratti inafferrabile) per permettere un'analisi efficace.

Grafico 6 - Le professioni



Iniziando ad esaminare il grafico, per così dire, “dal basso”, risulta chiaro che operai e contadini, così come commercianti e artigiani, sono una quota del tutto minima dei consiglieri regionali. Si tratta di poche unità. Operai e contadini conoscono il loro momento peggiore tra gli anni Ottanta e Novanta, mentre i commercianti e gli artigiani sono in lenta (e irregolare) ascesa. Il blocco sociale degli impiegati pubblici e privati e degli insegnanti dei vari ordini di scuole è stabilmente consolidato, con una certa tendenza a favore dei primi rispetto ai secondi. Cresce lentamente la quota, non grande, dei dirigenti, e cala quella dei professori e dei magistrati. I professionisti sono molti, e – se presi nel complesso – in numero piuttosto stabile. Gli avvocati perdono

posizione rispetto ai colleghi medici e ai professionisti “vari” (altre, e nuove, professioni), ma nel complesso le libere professioni restano saldamente presenti. Gli imprenditori tendono ad aumentare. I politici, in quarant’anni, non si spostano di un millimetro.

### *5. I consiglieri per lista di elezione*

L’ultima dimensione lungo la quale descriviamo i consiglieri regionali è quella del partito sotto le insegne del quale si candidano e vengono eletti. In linea generale, si tratta delle etichette delle liste proporzionali in cui vengono eletti; a queste si aggiungono i “listini” maggioritari e le liste proporzionali “del presidente”, i cui componenti sono stati classificati secondo il partito di appartenenza o il gruppo cui si sono iscritti all’indomani dell’elezione. In tutte le regioni che nel 2005-2006 hanno visto la presentazione di liste de “L’Ulivo” è stato possibile risalire all’appartenenza dei singoli candidati/consiglieri al partito dei Democratici di sinistra, de La Margherita, o dello Sdi, vuoi perché costituiti immediatamente in gruppi consiliari distinti, vuoi perché riportati inequivocabilmente come afferenti all’un partito o all’altro sui quotidiani locali e nazionali. I candidati effettivamente indipendenti, non riconducibili ad alcun partito, presenti nei listini maggioritari (ben pochi, come nota Di Virgilio [2007]) o nelle liste proporzionali “del presidente”, sono stati classificati nelle due categorie residuali “Centrosinistra” e “Centrodestra” secondo lo schieramento politico del candidato presidente di riferimento.

I dati sono presentati in tabella XXX: anche a colpo d’occhio, dalla struttura stessa della tabella che “si riempie” progressivamente da una colonna all’altra da sinistra a destra, risulta evidente lo “spappolamento” della rappresentanza politica regionale, che fa da contrappeso alla pur ben documentata bipolarizzazione del voto [Chiaromonte 2007]: anche tenendo assieme in un’unica categoria l’Udc, il Ccd e il Cdu; anche aggregando già dal 2000 i soggetti che poi sarebbero confluiti ne La Margherita, anche tenendo assieme le liste di sostegno ai vari presidenti (nelle già menzionate categorie residuali di Centrosinistra e Centrodestra), il numero di sigle del 2000 e del 2005 non è paragonabile a quello dei decenni precedenti. E specularmente, nessuna sigla raccoglie più i quasi 300 consiglieri degli anni d’oro della Dc: le due sigle principali, Forza Italia e Ds, altalenano vicendevolmente tra i 150 e i 200.

Questa evoluzione del rapporto tra consiglieri e “sigle” è del tutto in linea con quanto avvenuto al livello nazionale e anzi in perfetta sincronia con questo: le etichette non riconducibili alla politica nazionale sono quasi assenti, le alleanze (Ulivo, Rosa nel pugno, Patto-Sdi, Margherita) solo raramente

assumono un passo diverso da regione a regione mentre più spesso ricalcano l'andamento delle alleanze stipulate (o già operanti) a livello nazionale. Dunque la dispersione della rappresentanza in una molteplicità di simboli e di liste, e la corrispondente fine dei grandi simboli unificanti di Dc e Pci, non può in alcun modo essere vista come il sintomo dello sviluppo di una molteplicità di sistemi politici regionali diversi.

*Tabella 2 - Le liste di elezione*

	1970	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005
Msi-Mon-An	34	40	37	41	24	116	94	81
Dc	288	277	291	276	272		6	2
Pci-Ds	200	248	232	224	182	193	150	169
Psi-Sdi	64	82	85	95	113		22	28
Pli	28	12	15	13	13			
Pri	18	18	18	25	21		2	2
Psdi	42	36	31	23	21			1
Psiup, Pdup, Dp, RifCom	16	7	11	9	3	52	34	45
Pdci							16	21
Pss, Nuovo Psi, PS							4	9
Ppi						68	48	
Margh, Patto, Sdi95, I Dem, Dini						42	52	100
Udeur							14	24
Forza Italia						126	195	145
Ccd, Cdu, Udc						85	59	47
Liga, locali, Pens				3	12		1	1
Verdi				11	29	22	19	22
Radicali					6	3	5	
Lega					24	31	25	36
IdV							1	16
Centrosinistra						12	6	13
Centrodestra						7	11	17
TOT	690	720	720	720	720	757	764	779

## *6. Qualche considerazione sui territori e sui partiti*

Oltre a descrivere le caratteristiche dei consiglieri, i nostri dati ci permettono anche di parlare delle regioni (o ripartizioni territoriali) e dei partiti (o famiglie di partiti) secondo le caratteristiche dei consiglieri che vi appartengono.

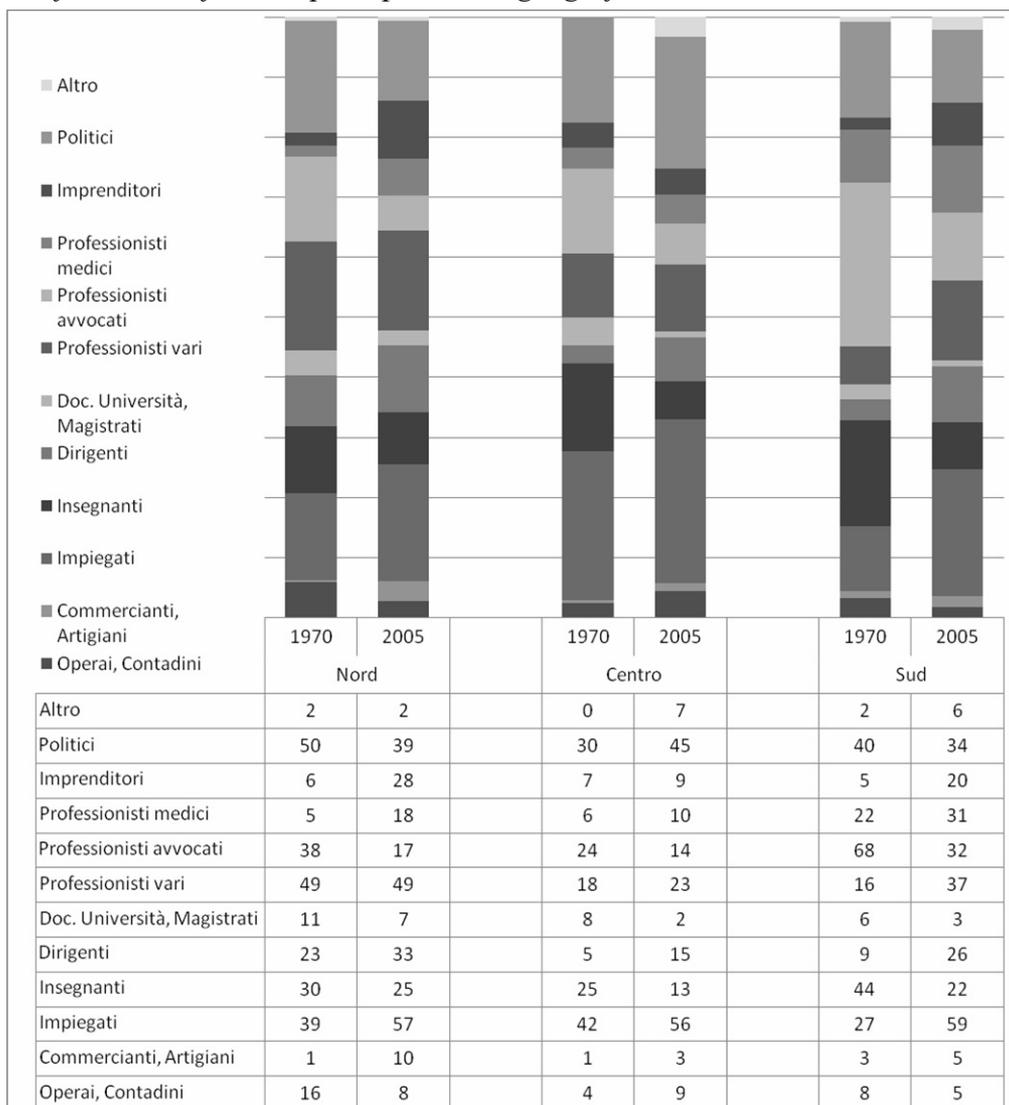
Si potrà allora notare (grafico 8) che non vi sono differenze significative tra Nord, Centro e Sud nella stuttura e nell'evoluzione della rappresentanza delle classi di età. E che invece vi sono differenze quasi strutturali nella distribuzione dei seggi tra i sessi: se nel quarantennio l'Italia centrale "sorpassa" il Nord, il Sud – pur con un incremento notevole della presenza femminile – si conferma terra di uomini al comando.

Tabella 3 - Classi di età e sesso per ripartizioni geografiche

	Nord		Centro		Sud		Totale	
	1970	2005	1970	2005	1970	2005	1970	2005
fino a 30 anni	8	4	5	2	8	5	21	11
31-40	51	56	29	26	45	38	125	120
41-50	167	110	109	81	142	106	418	297
51-60	36	97	24	85	45	99	105	281
più di 60 anni	8	26	3	12	10	32	21	70
							0	0
F	12	35	5	37	2	22	19	94
M	258	258	165	169	248	258	671	685
fino a 30 anni	3,0%	1,4%	2,9%	1,0%	3,2%	1,8%	3,0%	1,4%
31-40	18,9%	19,1%	17,1%	12,6%	18,0%	13,6%	18,1%	15,4%
41-50	61,9%	37,5%	64,1%	39,3%	56,8%	37,9%	60,6%	38,1%
51-60	13,3%	33,1%	14,1%	41,3%	18,0%	35,4%	15,2%	36,1%
più di 60 anni	3,0%	8,9%	1,8%	5,8%	4,0%	11,4%	3,0%	9,0%
F	4,4%	11,9%	2,9%	18,0%	0,8%	7,9%	2,8%	12,1%
M	95,6%	88,1%	97,1%	82,0%	99,2%	92,1%	97,2%	87,9%

Lo stesso esercizio di confronto può essere svolto sulla composizione dei consigli per professione (grafico 10): si noterà allora, tra le altre cose, che la crescita della presenza degli imprenditori ha luogo soprattutto al Nord e al Sud, mentre i politici di professione crescono al Centro compensando i cali di Nord e Sud e dando origine alla stabilità sopra notata. Il crollo verticale del coinvolgimento degli avvocati a Sud non toglie alle libere professioni il ruolo-chiave che esse mantengono in misura ben maggiore che al Nord e al Centro – in questo confermando un carattere strutturale dell’attività politica del Mezzogiorno, cioè quello del prestigio legato al potere esercitato nelle diverse sfere della società [Costabile 2007]. Al Centro, sono invece sempre insegnanti e impiegati a dominare la scena.

Grafico 7 - Professioni per ripartizioni geografiche



Per guardare ai partiti possiamo poi verificare se e quanto essi si aprano alle donne: La tabella nella prossima pagina presenta, per tutti i partiti rappresentati nel quarantennio, la quota di maschi e di femmine nel loro contingente regionale. Il partito più “rosa” è da sempre quello comunista nelle sue varie versioni, affiancato dai partiti dell’estrema sinistra. Solo a partire dal 1995, però, tutti i partiti di una certa consistenza comprendono una rappresentanza femminile, ma nel 2000 nuovamente la Lega e il Pdcì hanno gruppi di rappresentanti nutriti e interamente maschili.

Tabella 4 - Maschi e femmine nei partiti

		Dc	Msi- Mon- An	Pci- Pds- Ds	Pdci	Pli	Pri	Psdi	Psi- Sdi	Pss, Nuovo Psi, PS	Psiup, Dp, RifCom	Liga, locali e Pens	Verdi	Radicali	Lega	IdV	Udeur	Margh., Patto, Sdi95, I Dem, Dini	Ccd, Cdu, Udc	Ppi	Forza Italia	Cen- sin	Cen- des	TOT
1970	F	4		14					1															19
1970	M	284	34	186		28	18	42	63		16													671
1970	% F	1,4%	0,0%	7,0%		0,0%	0,0%	0,0%	1,6%		0,0%													2,8%
1975	F	5		20		1																		27
1975	M	272	40	228		11	18	36	82		6													693
1975	% F	1,8%	0,0%	8,1%		8,3%	0,0%	0,0%	0,0%		14,3%													3,8%
1980	F	6	1	33				1	3															45
1980	M	285	36	199		15	17	31	82		10													675
1980	% F	2,1%	2,7%	14,2%		0,0%	5,6%	0,0%	3,5%		9,1%													6,3%
1985	F	7	2	40		1	1		2															53
1985	M	269	39	184		12	24	23	93		9	3	11											667
1985	% F	2,5%	4,9%	17,9%		7,7%	4,0%	0,0%	2,1%		0,0%	0,0%	0,0%											7,4%
1990	F	8		28		1	1		2		2	3	4											52
1990	M	264	24	154		12	20	21	111		1	9	25	6	3									668
1990	% F	2,9%	0,0%	15,4%		7,7%	4,8%	0,0%	1,8%		66,7%	25,0%	13,8%	0,0%	12,5%									7,2%
1995	F		12	31							7		1	2	1				11	8	7	13	2	95
1995	M		104	162							45		21	1	30				74	34	61	113	10	7
1995	% F		10,3%	16,1%							13,5%		4,5%	66,7%	3,2%				12,9%	19,0%	10,3%	10,3%	16,7%	0,0%
2000	F		10	18			1		2		2		3						5	7	1	13	1	64
2000	M		6	94	132	16	1		20	4	32	1	16	5	25	1	14		54	45	47	182	5	10
2000	% F		0,0%	10,6%	12,0%	0,0%	50,0%		9,1%	0,0%	5,9%	0,0%	15,8%	0,0%	0,0%	0,0%	0,0%		8,5%	13,5%	2,1%	6,7%	16,7%	9,1%
2005	F		9	29	3		1		1		10		3		2	2	4		1	10		15	2	94
2005	M		2	72	140	18	1	1	27	9	35		19		34	14	20		46	90		130	11	16
2005	% F		0,0%	11,1%	17,2%		50,0%	0,0%	3,6%	0,0%	22,2%	100,0%	13,6%		5,6%	12,5%	16,7%		2,1%	10,0%		10,3%	15,4%	5,9%

Chiudiamo queste pagine aprendo il fronte più complesso, quello dell'incrocio tra le due variabili che – avendo ciascuna molte modalità – generano tabelle e grafici tutt'altro che eleganti ma di grande interesse: si tratta dell'incrocio tra professioni e partiti dei consiglieri regionali.

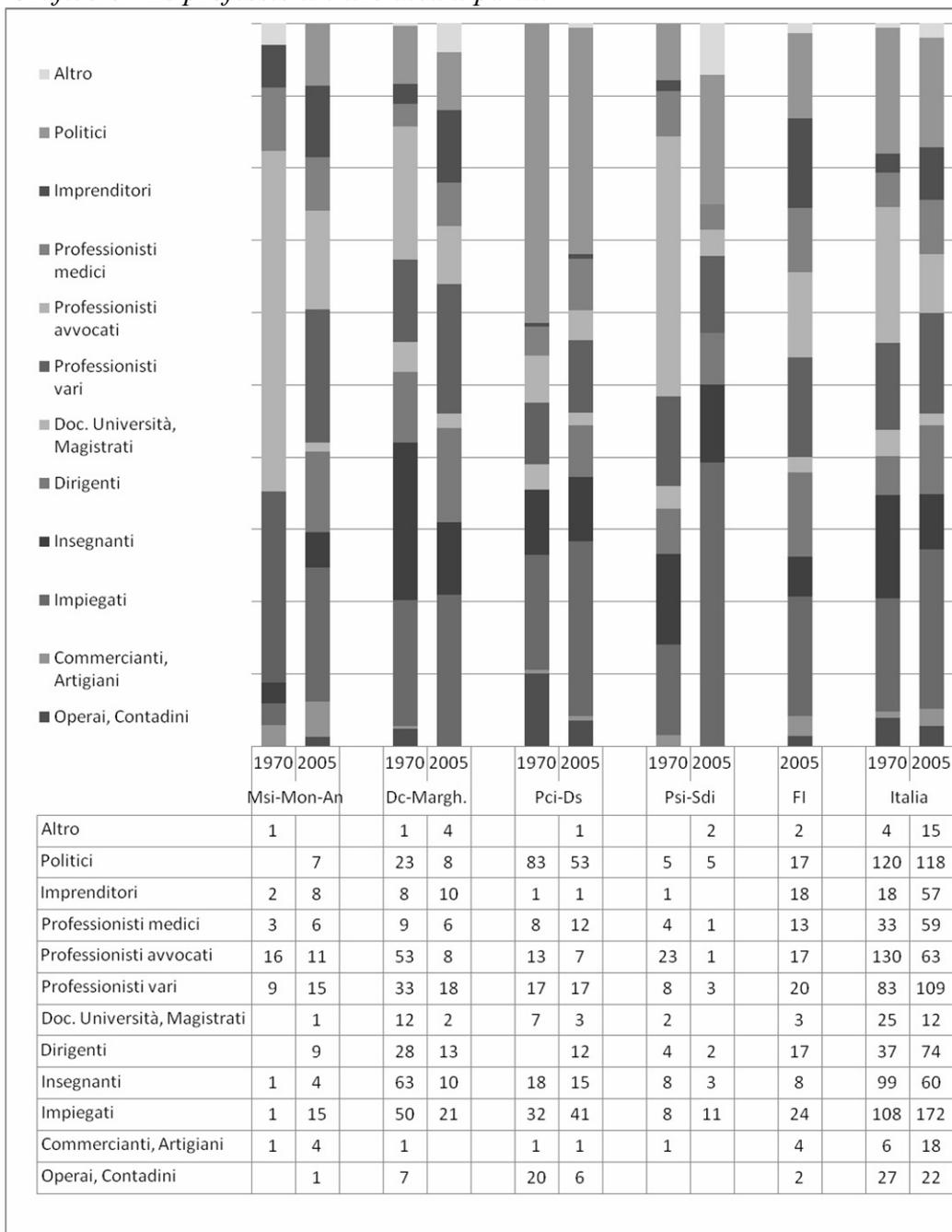
Anche in questo caso, come per le ripartizioni territoriali, prendiamo solo il dato “iniziale” (1970) e “finale”, lasciando da parte per ora ciò che sta in mezzo. E prendiamo, a titolo di esempio, quattro partiti soltanto: l'Msi con l'erede An, il Pci con il Pds e poi i Ds, il Psi e il suo erede Sdi, e la Dc con un suo erede, il maggiore per consistenza, ovvero la Margherita.

Tra le tante considerazioni che si potrebbero fare su questi dati, si può notare come a distanza di 35 anni il Pci e i Ds restino i partiti di gran lunga più strutturati intorno alla politica di professione, e come abbiano mantenuto un quasi monopolio sulla (ormai minuscola) rappresentanza dei lavoratori manuali. E' cambiato radicalmente il lato opposto dello spettro: da un contingente missino di quasi solo avvocati e professionisti (senza politici di professione), si passa a una rappresentanza nazional-alleata molto più complessa e articolata, simile al panorama politico generale. Anche i consiglieri socialisti, da gruppo prevalentemente formato da professionisti, si trasformano, e al 2005 resta quasi solo una rappresentanza di ceti impiegatizi e politici di professione.

Gli imprenditori, inizialmente una presenza significativa solo per l'Msi e la Dc, sono oggi presenti nelle file degli eredi An e Margherita, e hanno trovato

una nuova opportunità in Forza Italia. Partito, quest'ultimo, che sembra capace di portare nei consigli tutte le categorie in egual misura.

*Grafico 8 - Le professioni entro alcuni partiti*



A conclusione di queste pagine, e nonostante la nostra intenzione fosse in primo luogo quella di documentazione e descrizione, possiamo formulare alcune considerazioni. In particolare, si possono segnalare alcune tendenze e macrofenomeni che le trasformazioni nelle leggi elettorali e nelle strutture istituzionali non sembrano aver significativamente mutato: l'aumento del numero dei consiglieri e la diminuzione percentuale dei votanti; la difficile e incerta rimonta della presenza femminile nei consigli; il progressivo invecchiamento; la frammentazione dei simboli identificativi. Per ciascuna di queste tendenze si possono identificare delle impennate, delle interruzioni o delle inversioni, in particolare concentrate attorno allo choc politico del 1995, ma sembrano tornare ciascuna nella sua traiettoria nel medio-lungo termine. Allo stesso modo, la frattura territoriale Nord-Sud presenta alcune caratteristiche strutturali, che al di là di tutto si dimostrano persistere nei quattro decenni osservati: la sottorappresentazione delle donne e la sovrarappresentazione delle libere professioni nelle regioni meridionali sono i due fenomeni più evidenti. A cambiare, invece, sono i partiti: non solo intesi come simboli, come nomi, come "etichette" in progressiva moltiplicazione; ma anche come organizzazioni, se è vero che in quarant'anni la composizione professionale (e quindi, indirettamente, di ceto o di classe) della loro rappresentanza regionale risulta quasi irriconoscibile, con la sola vera eccezione dei comunisti che continuano a mandare nei consigli regionali più politici di professione, qualche operaio in più, e molte più donne.

### *Bibliografia*

- Caciagli, Mario (2006), *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, il Mulino, Bologna
- Cazzola, Franco (2004), *La classe politica regionale*, mimeo, San Gimignano (SI)
- Cerruto, Maurizio, in corso di pubblicazione: *La classe politica regionale*, in S. Vassallo (a cura di), *Le regioni. Capitale sociale, equilibri politici e rendimento istituzionale*, il Mulino, Bologna
- Chiaromonte, Alessandro (2007), *Il rendimento dei sistemi elettorali regionali: un quadro comparato*, in A. Chiaromonte and G. Tarli Barbieri (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Il Mulino, Bologna; pp. 221-250

## Bibliografia

- Caciagli, Mario (2006), *Regioni d'Europa. Devoluzioni, regionalismi, integrazione europea*, il Mulino, Bologna
- Cazzola, Franco (2004), *La classe politica regionale*, mimeo, San Gimignano (SI)
- Cerruto, Maurizio, in corso di pubblicazione: *La classe politica regionale*, in S. Vassallo (a cura di), *Le regioni. Capitale sociale, equilibri politici e rendimento istituzionale*, il Mulino, Bologna
- Chiaramonte, Alessandro (2007), *Il rendimento dei sistemi elettorali regionali: un quadro comparato*, in A. Chiaramonte and G. Tarli Barbieri (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Il Mulino, Bologna; pp. 221-250
- Chiaramonte, Alessandro; Tarli Barbieri, Giovanni (2007), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, il Mulino, Bologna
- Costabile, Antonio (2007), *Percorsi di formazione e di mutamento del ceto politico nel Sud d'Italia*, in *Quaderni di sociologia*, n. 1/2007, pp. 9-30
- D'Alimonte, Roberto (1995), *La transizione italiana: il voto regionale del 23 aprile*, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n. 3/1995, pp. 515-559
- Di Virgilio, Aldo (2007), *La costruzione dell'offerta politica: progettazione nazionale, realizzazione regionale*, in A. Chiaramonte and G. Tarli Barbieri (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Il Mulino, Bologna; pp. 117-144
- Montesanti, Lucia (2007), *Il ceto politico ed il governo locale in Italia attraverso le ricerche sociologiche*, in *Quaderni di sociologia*, n. 1/2007, pp. 99-113
- Riccamboni, Gianni (1976), *Regioni: una nuova classe politica?*, in *Rivista di Sociologia*, n. 1-3/1976, pp. 107-178
- Vassallo, Salvatore; Cerruto, Maurizio (2007), *Come (non) cambia la classe politica regionale*, in A. Chiaramonte and G. Tarli Barbieri (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, il Mulino, Bologna; pp. 201-220



# La ripartizione dei seggi tra partiti e territorio nelle elezioni regionali

di Nicola D'Amelio (Università Roma Tre)

I modelli di attribuzione dei seggi attualmente vigenti in Italia, ad eccezione delle elezioni comunali (e municipali, dove presenti) e delle elezioni del Senato, sono tutti articolati su due livelli: esiste, cioè, un piano di attribuzione generale, che potremmo definire anche politico, e uno territoriale. La diade è resa necessaria dall'esigenza di contemperare la quota dei seggi spettanti ai partiti con un'adeguata rappresentanza delle diverse sub-aree dell'ente coinvolto al voto. E le soluzioni adottate dalla legislazione italiana in materia sono tutte diverse tra loro.

Gli unici modelli di attribuzione su un unico livello sono, come dicevamo, quelli impiegati per l'elezione dei sindaci (e dei consigli comunali) e del Senato. Nelle elezioni comunali, liste e candidati si presentano alla competizione sull'intero territorio del comune, e le schede sono identiche per tutti gli elettori; l'appartenenza a differenti sub-aree non influenza in nessun modo l'esito dell'elezione di sindaci e consiglieri comunali. Parimenti, nelle elezioni del Senato, liste e candidati si presentano *nella* circoscrizione il cui territorio corrisponde a quello delle regioni (secondo il dettato costituzionale); anche in questo caso la scheda elettorale è la stessa per tutta la circoscrizione, e i seggi (e l'eventuale premio di maggioranza) sono attribuiti alle liste esclusivamente sul piano regionale; non c'è alcuna relazione tra il voto di una regione e l'altra.

Se guardiamo un po' indietro nella storia, troviamo altri importanti esempi di ripartizione *mono-livello*. Basta infatti risalire alla precedente normativa per l'elezione della Camera dei deputati - parliamo naturalmente del *Mattarellum*<sup>1</sup> - per "scoprire" che la competizione per l'assegnazione dei 475 seggi della parte maggioritaria si svolgeva in collegi uninominali con sistema di voto *plurality*: l'unico candidato eletto è quello che prende più voti<sup>2</sup>, e il risultato di ciascun collegio è del tutto autonomo rispetto a quello degli altri<sup>3</sup>.

---

*Grafici e tabelle sono frutto di elaborazioni su dati del Ministero dell'interno.*

*Un vivo ringraziamento è dovuto alla dottoressa Rosalba Salvato della Direzione Centrale dei Servizi Elettorali del Ministero dell'interno.*

<sup>1</sup> Legge 4 agosto 1993 n. 277.

<sup>2</sup> Metodo noto anche come *First past the post (fptp)*: nel collegio, il candidato con più voti è eletto.

<sup>3</sup> Per essere più precisi, c'è da ricordare che parte dei voti ottenuti dal candidato vincente venivano "scorporati" dal totale dei voti ottenuti dalla lista (o liste) ad esso collegata che partecipava alla competizione nella parte proporzionale; inoltre, a talune condizioni, i candidati di collegio perdenti

L'insieme dei sistemi *mono-livello* (che includono i sistemi *a collegio unico*<sup>4</sup>), siano essi proporzionali o maggioritari - con qualsiasi variante - presentano il grande vantaggio di non dover fare i conti con i problemi connessi alla rappresentanza delle sub-zone; inoltre, l'entità di seggi da assegnare nelle circoscrizioni è stabilita a monte, ed il risultato non presenta incognite derivanti da esiti elettorali giocati su altri piani.

Tali modelli possono essere efficacemente applicati in ambiti spaziali di piccole dimensioni, come appunto, seguendo la legislazione positiva, i comuni o i collegi uninominali che, oltre a rappresentare aree non molto vaste, godono anche di una certa omogeneità amministrativa, economica e sociale. In particolare, il "disegno" dei collegi elettorali deve tener conto di severi parametri di popolazione, contiguità e coerenza socio-produttiva<sup>5</sup>. Ma nulla toglie che essi possano essere applicati anche ad aree più vaste, come è il caso delle regioni per le elezioni del Senato.

Non deve trarre in inganno il fatto che, sia l'attuale sistema di elezione del Senato, sia quello precedente della parte maggioritaria della Camera, coinvolgono in realtà l'intero territorio nazionale. Il che è senz'altro vero, ma il punto in questione è che la competizione generale è "spezzettata" in tante piccole sfide, ognuna delle quali non influenza affatto le altre; la caratteristica principale è quindi proprio quella dell'*autonomia competitiva* dei collegi.

Inoltre, è importante precisare che non è il collegio uninominale in sé a determinare l'*autonomia competitiva*, bensì il criterio di attribuzione dei seggi. Pensiamo ad esempio al sistema vigente nelle elezioni provinciali: i candidati si presentano in collegi uninominali, ma i voti da loro ottenuti confluiscono nel "raccoltore" dei voti di tutti i candidati del medesimo partito (gruppo) a livello di provincia, dove si calcolano i seggi spettanti a ciascun gruppo; solo a questo punto, attraverso la graduatoria delle "cifre individuali"<sup>6</sup>, si arriva alla determinazione dell'eletto. Come si vede, i voti di ciascun candidato di collegio influenzano sia il risultato complessivo della provincia che quello degli altri collegi per via della graduatoria.

A questo punto, possiamo definire *sistemi elettorali multi-livello* quelli in cui il risultato di un collegio (o di una circoscrizione) dipende da quello degli altri, e

---

potevano essere eletti in qualità di "ripescati" dalla parte proporzionale. Sono elementi, questi, comunque non rilevanti ai fini della presente trattazione.

<sup>4</sup> G. Schepis, *I sistemi elettorali. Teoria, tecnica, legislazioni positive*, Caparrini, Empoli, 1955, 124 ss.

<sup>5</sup> A. Agosta, *Elezioni e territorio: i collegi uninominali tra storia legislativa e nuova disciplina elettorale*, in M. Luciani e M. Volpi (a cura di), *Riforme elettorali*, Laterza, 1994

<sup>6</sup> La "cifra individuale" di un candidato di collegio è data dal rapporto percentuale tra i voti ottenuti dal candidato ed il totale dei voti validi espressi nel collegio. Determinati i seggi spettanti ad ogni gruppo nel complesso della provincia, i candidati non devono preoccuparsi di battere i *competitors* degli altri partiti nel proprio collegio, bensì di ottenere una "cifra" superiore a quella dei candidati dello stesso partito negli altri collegi.

viceversa. Non è quindi la presenza o meno di sub-zone elettorali a determinare la distinzione tra i due modelli, bensì il fatto che ci sia o meno interdipendenza tra loro.

Questa distinzione è fondamentale per introdurre il tema del rapporto tra rappresentanza politico-partitica e rappresentanza territoriale.

Nei sistemi *mono-livello*, la rappresentanza territoriale è definita in modo netto, ed ha due sole soluzioni di configurazione territoriale, alternative tra loro:

- a) a *collegio unico*; le liste e i candidati sono presenti nell'intero territorio coinvolto nell'elezione, ed i voti di tutti i cittadini confluiscono in un'unica arena competitiva; è il caso, già citato, delle elezioni comunali (sindaci e consigli); la proclamazione degli eletti dipenderà esclusivamente dalla formula adottata (es. d'Hondt, quoziente naturale, ecc.) e dai connessi dispositivi di alterazione (sbarramenti, premi di maggioranza, ecc.); il fattore territoriale è totalmente neutro.
- b) con *più collegi indipendenti*; i seggi spettanti ai singoli collegi (o circoscrizioni) sono decisi a monte, e non possono subire "slittamenti"; liste e candidati si presentano *nei* collegi, ed in tale ambito restano i voti degli elettori; la proclamazione degli eletti dipenderà esclusivamente dalla formula adottata all'interno del collegio (es. *ftp*, d'Hondt, quoziente naturale, ecc.) e dai connessi dispositivi di alterazione, applicati sempre e solo all'interno; il risultato di un collegio *non influenza* quello degli altri.

Se, in questo modello, la rappresentanza territoriale è ben definita e non dipende dalla formula elettorale, l'esito politico invece è un elemento di forte variabilità, ed è strettamente dipendente sia (ovviamente) dalla formula elettorale, che dall'ampiezza delle circoscrizioni in termini di seggi da assegnare. Infatti, a parità di formula di ripartizione, il numero di seggi da assegnare in ciascun collegio è fondamentale per il risultato politico nel suo complesso. Facciamo alcuni esempi. L'unica soluzione che possa garantire il massimo della proporzionalità nell'assegnazione dei seggi ai partiti è quella del *collegio unico*, applicando una delle possibili formule proporzionali, senza sbarramenti o premi di maggioranza. Il caso limite opposto, rappresentato dall'applicazione del metodo *ftp* nei collegi uninominali, può produrre invece il massimo dell'alterazione, arrivando, ipoteticamente, ad attribuire tutti i seggi ad una sola lista che conseguisse la maggioranza relativa in tutti i collegi.

Decisamente più complesso è il tentativo di analizzare e ordinare i sistemi elettorali *multi-livello*. Senza pretese di esaustività e di rigore scientifico, ma al solo fine di contribuire a rendere più chiara la trattazione, proponiamo la seguente classificazione, che prende in considerazione solo sistemi su due livelli, uno generale e uno circoscrizionale (o di collegio):

- a) sistemi con processo *top-down*; la ripartizione avviene prima nel livello generale, alla quale segue poi l'allocazione nelle varie circoscrizioni (sono

d'esempio tutti i sistemi *multi-livello* attualmente vigenti in Italia, ad eccezione delle elezioni regionali<sup>7</sup>).

b) sistemi con processo *bottom-up*: la ripartizione avviene prima all'interno delle singole circoscrizioni, alle quali segue un "affinamento" a livello generale, con successiva ricaduta nelle circoscrizioni. Esempi: Senato 1994-2001 (*Mattarellum*), Camera fino al 1993, regionali modello legge 108/1968.

Non è questa la sede in cui approfondire le caratteristiche dei due modelli ed i loro effetti sistematici; diciamo solo che il modello b), tendenzialmente, è più rispettoso degli equilibri politici all'interno dei singoli territori, mentre il modello a) si preoccupa, *in primis*, di salvaguardare i rapporti di forze sul piano generale; è chiaro che la validità di questa proposizione dipende anche alla dinamica degli altri fattori che compongono il sistema (formule, ampiezza circoscrizionale, sistema di "trasmissione" di seggi da un livello all'altro, ecc.).

Il problema è capire come e perché, in ambedue i modelli, si determinano delle alterazioni più o meno gravi rispetto ad un teorico equilibrio tra rappresentanza politica e rappresentanza territoriale nelle circoscrizioni; ossia: dato un numero di seggi spettanti ad ogni circoscrizione, come si può procedere all'attribuzione dei seggi alle liste sul piano generale e nelle singole circoscrizioni in modo tale che, nel rispettare i due vincoli, non si stravolgano i rapporti di forza all'interno delle circoscrizioni, assegnando, ad esempio, più seggi ad una lista che ha conseguito meno voti di un'altra?

Sotto il profilo matematico, il problema è stato abbastanza dibattuto<sup>8</sup>; si tratta di attribuire dei valori interi (seggi) a degli elementi di una matrice, i cui totali di riga sono rappresentati dai seggi conquistati da ciascun partito sul piano generale, e i totali di colonna dai seggi spettanti alla circoscrizione; i valori dei singoli elementi devono essere proporzionali al corrispondente valore dell'elemento di una seconda matrice rappresentante i voti ottenuti da ciascuna lista in ogni circoscrizione.

La soluzione sarebbe raggiungibile qualora potessimo utilizzare numeri reali; l'ostacolo maggiore, infatti, è rappresentato dalla necessità di attribuire agli elementi della matrice numeri naturali, data l'impossibilità di frazionare il seggio. Tuttavia, anche in questo caso, la matematica arriva in soccorso e ci permette, attraverso operazioni di minimizzazione di funzioni, di arrivare alla soluzione di massima proporzionalità possibile<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> Come vedremo in seguito, l'algoritmo di attribuzione dei seggi delle elezioni regionali, scaturito dalla riforma del 1995, si sviluppa su due direzioni: prima dalle circoscrizioni alla regione, poi con ricaduta dalla regione alle circoscrizioni. Differenti sono anche i modelli di alcune regioni che si sono dotate di normativa autonoma.

<sup>8</sup> Cfr. M. L. Balinski, G. Demange, *Algorithms for proportional matrices in reals and integers*, in *Mathematical Programming*, 1989, n.45, 193-210.

<sup>9</sup> Si parla di *maximum deviation* in B. Simeone, A. Pennisi, F. Ricca, P. Serafini, *Amending and enhancing electoral laws through mixed integer programming: the case of Italy*, in: E.Yashin (ed.),

L'applicazione di tali funzioni, seppure efficaci sotto il profilo del risultato ottenuto, si scontrano tuttavia con due principali ostacoli: il primo, di natura giuridica, riguarda la difficoltà di essere trasformate (le funzioni) in una norma che indichi il procedimento al quale i vari uffici elettorali di volta in volta preposti – generalmente composti da magistrati – devono attenersi; in poche parole, risulta difficile – anche se non impossibile – far eseguire ai titolari operazioni logico-matematiche troppo complesse; il secondo ostacolo riguarda, invece, l'*accettabilità politica* del risultato ottenuto; cioè, ad esempio: un certo esito, in termini di riparto seggi, scaturito con un sistema non efficiente sotto il profilo allocativo, potrebbe avere una sua logica (e prevedibilità) nell'ambito dei rapporti interni ai partiti; una soluzione più efficiente e, nello stesso tempo, più imprevedibile, potrebbe viceversa sollevare l'opposizione di chi preferisce giocare la partita su un campo conosciuto<sup>10</sup>.

Il sistema elettorale vigente per le elezioni dei presidenti e dei consigli regionali, nonché l'appuntamento elettorale del marzo 2010, sono una buona opportunità per affrontare tali questioni “dati alla mano”.

Il sistema elettorale delle regioni a statuto ordinario nacque alla fine degli anni Sessanta, contestualmente all'istituzione delle regioni. La legge 17 febbraio 1968, n. 108 disegnò un impianto proporzionale che ereditava alcune strutture proprie dell'allora vigente legge elettorale della Camera dei deputati. In particolare, si votava – solo per i consiglieri regionali - in un ambito territoriale diviso in circoscrizioni, i cui confini seguivano esattamente quelli amministrativi delle province<sup>11</sup>.

Il numero di consiglieri spettanti a ciascuna circoscrizione era definita in proporzione alla popolazione residente. Per l'esattezza, la legge ne stabiliva l'esatto numero dividendo le regioni in cinque classi di popolazione<sup>12</sup>.

Questa disposizione provoca necessariamente effetti di disproportionalità.

---

*Proc. VIII International Academic Conference on “Economic Modernization and Social Development”*, Moscow, Higher School of Economics, April 2007.

<sup>10</sup> Essendo l'approvazione di modifiche ai sistemi elettorali di competenza degli stessi individui sui quali la modifica avrà effetto, è persino ovvio che qualsiasi legislatore cercherà sempre di individuare quali potranno essere gli effetti “concreti” di tali riforme.

<sup>11</sup> Da questo momento useremo, indifferentemente, i termini *circoscrizioni*, *province* e *collegi provinciali*.

<sup>12</sup> Riportiamo il primo comma dell'art. 2 della legge 17 febbraio 1968 n. 108:

“Il consiglio regionale è composto:

di 80 membri nelle regioni con popolazione superiore a 6 milioni di abitanti;

di 60 membri nelle regioni con popolazione superiore a 4 milioni di abitanti;

di 50 membri in quelle con popolazione superiore a 3 milioni di abitanti;

di 40 membri in quelle con popolazione superiore a 1 milione di abitanti;

e di 30 membri nelle altre regioni.”

La tabella 1 mostra l'estrema disomogeneità nei "costi" di ciascun seggio in termini di popolazione. Anche considerando le sole regioni che ancora rientrano nello schema di ripartizione della legge 108/1968, troviamo, ad esempio, che alla circoscrizione di Lodi spetta un unico consigliere, a fronte di una popolazione di quasi 200 mila abitanti, mentre a Matera, con una popolazione pressoché uguale (204 mila abitanti), i rappresentanti in consiglio regionale sono ben otto!

Tali incongruenze non hanno alcuna relazione con la grandezza – in termini di popolazione – della provincia; ad esempio, Milano, 2 milioni e 975 abitanti, ha meno consiglieri di Torino (21 contro 25), la cui popolazione è pari a 2 milioni e 165 mila abitanti. Il diagramma a dispersione della Figura 1 conferma tale affermazione.

La ripartizione dei seggi alle liste (che si presentavano quindi nelle circoscrizioni elettorali) avveniva, come abbiamo detto, con un sistema proporzionale. Si iniziava con una prima ripartizione all'interno di ciascuna circoscrizione, attraverso il quoziente Hagenbach-Bischoff<sup>13</sup>, assegnando alle liste tanti seggi quante volte il quoziente fosse contenuto nel numero dei loro voti.

Una ripartizione (proporzionale) "chiusa" all'interno della circoscrizione avvantaggia i partiti maggiori; il correttore "n+1" enfatizza tale vantaggio facendo diminuire il valore del quoziente, e permette una maggiore inclusione di seggi "a quoziente intero".

Rimaneva comunque la possibilità, per i partiti "senza quoziente", di ottenere seggi, dato che i resti delle divisioni confluivano nel collegio unico regionale; solo in questa sede, ma per i soli seggi rimasti da attribuire, la competizione diventava proporzionale "pura", grazie all'applicazione del quoziente "naturale" e dei più alti resti. I seggi ottenuti dai partiti su questo piano ricadevano poi nelle singole circoscrizioni, sulle liste il cui rapporto resti/quoziente era più alto. Questa procedura provocava naturalmente il frequente disallineamento tra seggi spettanti alla circoscrizione e seggi effettivamente attribuiti.

Il sistema, quindi, aveva un impianto proporzionale con un certo grado di selettività a vantaggio dei partiti maggiori.

La legge n. 43 del 23 febbraio 1995, la cosiddetta *Tatarellum*, ha introdotto importanti modifiche, pur lasciando inalterati diversi passaggi del processo del 1968, in particolare quelli relativi alla doppia ripartizione: prima, a quoziente intero nelle circoscrizioni, poi, con i resti confluiti nel collegio unico regionale.

---

<sup>13</sup> Si ottiene dividendo il totale dei voti validi espressi nella circoscrizione diviso il numero di seggi spettanti aumentato di uno.

Non ci soffermiamo su tali innovazioni, rimandando all'ampia disponibilità di materiale sull'argomento<sup>14</sup>.

Nella **Errore. L'origine riferimento non è stata trovata.**, invece, proviamo a schematizzare il confronto tra vecchio e nuovo procedimento di ripartizione dei seggi. Risulta subito evidente come le modifiche del 1995 si sono "innestate" sul vecchio impianto e, pur senza toccarne il *core business*, hanno provocato una profonda alterazione degli effetti sull'intero sistema, a partire dall'offerta politica fino alla proclamazione finale degli eletti nelle liste (e nei territori).

Una delle innovazioni più incisive riguarda la "riserva" del 20% dei consiglieri alle liste regionali<sup>15</sup>, decurtata, di fatto, dalla rappresentanza territoriale. Tali seggi sono riservati ai candidati della lista regionale che ottiene il maggior numero di voti e che, dall'entrata in vigore delle disposizioni transitorie della legge costituzionale n. 1 del 1999, esprime, attraverso il capolista, la candidatura alla presidenza della regione.

La diminuzione dei seggi spettanti alle circoscrizioni provoca, come vedremo, l'aumento della disproporzione allocativa nei territori.

Passiamo ora all'analisi degli effetti della nuova normativa, illustrando un caso concreto – quello delle elezioni regionali del 2005 in Piemonte – che rappresenta, a mio giudizio, un interessante oggetto di studio.

Sempre nella Tabella 1, possiamo osservare ampie disproporzioni già in fase di determinazione di seggi spettanti alle circoscrizioni provinciali; ad Asti, ad esempio, un seggio rappresenta 104.170 abitanti, mentre ad Alessandria solo 83.646. Queste variazioni infra-regionali sono tuttavia dovute al caso, scaturendo dall'applicazione del metodo del quoziente e dei più alti resti, e ben poco si può fare per migliorarla. I passaggi successivi, però, anziché smussare questi difetti, andranno, come vedremo, ad amplificarli.

La Tabella 2 riporta i risultati complessivi – in termini di voti e percentuali – ottenuti dalle coalizioni in campo. Da questo dato si desumono i primi importanti elementi del nuovo processo:

a) la candidata Mercedes Bresso, capolista della lista regionale L'Unione per Bresso, avendo ottenuto il maggior numero di voti validi, è eletta presidente della regione; di conseguenza, vengono eletti consiglieri, a titolo di "premio di maggioranza" pari al 20% del totale dei seggi spettanti alla regione, tutti i 12 candidati (11 più il presidente) appartenenti al "listino";

---

<sup>14</sup> Sugeriamo M. Cosulich, *Il sistema elettorale del Consiglio regionale tra fonti statali e fonti regionali*, Cedam, 2008.

<sup>15</sup> Le liste regionali vengono chiamate anche "listini". Sono liste bloccate, il cui capolista è "indicato" come candidato presidente; i candidati sono tutti eletti se il "listino" ottiene la maggioranza relativa e le liste circoscrizionali ad esso collegate non abbiano raggiunto, nella prima ripartizione già illustrata, almeno il 50% dei seggi; nel caso contrario, del "listino" vengono eletti solo la prima metà dei candidati secondo l'ordine di presentazione, pari al 10%; il restante 10% viene assegnato alle liste circoscrizionali delle minoranze.

b) le uniche due liste che non parteciperanno alla distribuzione dei seggi sono Democrazia Cristiana e Alternativa Sociale, non avendo superato le soglie di sbarramento previste<sup>16</sup>, mentre invece, pur con suffragi irrisori, verranno incluse liste minori in quanto coalizzate.

Saranno quindi 18 in totale le liste che parteciperanno alla ripartizione dei seggi; è già questo un chiaro indicatore della forte frammentazione che produce il sistema: l'assenza di sbarramento infra-coalizionale, unita ad una competizione di coalizione maggioritaria a turno unico, sono un'ottima miscela per garantire la massima proliferazione di liste. La Figura 2 illustra come il progressivo aumento delle liste circoscrizionali dal 1970 sembra arrestarsi nel 1995, anno della prima elezione con il nuovo sistema, ma che in realtà erompe nel 2000 e sembra assestarsi, pur ad un livello molto alto, nel 2005.

Il premio di maggioranza non viene immediatamente assegnato, ma occorre verificarne le condizioni; si torna quindi al passaggio *ex lege* 108/1968, e cioè si effettuano i riparti nelle singole circoscrizioni (Tabella 3) e, con voti e seggi residui da assegnare, nel collegio unico regionale (Tabella 4 e Tabella 5).

L'applicazione del *correttore* "+1" al denominatore nel calcolo dei quozienti circoscrizionali, ha un duplice obiettivo:

a) allocare più seggi "in prima battuta" nelle circoscrizioni, favorendo le formazioni maggiori e compensando in parte l'eccessiva generosità delle soglie di sbarramento;

b) dare la possibilità, ai partiti maggiormente rappresentativi nelle singole circoscrizioni, di "centrare" il quoziente; abbassando tale valore, infatti, ci sono maggiori possibilità che i voti di una o più liste lo superino, e nel contempo si riduce il numero di seggi che entrano nel gioco di redistribuzione del collegio unico regionale.

Ambedue gli obiettivi sono divenuti più faticosi da raggiungere, posto che la riforma del 1995 ha ridotto il numero di seggi circoscrizionali (usati per il premio di maggioranza), provocando quindi un aumento generalizzato del valore dei quozienti.

Dopo questo passaggio, infatti, in ben quattro delle otto circoscrizioni del Piemonte non viene attribuito nessun seggio a quoziente intero. Viceversa, nella circoscrizione di Torino, pur con un quoziente più alto, vengono collocati 18 dei 25 seggi a disposizione. Sul piano teorico, la *correzione* incide maggiormente sulle piccole circoscrizioni, facendo diminuire di molto il quoziente; tuttavia, la grande differenza tra i valori assoluti finisce alla fine per sortire un effetto opposto.

Complessivamente, solo 22 dei 48 seggi spettanti alle liste circoscrizionali vengono assegnati con il "quoziente intero"; altri 26 vengono trasferiti nel

---

<sup>16</sup> 3% per liste non collegate a liste regionali che abbiano superato il 5% dei voti validi nell'intera regione.

collegio unico regionale, dove viene giocata una nuova partita, e dove le dotazioni delle liste sono costituite dai voti non utilizzati nel riparto circoscrizionale (resti). Naturalmente, nelle circoscrizioni dove non ci sono stati eletti, tutti i voti vanno a confluire nel collegio unico. Undici partiti, non avendo ancora conquistato alcun seggio nelle circoscrizioni, saranno in corsa con l'intero *plafond* di voti ottenuti a livello regionale.

In questa sede (Tabella 5), la ripartizione avviene attraverso il quoziente "naturale", senza correttore: maggiore è il numero di seggi rimasti da attribuire, più alta sarà la possibilità dei partiti minori di ottenere seggi. Nel primo riparto, solo sette liste avevano ottenuto seggi; con questo secondo passaggio, altre otto liste arriveranno a conquistare un seggio. Di queste, la lista Socialisti Liberali, avendolo ottenuto con il resto più basso, lo perderà a favore del candidato presidente della sua coalizione (Enzo Ghigo) uscito sconfitto.

I seggi ottenuti nel collegio unico regionale ricadranno nelle circoscrizioni secondo la graduatoria decrescente dei rapporti percentuali tra voti residui e quozienti circoscrizionali di ciascun gruppo provinciale (Tabella 6). Questo meccanismo fa sì che i "rapporti" privilegiati si troveranno nelle province più grandi. Infatti, pur essendo i quozienti (denominatore del rapporto), grazie al correttore "+1", più bassi nelle piccole province, ciò non è sufficiente a compensare la sproporzione in grandezza dei voti residui (numeratore) nelle grandi province. In Figura 4 osserviamo come all'aumentare del totale dei voti validi di ciascuna provincia (variabile che può rappresentare la dimensione circoscrizionale) aumentano anche i voti residui trasferiti al collegio unico regionale. In un sistema equilibrato tale relazione non dovrebbe esistere, ed è pertanto intuibile come su questo fenomeno entrino in gioco ulteriori variabili, una delle quali potrebbe essere il livello di frammentazione partitica.

Al termine di queste operazioni, solo la provincia di Novara vedrà assegnati tanti seggi quanti sono quelli spettanti; tutte le altre subiranno "slittamenti": avranno saldo positivo le province di Torino (+2), Alessandria (+1) e Cuneo (+1), cioè le più grandi; il saldo negativo sarà per le province più piccole, ossia Asti, Biella, Verbanco-Cusio-Ossola e Vercelli, tutte con saldo pari a -1. In Figura 5 si può osservare l'andamento dei "seggi slittati" dal 1970.

Anche nell'assegnazione ai partiti le "ingiustizie" non mancano. Ad esempio, alla lista Ambienta-Lista nella circoscrizione di Torino sono sufficienti 9.259 voti per ottenere un seggio, tanti quanti ne ottiene la Lega Nord che di voti ne ha invece 59.524 e fa parte della stessa coalizione. Casi come questi, che si verificavano frequentemente anche con la precedente normativa, sono sensibilmente aumentati nelle tornate elettorali del 1995 e nel 2000, per tornare, nel 2005, ai livelli *pre-riforma*.

Resta ora da attribuire il 20% dei seggi riservati al premio di maggioranza, pari a 12 consiglieri, che saranno esclusiva del “listino” regionale, ascritto al neo-eletto presidente della regione Mercedes Bresso, non avendo la rispettiva coalizione collegata raggiunto “naturalmente” il 50% dei seggi. In caso contrario, avrebbe avuto diritto solo alla metà del premio. Paradosso: se, ipoteticamente, nella fattispecie in oggetto, la coalizione vincente conquistasse 31 seggi in prima battuta, sarebbe rappresentata in consiglio da 37 consiglieri (premio assegnato a metà, pari a 6 seggi); se ne conquistasse 29, sarebbe rappresentata da 41 consiglieri (premio intero). Ma torniamo al caso reale.

Abbiamo finora attribuito tutti i 60 seggi di cui si compone il consiglio regionale. Ma non è finita qui. E’ necessario verificare se la coalizione collegata al presidente eletto, comprensiva di “listino”, possa contare su una maggioranza solida, pari – secondo quanto prescrive la legge del 1995 - al 60% dei seggi<sup>17</sup>. Ebbene, i 35 seggi (11 nelle circoscrizioni, 12 nel collegio unico regionale e 12 di premio di maggioranza) sono pari al 58,33% del totale (60). Per superare la soglia prevista sono necessari altri 3 seggi, che vengono assegnati ai partiti della maggioranza con un nuovo riparto, nel quale rientreranno in gioco tutti i voti ottenuti dalle liste della coalizione a livello regionale; tale criterio appare inspiegabile, avendo già a disposizione una graduatoria, quella del collegio unico regionale, seppure con un quoziente calcolato su un diverso *plafond* di seggi. E’ evidente come i beneficiari di questo congegno saranno ancora i partiti maggiori, tanto più se consideriamo il numero sempre relativamente basso dei seggi aggiuntivi.

Una volta assegnati i seggi aggiuntivi ai partiti di maggioranza sul piano regionale, di nuovo vanno redistribuiti agli stessi nelle circoscrizioni. E qui si torna nuovamente alla precedente graduatoria dei rapporti percentuali di ciascuna lista. Da un lato, quindi, si abbandona la proporzionalità del collegio unico e si procede ad un riparto *ex novo*; poi, però, si torna alla vecchia graduatoria, derivante dal primo riparto circoscrizionale. Non si intravede in questo passaggio una logica, se non quella che a questo punto qualsiasi altra soluzione sarebbe stata illogica. Come conseguenza avremo comunque un ulteriore disequilibrio tra seggi ai partiti e nel territorio.

Dei tre seggi aggiuntivi, due andranno a Novara, che si porterà a quota 6 con un saldo di +2, e uno andrà a Biella che, passando da 1 a 2, vedrà pareggiato il saldo.

A partire dalla riforma costituzionale del 1999, è iniziato un processo di modifica della legislazione elettorale regionale per opera dei consigli di alcune regioni.

Sul tema del procedimento di trasformazione dei voti in seggi non si ravvisano, ad oggi, iniziative particolarmente originali rispetto alla normativa statale. Gli interventi più significativi hanno riguardato, in genere, l’abolizione dei “listini” e

---

<sup>17</sup> Il limite sarebbe sceso al 55% se il totale dei voti fosse stato inferiore al 40%.

– come si diceva – l’aumento del numero di consiglieri. Nessuna regione è intervenuta sulla configurazione territoriale, avendo tutte mantenuto le circoscrizioni provinciali.

Un’eccezione si ravvisa nel tentativo della regione Marche<sup>18</sup> di assegnare tutti i seggi nelle circoscrizioni evitando “slittamenti”. Il sistema, basato sul modello *top-down*, prevede un primo riparto tra coalizioni a livello regionale; se la coalizione vincente non raggiunge o supera quota 25 seggi, li ottiene come premio; i riparti circoscrizionali, effettuati con quozienti corretti, provvedono all’assegnazione dei seggi “a quoziente intero”; attraverso una graduatoria regionale di “forze relative” nel territorio, si assegneranno i seggi residui, arrivando alla “quadratura” fra seggi spettanti e seggi attribuiti<sup>19</sup>.

Come spiegavamo all’inizio dell’articolo, però, ogni forzatura ha un prezzo, che in questa fattispecie si traduce in un maggiore squilibrio (tendenziale) nelle proporzionalità infra-circoscrizionali; vale a dire, in alcune circoscrizioni liste con meno voti possono ottenere più seggi di liste con più voti: fenomeno peraltro che si verifica anche con il sistema del 1968, ma, statisticamente, con minore intensità.

In conclusione, proponiamo alcuni suggerimenti al fine di razionalizzare i sistemi elettorali regionali in relazione alle criticità rilevate in questo lavoro.

Uno degli interventi più importanti dovrebbe riguardare il disegno della geografia elettorale, tentando di rendere le circoscrizioni più omogenee quanto a popolazione. *In primis*, occorrerebbe svincolarsi dai confini provinciali, pur nella consapevolezza di scatenare implicazioni di natura storica, politica e sociale. Tuttavia, continuare a trattare nello stesso modo – e all’interno della stessa regione - circoscrizioni che eleggono un consigliere con altre che ne eleggono trenta, significa abbandonare subito ogni proposito di coerenza sistemica. Un intervento minimo potrebbe consistere nell’accorpate alcune province, e di dividerne delle altre. Ad esempio, non credo sarebbe illogico dividere il territorio del comune di Roma in più circoscrizioni e, nello stesso tempo, accorpate i comuni di Nerola (RM) e Scandriglia (RI), più di quanto non sia illogico continuare a considerare i comuni di Roma e Nerola nella stessa circoscrizione. Inoltre, minore è lo scarto dalla media del numero di seggi circoscrizionali, tanto più sarà semplice garantirne un’equa rappresentanza.

Una seconda proposta, più costosa in ordine di tempo e risorse, consiste nella realizzazione di collegi uninominali. In questo caso andrebbe progettato con

---

<sup>18</sup> Al momento della stampa, anche la regione Campania ha modificato la legge elettorale ricalcando, sostanzialmente, il modello adottato dalle Marche.

<sup>19</sup> Al posto del rapporto “voti residui/quoziente”, tipico della normativa statale, viene utilizzato il rapporto “voti residui/totale voti della circoscrizione”. Si privilegia quindi la percentuale di consensi nel territorio piuttosto che l’incidenza dei valori assoluti sul generico quoziente.

attenzione anche il meccanismo di ripartizione. Dovremmo, infatti, evitare scelte che ricordino anche lontanamente ipotesi tipo *provincellum*, come viene definito il modello vigente per le elezioni provinciali; con questo sistema, infatti - grazie ai meccanismi che abbiamo spiegato all'inizio - alcuni collegi potrebbero non eleggere alcun consigliere o addirittura arrivare ad eleggerne tre. Anche l'ipotesi del *fptp* sembra troppo azzardata o incoerente con la realtà politica del paese e con gli altri sistemi elettorali; tuttavia si potrebbero trovare soluzioni che ne permettano l'adattabilità. Un'ulteriore variante potrebbe consistere nella creazione di collegi plurinominali, nei quali eleggere due, tre o al massimo quattro consiglieri.

Sempre per quanto riguarda l'aspetto *geo-elettorale*, un utile contributo potrebbe arrivare dalla mappa dei collegi provinciali, insieme dei quali potrebbero diventare circoscrizioni o collegi plurinominali.

In alternativa, volendo mantenere circoscrizioni medio-grandi, l'adozione della ripartizione infra-circoscrizionale garantirebbe un'equa rappresentatività dei territori e - grazie al minor numero di seggi da distribuire rispetto al piano regionale - una minore frammentazione, mantenendo comunque aperta la possibilità, per le formazioni minori, di lottare almeno per il diritto di tribuna. La competizione, più selettiva, si giocherebbe tutta all'interno dei territori, senza "interferenze" esterne, e non necessiterebbe neanche di soglie di sbarramento, la cui applicazione incontra sempre notevoli ostacoli.

Dobbiamo comunque essere consapevoli che ogni soluzione va studiata sempre alla luce degli effetti che produrrebbe sull'intero sistema politico ed elettorale. Altrimenti, tanti buoni propositi, insiti nei processi di riforma, rischiano di naufragare, non tanto per loro intrinseca inadeguatezza (non si può definire in astratto la bontà o meno di un modello; tutti hanno caratteristiche che volta per volta si possono manifestare positive o negative), bensì per l'attacco che potrebbero subire da agenti - apparentemente lontani o ininfluenti - trascurati durante le fasi di analisi e progettazione.

Tabella 1. Elezioni regionali 2005. Rapporto popolazione/seggi per provincia

REGIONE	PROVINCIA	POPOLAZIONE	SEGGI SPETTANTI	“COSTO SEGGIO” (POPOLAZIONE/SEGGI)
	ALESSANDRIA	418.231	5	83.646
	ASTI	208.339	2	104.170
	CUNEO	556.330	6	92.722
	NOVARA	343.040	4	85.760
	TORINO	2.165.619	25	86.625
	VERCELLI	176.829	2	88.415
	BIELLA	187.249	2	93.625
	VERB.-CUS.OSSOLA	159.040	2	79.520
<b>PIEMONTE</b>		<b>4.214.677</b>	<b>48</b>	<b>87.806</b>
	BERGAMO	973.129	7	139.018
	BRESCIA	1.108.776	8	138.597
	COMO	537.620	4	134.405
	CREMONA	335.939	2	167.970
	MANTOVA	377.790	3	125.930
	MILANO	2.975.637	21	141.697
	PAVIA	493.753	4	123.438
	SONDRIO	176.856	1	176.856
	VARESE	812.477	6	135.413
	LECCO	311.452	2	155.726
	LODI	197.672	1	197.672
	MONZA E BRIANZA	731.573	5	146.315
<b>LOMBARDIA</b>		<b>9.032.674</b>	<b>64</b>	<b>141.136</b>
	BELLUNO	209.550	2	104.775
	PADOVA	849.857	9	94.429
	ROVIGO	242.538	3	80.846
	TREVISO	795.264	8	99.408
	VENEZIA	809.586	9	89.954
	VERONA	826.582	9	91.842
	VICENZA	794.317	8	99.290
<b>VENETO</b>		<b>4.527.694</b>	<b>48</b>	<b>94.327</b>
	GENOVA	878.082	18	48.782
	IMPERIA	205.238	4	51.310
	LA SPEZIA	215.935	4	53.984
	SAVONA	272.528	6	45.421
<b>LIGURIA</b>		<b>1.571.783</b>	<b>32</b>	<b>49.118</b>
	BOLOGNA	915.225	9	101.692
	FERRARA	344.323	3	114.774
	FORLI'-CESENA	358.542	4	89.636
	MODENA	633.993	6	105.666
	PARMA	392.976	4	98.244
	PIACENZA	263.872	3	87.957
	RAVENNA	347.847	3	115.949
	REGGIO EMILIA	453.892	5	90.778
	RIMINI	272.676	3	90.892
<b>EMILIA ROMAGNA</b>		<b>3.983.346</b>	<b>40</b>	<b>99.584</b>

REGIONE	PROVINCIA	POPOLAZIONE	SEGGI SPETTANTI	“COSTO SEGGIO” (POPOLAZIONE/SEGGI)
	AREZZO	323.288	6	53.881
	FIRENZE	933.860	17	54.933
	GROSSETO	211.086	4	52.772
	LIVORNO	326.444	6	54.407
	LUCCA	372.244	7	53.178
	MASSA-CARRARA	197.652	3	65.884
	PISA	384.555	7	54.936
	PISTOIA	268.503	5	53.701
	SIENA	252.288	4	63.072
	PRATO	227.886	4	56.972
<b>TOSCANA*</b>		<b>3.497.806</b>	<b>63</b>	<b>55.521</b>
	PERUGIA	605.950	18	33.664
	TERNI	219.876	6	36.646
<b>UMBRIA</b>		<b>825.826</b>	<b>24</b>	<b>34.409</b>
	ANCONA	448.473	10	44.847
	ASCOLI PICENO	203.153	4	50.788
	MACERATA	301.523	6	50.254
	PESARO E URBINO	351.214	8	43.902
	FERMO	166.218	4	41.555
<b>MARCHE</b>		<b>1.470.581</b>	<b>32</b>	<b>45.956</b>
	FROSINONE	484.566	5	96.913
	LATINA	491.230	5	98.246
	RIETI	147.410	2	73.705
	ROMA	3.700.424	41	90.254
	VITERBO	288.783	3	96.261
<b>LAZIO*</b>		<b>5.112.413</b>	<b>56</b>	<b>91.293</b>
	CHIETI	382.076	10	38.208
	L'AQUILA	297.424	8	37.178
	PESCARA	295.481	7	42.212
	TERAMO	287.411	7	41.059
<b>ABRUZZO</b>		<b>1.262.392</b>	<b>32</b>	<b>39.450</b>
	AVELLINO	429.178	4	107.295
	BENEVENTO	287.042	2	143.521
	CASERTA	852.872	7	121.839
	NAPOLI	3.059.196	26	117.661
	SALERNO	1.073.643	9	119.294
<b>CAMPANIA</b>		<b>5.701.931</b>	<b>48</b>	<b>118.790</b>
	BARI	1.218.038	17	71.649
	BRINDISI	402.422	6	67.070
	FOGGIA	649.598	9	72.178
	LECCE	787.825	11	71.620
	TARANTO	579.806	8	72.476
	BARLETTA-A.-T.	383.018	5	76.604
<b>PUGLIA*</b>		<b>4.020.707</b>	<b>56</b>	<b>71.798</b>
	MATERA	204.239	8	25.530
	POTENZA	393.529	16	24.596
<b>BASILICATA</b>		<b>597.768</b>	<b>24</b>	<b>24.907</b>
	CATANZARO	369.578	7	52.797
	COSENZA	733.797	15	48.920
	REGGIO CALABRIA	564.223	11	51.293
	CROTONE	173.122	4	43.281
	VIBO VALENTIA	170.746	3	56.915
<b>CALABRIA*</b>		<b>2.011.466</b>	<b>40</b>	<b>50.287</b>
<b>IN COMPLESSO</b>		<b>47.831.064</b>	<b>607</b>	<b>78.799</b>

312 (\*) : regioni che hanno cambiato il numero di consiglieri rispetto a quanto stabilito nella legge 108/1968.

Tabella 2. Elezioni regionali del 2005 in Piemonte. Riepilogo voti e percentuali

<b>CANDIDATI (LISTE REGIONALI) LISTE CIRCOSCRIZIONALI</b>	<b>VOTI</b>	<b>%</b>	<b>VOTI</b>	<b>%</b>
<b>BRESSO MERCEDES (L'UNIONE PER BRESSO)</b>	<b>1.226.355</b>	<b>50,91</b>		
DEMOCRATICI SINISTRA			411.237	20,10
DL.LA MARGHERITA			211.457	10,34
RIF.COM.			130.776	6,39
INSIEME PER BRESSO			60.314	2,95
FED.DEI VERDI			57.516	2,81
COMUNISTI ITALIANI			53.359	2,61
SDI			49.821	2,44
L'ITALIA DEI VALORI			31.016	1,52
U.D.EUR POPOLARI			10.734	0,52
PENSIONATI EUROPA			5.156	0,25
<i>TOTALE COALIZIONE</i>			<i>1.021.386</i>	<i>49,93</i>
<b>GHIGO ENZO (PER IL PIEMONTE)</b>	<b>1.133.358</b>	<b>47,05</b>		
FORZA ITALIA			457.397	22,36
ALLEANZA NAZIONALE			195.318	9,55
LEGA NORD			173.020	8,46
UDC			93.872	4,59
AMBIENTA-LISTA			23.761	1,16
LISTA CONSUMATORI			23.378	1,14
SOCIALISTI LIBERALI			16.944	0,83
PART.PENS.			11.883	0,58
<i>TOTALE COALIZIONE</i>			<i>995.573</i>	<i>48,67</i>
<b>ROTONDI GIANFRANCO (DEM.CRISTIANA)</b>	<b>24.813</b>	<b>1,03</b>		
DEM.CRISTIANA			14.255	0,70
<b>ELENA LODOVICO (ALTER.SOC.MUSSOLINI)</b>	<b>24.454</b>	<b>1,02</b>		
ALTER.SOC.MUSSOLINI			14.515	0,71
<b>IN COMPLESSO</b>	<b>2.408.980</b>		<b>2.045.729</b>	

Tabella 3. Ripartizione dei seggi nelle circoscrizioni

LISTE CIRCOSCRIZIONALI	AL	AT	BI	CN	NO	TO	VB	VC	TOTALE
	VOTI VALIDI CIRCOSCRIZIONALI								
DEMOCRATICI SINISTRA	45.340	15.442	21.221	35.216	30.555	228.910	19.857	14.696	411.237
DL.LA MARGHERITA	17.824	7.139	8.753	33.276	14.215	118.304	4.381	7.565	211.457
RIF.COM.	14.018	4.687	4.656	10.023	10.014	79.829	3.723	3.826	130.776
INSIEME PER BRESSO	4.254	3.272		13.082	3.199	36.507			60.314
FED.DEI VERDI	3.791	2.200	2.017	5.856	5.349	33.452	1.727	3.124	57.516
COMUNISTI ITALIANI	8.468	3.252	2.541	3.153	4.380	26.626	1.924	3.015	53.359
SDI	8.893	1.668	1.096	1.949	2.145	30.676	2.291	1.103	49.821
L'ITALIA DEI VALORI	2.565	1.255	1.190	4.411	2.726	16.930	975	964	31.016
U.D.EUR POPOLARI	954					8.643		1.137	10.734
PENSIONATI EUROPA						5.156			5.156
FORZA ITALIA	52.650	25.518	29.115	74.145	43.762	188.354	20.147	23.706	457.397
ALLEANZA NAZIONALE	20.741	7.103	5.936	23.899	21.254	99.150	10.038	7.197	195.318
LEGA NORD	19.173	8.991	9.208	38.909	19.914	59.524	9.372	7.929	173.020
UDC	5.217	5.753	1.715	23.341	4.795	49.171	2.213	1.667	93.872
AMBIENTA-LISTA	1.762		1.151	8.970	1.627	9.259		992	23.761
LISTA CONSUMATORI	3.158	1.871	592		904	16.084		769	23.378
SOCIALISTI LIBERALI	2.314				1.353	10.018	1.471	1.788	16.944
PART.PENS.		1.220			3.264	5.858		1.541	11.883
<b>TOTALE</b>	<b>211.122</b>	<b>89.371</b>	<b>89.191</b>	<b>276.230</b>	<b>169.456</b>	<b>1.022.451</b>	<b>78.119</b>	<b>81.019</b>	<b>2.016.959</b>
SEGGI SPETTANTI	5	2	2	6	4	25	2	2	48
QUOZ. CIRCOSCRIZ.	35.187	29.790	29.730	39.461	33.891	39.325	26.039	27.006	
	SEGGI A QUOZIENTE INTERO								
DEMOCRATICI SINISTRA	1	-	-	-	-	5	-	-	6
DL.LA MARGHERITA	-	-	-	-	-	3	-	-	3
RIF.COM.	-	-	-	-	-	2	-	-	2
INSIEME PER BRESSO	-	-	-	-	-	-	-	-	-
FED.DEI VERDI	-	-	-	-	-	-	-	-	-
COMUNISTI ITALIANI	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SDI	-	-	-	-	-	-	-	-	-
L'ITALIA DEI VALORI	-	-	-	-	-	-	-	-	-
U.D.EUR POPOLARI	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PENSIONATI EUROPA	-	-	-	-	-	-	-	-	-
FORZA ITALIA	1	-	-	1	1	4	-	-	7
ALLEANZA NAZIONALE	-	-	-	-	-	2	-	-	2
LEGA NORD	-	-	-	-	-	1	-	-	1
UDC	-	-	-	-	-	1	-	-	1
AMBIENTA-LISTA	-	-	-	-	-	-	-	-	-
LISTA CONSUMATORI	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SOCIALISTI LIBERALI	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PART.PENS.	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>TOTALE</b>	<b>2</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>18</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>22</b>

Tabella 4. *Resti (voti residui) trasferiti al collegio*

LISTE	AL	AT	BI	CN	NO	TO	VB	VC	TOTAL E
DEMOCRATICI SINISTRA	10.153	15.442	21.221	35.216	30.555	32.285	19.857	14.696	<b>179.425</b>
DL.LA MARGHERITA	17.824	7.139	8.753	33.276	14.215	329	4.381	7.565	<b>93.482</b>
RIF.COM.	14.018	4.687	4.656	10.023	10.014	1.179	3.723	3.826	<b>52.126</b>
INSIEME PER BRESSO	4.254	3.272	-	13.082	3.199	36.507	-	-	<b>60.314</b>
FED.DEI VERDI	3.791	2.200	2.017	5.856	5.349	33.452	1.727	3.124	<b>57.516</b>
COMUNISTI ITALIANI	8.468	3.252	2.541	3.153	4.380	26.626	1.924	3.015	<b>53.359</b>
SDI	8.893	1.668	1.096	1.949	2.145	30.676	2.291	1.103	<b>49.821</b>
L'ITALIA DEI VALORI	2.565	1.255	1.190	4.411	2.726	16.930	975	964	<b>31.016</b>
U.D.EUR POPOLARI	954	-	-	-	-	8.643	-	1.137	<b>10.734</b>
PENSIONATI EUROPA	-	-	-	-	-	5.156	-	-	<b>5.156</b>
FORZA ITALIA	17.463	25.518	29.115	34.684	9.871	31.054	20.147	23.706	<b>191.558</b>
ALLEANZA NAZIONALE	20.741	7.103	5.936	23.899	21.254	20.500	10.038	7.197	<b>116.668</b>
LEGA NORD	19.173	8.991	9.208	38.909	19.914	20.199	9.372	7.929	<b>133.695</b>
UDC	5.217	5.753	1.715	23.341	4.795	9.846	2.213	1.667	<b>54.547</b>
AMBIENTA-LISTA	1.762	-	1.151	8.970	1.627	9.259	-	992	<b>23.761</b>
LISTA CONSUMATORI	3.158	1.871	592	-	904	16.084	-	769	<b>23.378</b>
SOCIALISTI LIBERALI	2.314	-	-	-	1.353	10.018	1.471	1.788	<b>16.944</b>
PART.PENS.	-	1.220	-	-	3.264	5.858	-	1.541	<b>11.883</b>

Tabella 5. *Ripartizione dei seggi nel collegio unico regionale*

LISTE	VOTI RESIDUI	SEGGI A Q.I.	RESTI	SEGGI RESTI	TOT. SEGGI C.U.R.
DEMOCRATICI SINISTRA	179.425	4	137	-	4
DL.LA MARGHERITA	93.482	2	3.838	-	2
RIF.COM.	52.126	1	7.304	-	1
INSIEME PER BRESSO	60.314	1	15.492	-	1
FED.DEI VERDI	57.516	1	12.694	-	1
COMUNISTI ITALIANI	53.359	1	8.537	-	1
SDI	49.821	1	4.999	-	1
L'ITALIA DEI VALORI	31.016	-	31.016	1	1
U.D.EUR POPOLARI	10.734	-	10.734	-	-
PENSIONATI EUROPA	5.156	-	5.156	-	-
FORZA ITALIA	191.558	4	12.270	-	4
ALLEANZA NAZIONALE	116.668	2	27.024	1	3
LEGA NORD	133.695	2	44.051	1	3
UDC	54.547	1	9.725	-	1
AMBIENTA-LISTA	23.761	-	23.761	1	1
LISTA CONSUMATORI	23.378	-	23.378	1	1
SOCIALISTI LIBERALI	16.944	-	16.944	1	1
PART.PENS.	11.883	-	11.883	-	-
<b>TOTALE</b>	<b>1.165.383</b>	<b>20</b>		<b>6</b>	<b>26</b>
QUOZIENTE	44.822				

Tabella 6. Rapporti percentuali, seggi dal collegio unico e seggi in complesso

LISTE CIRCOSCRIZIONALI	AL	AT	BI	CN	NO	TO	VB	VC		
	RAPPORTI PERCENTUALI									
DEMOCRATICI SINISTRA	28,854	51,836	71,379	89,243	90,157	82,098	76,259	54,418		
DL.LA MARGHERITA	50,655	23,964	29,442	84,326	41,943	0,837	16,825	28,012		
RIF.COM.	39,839	15,733	15,661	25,400	29,548	2,998	14,298	14,167		
INSIEME PER BRESSO	12,090	10,984	-	33,152	9,439	92,834	-	-		
FED.DEI VERDI	10,774	7,385	6,784	14,840	15,783	85,065	6,632	11,568		
COMUNISTI ITALIANI	24,066	10,916	8,547	7,990	12,924	67,708	7,389	11,164		
SDI	25,274	5,599	3,687	4,939	6,329	78,006	8,798	4,084		
L'ITALIA DEI VALORI	7,290	4,213	4,003	11,178	8,043	43,051	3,744	3,570		
U.D.EUR POPOLARI	2,711	-	-	-	-	21,978	-	4,210		
PENSIONATI EUROPA	-	-	-	-	-	13,111	-	-		
FORZA ITALIA	49,629	85,660	97,931	87,894	29,126	78,968	77,372	87,780		
ALLEANZA NAZIONALE	58,945	23,844	19,966	60,564	62,713	52,130	38,550	26,650		
LEGA NORD	54,489	30,181	30,972	98,601	58,759	51,364	35,992	29,360		
UDC	14,826	19,312	5,769	59,150	14,148	25,038	8,499	6,173		
AMBIENTA-LISTA	5,008	-	3,872	22,731	4,801	23,545	-	3,673		
LISTA CONSUMATORI	8,975	6,281	1,991	-	2,667	40,900	-	2,848		
SOCIALISTI LIBERALI	6,576	-	-	-	3,992	25,475	5,649	6,621		
PART.PENS.	-	4,095	-	-	9,631	14,896	-	5,706		
	SEGGI DAL COLLEGIO UNICO REGIONALE									TOTALE
DEMOCRATICI SINISTRA	-	-	-	1	1	1	1	-	-	4
DL.LA MARGHERITA	1	-	-	1	-	-	-	-	-	2
RIF.COM.	1	-	-	-	-	-	-	-	-	1
INSIEME PER BRESSO	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1
FED.DEI VERDI	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1
COMUNISTI ITALIANI	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1
SDI	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1
L'ITALIA DEI VALORI	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1
U.D.EUR POPOLARI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PENSIONATI EUROPA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
FORZA ITALIA	-	1	1	1	-	-	-	1	-	4
ALLEANZA NAZIONALE	1	-	-	1	1	-	-	-	-	3
LEGA NORD	1	-	-	1	1	-	-	-	-	3
UDC	-	-	-	1	-	-	-	-	-	1
AMBIENTA-LISTA	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1
LISTA CONSUMATORI	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1
SOCIALISTI LIBERALI	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1
PART.PENS.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>TOTALE</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>6</b>	<b>3</b>	<b>9</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>26</b>
	SEGGI IN COMPLESSO (ESCLUSI AGGIUNTIVI)									
DEMOCRATICI SINISTRA	1	-	-	1	1	6	1	-	-	10
DL.LA MARGHERITA	1	-	-	1	-	3	-	-	-	5
RIF.COM.	1	-	-	-	-	2	-	-	-	3
INSIEME PER BRESSO	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1
FED.DEI VERDI	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1
COMUNISTI ITALIANI	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1
SDI	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1
L'ITALIA DEI VALORI	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1
U.D.EUR POPOLARI	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
PENSIONATI EUROPA	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
FORZA ITALIA	1	1	1	2	1	4	-	1	-	11
ALLEANZA NAZIONALE	1	-	-	1	1	2	-	-	-	5
LEGA NORD	1	-	-	1	1	1	-	-	-	4
UDC	-	-	-	1	-	1	-	-	-	2
AMBIENTA-LISTA	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1
LISTA CONSUMATORI	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1
SOCIALISTI LIBERALI	-	-	-	-	-	1	-	-	-	1
PART.PENS.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>TOTALE</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>7</b>	<b>4</b>	<b>27</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>48</b>

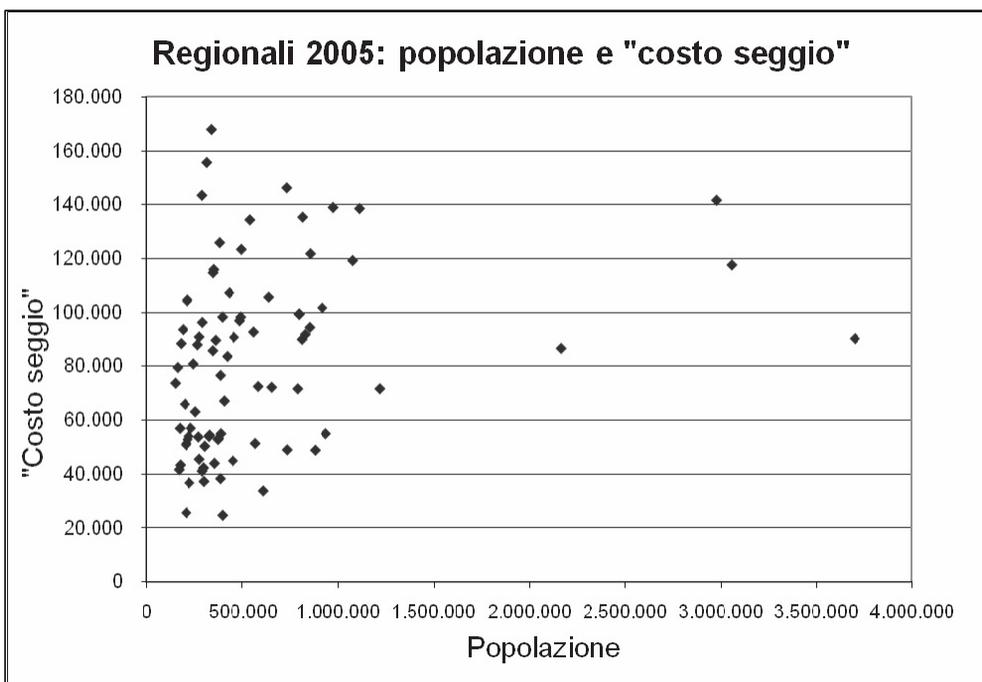


Figura 1. *Diagramma a dispersione delle variabili “popolazione” e “costo seggio”*



Figura 2. *Numero medio di liste circoscrizionali per regione, dal 1970*

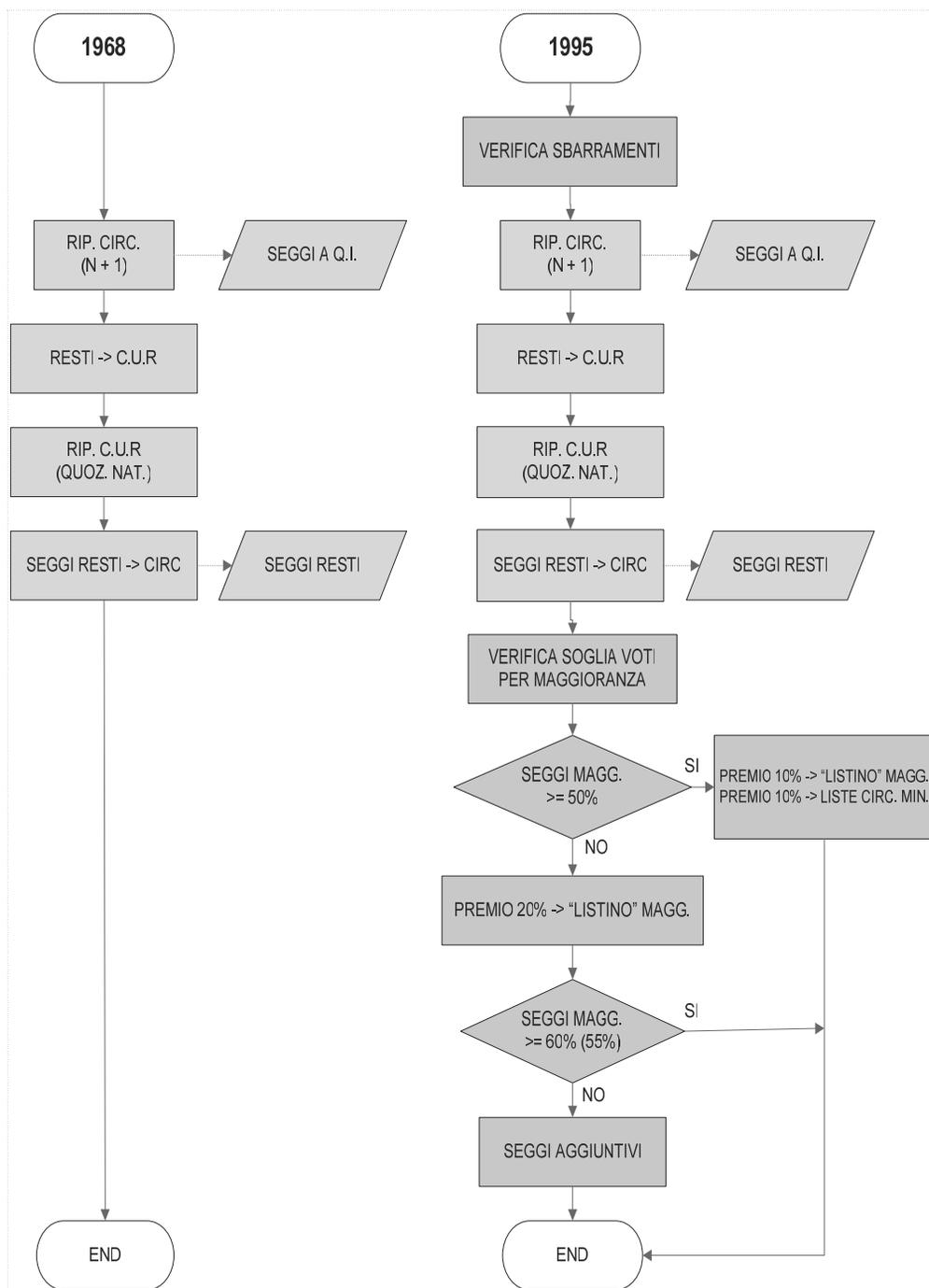


Figura 3. Confronto tra diagrammi di flusso dei moduli di ripartizione dei seggi tra la normativa del 1968 e quella del 1995

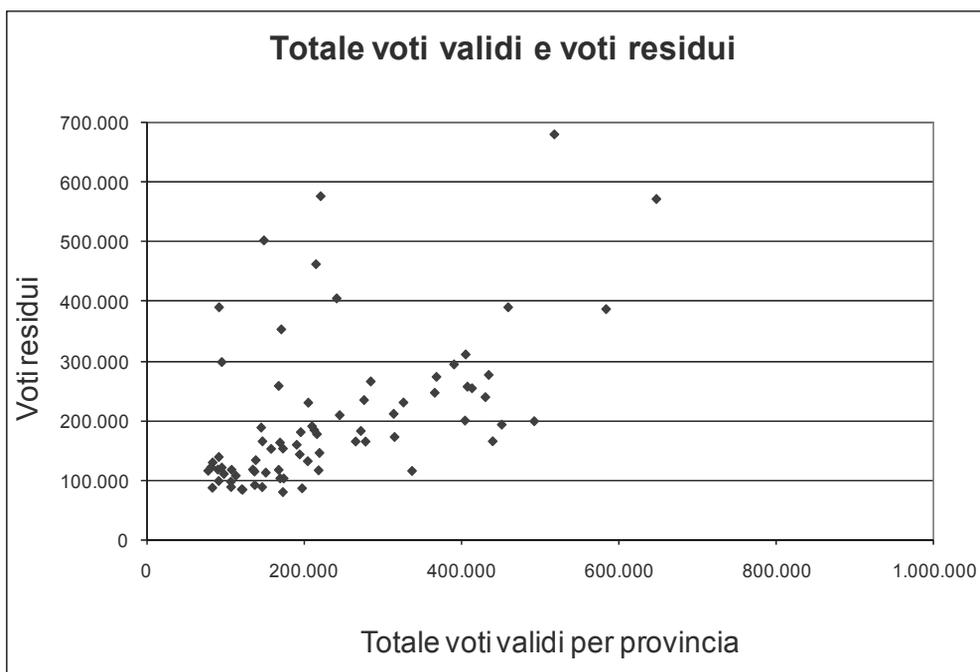


Figura 4. Totale voti validi e voti residui per provincia nelle elezioni regionali del 2005

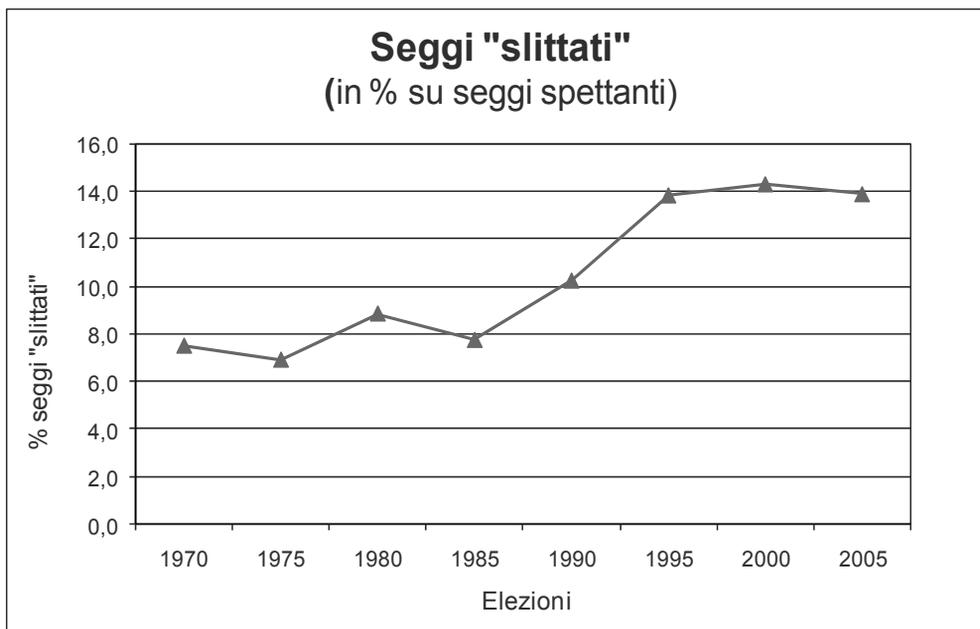


Figura 5. Seggi non assegnati alla circoscrizione originaria, in percentuale sul totale dei seggi spettanti, riepilogati per data elezione



# Le elezioni regionali in Italia: tra *first* e *second order*

di Fabio Sozzi (Università di Genova)

All'indomani della sconfitta elettorale maturata nelle elezioni regionali del 2000, l'allora Presidente del Consiglio Massimo D'Alema annuncia le proprie dimissioni: *“l'ho ritenuto giusto, per un atto di sensibilità politica, e non certo per dovere istituzionale”*. Basterebbero queste poche parole per sottolineare il carattere politico- nazionale che le elezioni regionali del 2000 hanno assunto, a dispetto di una retorica sul loro valore specificatamente “locale”. Certo, l'investitura popolare diretta dei Presidenti delle Regioni avrebbe potuto (dovuto) spostare l'attenzione dei media, dei partiti e degli elettori sulla competizione tra i candidati nelle rispettive arene politiche regionali. Tuttavia, la percezione prevalente è che anche in questa circostanza, come già in passato in Italia, le elezioni regionali abbiano conservato una spiccata valenza nazionale<sup>1</sup>: non solo per le dimissioni di D'Alema, ma anche per la contemporaneità del rinnovo dei consigli delle regioni a statuto ordinario, per la sostanziale uniformità sul territorio dei blocchi coalizionali in competizione (Di Virgilio 2000) e per la campagna elettorale che è stata condotta più al centro che nelle periferie (Legnante 2000).

Sulla base di questa breve e sommaria presentazione dell'esito delle elezioni regionali del 2000, si potrebbe concludere che le elezioni regionali italiane siano da considerarsi a tutti gli effetti come *“elezioni second- order”*, ossia considerate di minore importanza rispetto a quelle nazionali e in cui la logica predominante permane quella nazionale. Riportando quanto affermato da uno dei teorici della *“second- order theory”*, Reif (1985), uno degli elementi principali che distinguono le elezioni *“second- order”* da quelle *“first- order”* è che nelle prime vi è *“meno in gioco” (less at stake)* rispetto a quest'ultime. Provate a dirlo a D'Alema!

Posta l'evidente connotazione politico- nazionale che manifestano le elezioni regionali del 2000, così come quelle del 2005 e, come molto probabilmente accadrà anche per quelle del prossimo anno, sembra inevitabile etichettare le elezioni regionali italiane come *second- order*. Ma ad un'analisi più attenta e dettagliata non solo da un punto di vista empirico ma anche teorico il concetto di *second- order election* appare troppo ampio per riuscire a connotare eventi

---

<sup>1</sup> Per un'analisi sulla distintività del voto regionale cfr. Parisi (1987); mentre De Mucci (1987) giunge alla conclusione che il comportamento e le modalità di competizione nelle elezioni regionali rimangono ancorate a logiche di *“politica generale”*.

elettorali differenti tra loro come le elezioni nazionali e quelle regionali o europee che siano.

Questa ricerca intende fornire al lettore alcune osservazioni preliminari per quanto riguarda la natura delle elezioni regionali in Italia, concentrandosi principalmente sulla possibilità di connotarle come *first* o *second order*. Questo tipo di analisi ci sembra utile al fine di comprendere, da un lato, la dimensione politico- nazionale che le elezioni regionali assumono all'indomani della chiusura delle operazioni di voto<sup>2</sup> e, dall'altro, le logiche sempre più territoriali che le dinamiche pre- elettorali sembrano aver assunto negli ultimi anni<sup>3</sup>. Punto di partenza della nostra indagine sarà un'analisi della (presunta) natura *second- order* delle elezioni regionali sia da un punto di vista teorico (prima parte), sia da un punto di vista empirico (seconda parte). Nella terza e ultima parte, infine, si cercherà di individuare il carattere regionale del comportamento di voto attraverso l'*indice di dissimilarità* (Abedi e Siaroff 1999) e l'*indice di voto regionale* (Hearl *et al.* 1996). È infatti nostra convinzione, che attraverso l'utilizzo di questi due indici è possibile individuare se e quanto il comportamento di voto degli elettori italiani si differenzi a seconda del tipo di elezione che si trovano ad affrontare e quindi di verificare l'effettiva natura *second- order* delle elezioni regionali.

### 1. La *second- order theory*

Il punto di partenza obbligato per svolgere un'analisi teorica ed empirica della "*second- order theory*" è costituito dai lavori di Reif e Schmitt (1980) subito dopo le prime elezioni per il Parlamento Europeo tenutesi nel 1979<sup>4</sup>. I due autori affermano che le elezioni politiche nazionali assumono agli occhi degli elettori e degli stessi partiti e candidati una salienza e rilevanza maggiori rispetto a tutte le altre tornate elettorali. Per questo motivo questo tipo di elezioni possono essere considerate come "*first- order*". Tutti gli altri tipi di elezioni (europee, regionali e locali) sono da classificarsi, invece, come "*second- order*". Come già sottolineato in precedenza, ciò che distingue principalmente i due tipi di elezioni è la "posta in gioco", ossia il livello di

---

<sup>2</sup> A titolo esemplificativo possono essere prese in considerazione le già citate dimissioni di D'Alema dopo la sconfitta alle regionali del 2000 oppure la formazione di un nuovo esecutivo da parte di Berlusconi dopo la sconfitta del 2005.

<sup>3</sup> Ne sono una prova la personalizzazione di alcune campagne elettorali regionali e le alleanze a "geografia variabile" dell'Udc in vista del voto del 28 e 29 marzo 2010.

<sup>4</sup> Per analisi e verifiche empiriche successive del modello "*second- order*" si vedano Reif (1984; 1997), Norris (1997) e Marsh (1998).

“conformità garantita”, per dirla nei termini utilizzati da Stoppino (2001), che i ruoli politici per cui si vota sono in grado di implementare. In quest’ottica appare evidente che le elezioni attraverso cui si sceglie l’esecutivo e la relativa maggioranza parlamentare che lo deve sostenere (nel caso di sistemi parlamentari) sono da considerarsi a tutti gli effetti come elezioni first- order in quanto gli esecutivi nazionali “*superiorem non recognoscentes*”, mentre quelle elezioni attraverso le quali vengono scelti governi o ruoli di autorità amministrativi (elezioni locali e regionali fino alla riforma costituzionale del 2001) o organi legislativi la cui produzione politica risulta limitata nelle materie di competenza o nella capacità di garantire una conformità generalizzata (parlamento europeo) possono essere ascritte al mondo delle “*second- order elections*”.

Sulla base di queste considerazioni Reif e Schmitt individuano due ricorrenze empiriche che possono in qualche modo confermare la natura second- order dei diversi tipi di elezioni:

1. le *first- order elections* manifestano un livello di partecipazione maggiore rispetto a quelle di natura *second- order*. Questa prima evidenza empirica, che sottolineano i due autori (confermata anche da ricerche successive), sono una logica conseguenza del limitato interesse che questo tipo di elezioni suscitano negli elettori, i quali intravedono nell’esercizio del voto maggiori costi rispetto ai possibili benefici che potrebbero ricavare esercitando il proprio diritto di voto;

2. gli elettori alle elezioni *second- order* tendono a modificare il proprio comportamento di voto rispetto alle elezioni nazionali essenzialmente per due motivi<sup>5</sup>: da un lato, la minore importanza che conferiscono alle elezioni li spinge a esprimere con maggiore facilità un “voto sincero”, riducendosi la figura dell’elettore strategico; dall’altro, l’elettore può utilizzare il proprio voto (o non voto) come *voice* (Castanheira 2004) al fine di esprimere la propria disaffezione rispetto alle politiche e alle strategie attuate dal proprio partito di appartenenza, scegliendo di votare per un altro partito. In questo caso l’elettore utilizza una strategia di exit- parziale, perché temporanea, al fine di aumentare la propria *voice*.

---

<sup>5</sup> Carruba e Timpono (2005) individuano nel complesso 4 diverse spiegazioni al cambiamento di voto tra un’elezione first- order e una second- order da parte degli elettori che definiscono: 1) referendum voting; 2) sincere voting; 3) policy preferences and levels of governance; 4) balancing theory. Le prime due spiegazioni riprendono le motivazioni che sono presentate in questo lavoro. Le ultime due, invece, presuppongono un modello di elettore “ultra- sofisticato” e informato sulla politica che poco attiene (purtroppo) alla realtà e che, di conseguenza, non ci sentiamo di prendere in considerazione come possibili spiegazioni del cambiamento di voto tra i due tipi di elezioni prese in considerazione.

Conseguenza empirica di questi due modelli di comportamento sono in primo luogo la perdita di consensi da parte dei partiti al governo e, in secondo luogo, l'aumento di voti da parte dei partiti di nicchia<sup>6</sup> (Franklin *et al.* 1995; Marsh 1998; Reif 1984; 1985; van der Eijk e Franklin 1996).

Va però sottolineato che l'entità del cambiamento di voto può essere altresì favorita dai diversi sistemi elettorali che vengono adottati nelle diverse elezioni, così come dal diverso *timing* delle elezioni second- order all'interno del ciclo elettorale di ciascun paese. Nel primo caso, l'adozione di sistemi elettorali meno vincolanti per le elezioni second- order (come nel caso del Parlamento Europeo) può facilitare ulteriormente l'espressione di un voto "sincero"; nel secondo caso, invece, la calendarizzazione di una tornata elettorale *second- order* a metà legislatura, piuttosto che nell'anno immediatamente successivo alle elezioni nazionali, può favorire l'espressione di un voto di protesta nei confronti dei partiti al governo<sup>7</sup>.

La premessa chiave su cui si basa, per lo meno implicitamente, il modello interpretativo delle elezioni second- order può essere individuata in un meccanismo di trasferimento delle conoscenze, informazioni e competenze politiche dal livello primario (nazionale) a quello secondario (regionale). Ma a questo punto viene da chiedersi chi o che cosa stabilisca come individuare o percepire quale sia il livello primario e quali, invece, quelli secondari e, soprattutto, se tutte le elezioni che non sono first- order sono second- order. L'impostazione classica della second- order theory utilizza il concetto piuttosto labile e analiticamente indefinito di "posta in gioco" (*at stake*). Le elezioni nazionali hanno molto in gioco poiché la posta in palio è il governo del paese, mentre in tutte le altre elezioni, che non hanno sul tavolo l'elezione (diretta o indiretta che sia) dell'esecutivo sono da considerarsi di importanza secondaria. In questa seconda classe di elezioni rientrano però a nostro avviso tipi di elezioni molto diverse tra loro, in cui sono in gioco ruoli di autorità con livelli di importanza diversi. Come sottolineano McLean *et al.* (1996) "alcune elezioni sono più second- order di altre".

Ciò che interessa capire in questa sede è se le elezioni regionali in Italia sono effettivamente *second- order*, poiché "*there is less at stake*" oppure se costituiscono una via di mezzo tra *first and second order*, in cui emergono degli aspetti che potremmo definire "regionali" nella competizione elettorale e nella scelta di voto da parte dei cittadini.

---

<sup>6</sup> Per un'analisi del concetto di *niche party* si veda Meguid (2005).

<sup>7</sup> Per una rassegna della letteratura sul "*cost of ruling*" si veda Paldam (1986) e Nannestad e Paldam (1999).

## 2. Dati e metodi di analisi

Poiché l'obiettivo di questo lavoro è quello di rilevare se le elezioni regionali italiane possono essere considerate a tutti gli effetti delle *second-order elections*, è stato necessario compiere quattro scelte differenti al fine di limitare il campo di indagine e renderlo il più possibile comparabile con ricerche precedenti e future. In primo luogo, si è preso in considerazione il periodo compreso tra il 1970 e il 2005 (prima e ultima tornata elettorale regionale). In secondo luogo, avendo come obiettivo anche quello di ricercare possibili interconnessioni tra le elezioni regionali e quelle nazionali, si è deciso di comparare tra loro le elezioni regionali con quelle nazionali antecedenti (vedi tabella 1 per uno schema riassuntivo delle coppie di elezioni prese in considerazione). In terzo luogo, sono stati presi in considerazione esclusivamente i partiti principali, ossia quelli che abbiano ottenuto almeno il 5% a livello nazionale dei consensi in almeno 3 tornate elettorali differenti. Infine, si è deciso di utilizzare come indicatori per testare la validità della second-order theory i seguenti indicatori: a) il livello di partecipazione; b) i risultati elettorali dei partiti principali e dei "partiti altri"; c) le performance elettorali rispetto al ciclo elettorale; d) l'indice di dissimilarità; e) l'indice di voto regionale.

**Tabella 1. Elezioni nazionali e regionali prese in considerazione.**

<i>Elezioni nazionali</i>	<i>Elezioni regionali</i>
1968	1970
1972	1975
1979	1980
1983	1985
1987	1990
1994	1995
1996	2000
2001	2005

Per quanto riguarda questi ultimi due punti è forse meglio spiegare cosa siano, i motivi che hanno spinto al loro utilizzo e come verranno utilizzati.

L'**indice di dissimilarità**<sup>8</sup> (*id*) esprime la proporzione di elettorato che cambia il proprio comportamento di voto da un'elezione ad un'altra e viene calcolato nel modo seguente:

$$id = 1/2 \sum (|v_{ia} - v_{ib}| + \dots + |v_{na} - v_{nb}|)$$

dove  $v_{ia}$  è la percentuale di voti ottenuti dal Partito  $i$  nelle elezioni di tipo  $a$  (elezioni regionali nel nostro caso) e  $v_{ib}$  è la percentuale di voti ottenuti dal Partito  $i$  nelle elezioni di tipo  $b$  precedenti (elezioni nazionali). L'*id* può assumere valori compresi tra 0, dove ciascun voto è espresso nello stesso modo in entrambe le elezioni, e 1, in cui tutti i voti sono espressi in modo differente.

L'utilizzo di questo numero indice ci permette di evidenziare in modo diretto se effettivamente, per lo meno a livello aggregato, è possibile individuare delle differenze di comportamento da parte degli elettori a seconda delle elezioni che vengono prese in considerazione. In particolare, se queste differenze esistono e sono rilevanti (in questo caso l'*id* esprime dei valori elevati) allora la second-order theory sarà in parte falsificata, descrivendo un andamento degli esiti delle elezioni regionali non più dipendente dal contesto politico nazionale.

Il **voto regionale** (*vr*), invece, ci permette di misurare il grado di differenziazione di ciascuna regione. In altre parole, l'indice descrive se e quanto vi siano delle sperequazioni nella distribuzione dei voti tra le diverse regioni, mettendo in risalto in particolare il voto per partiti o liste esclusivamente a carattere regionale. Il voto regionale è calcolato nel modo seguente:

$$vr = 1/2 \sum (|v_{ia} - v_{in}| + \dots + |v_{za} - v_{zn}|)$$

---

<sup>8</sup> L'indice di dissimilarità riprende quello di *volatilità totale* descritto da Bartolini e Mair (1990). A differenza di quest'ultimo, però, l'indice di dissimilarità prende in considerazione la volatilità totale tra due tipi diversi di elezioni (ad esempio elezioni nazionali ed europee, nazionali e regionali), mentre quello proposto da Bartolini e Mair misura la mobilità degli elettori tra due elezioni successive ma dello stesso tipo (ad esempio nazionali, piuttosto che regionali o europee). Per una applicazione di entrambi gli indici si veda Caramani (2006).

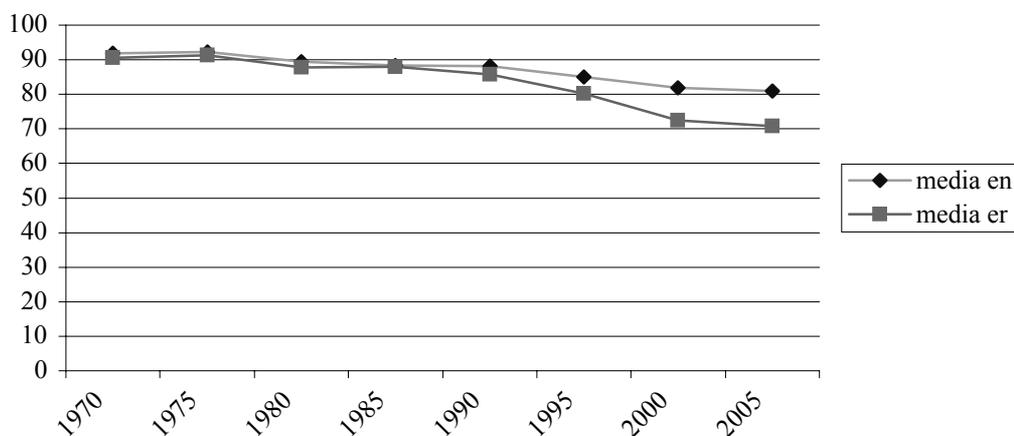
dove  $v_{ia}$  è la percentuale di voti ottenuti dal partito  $i$  (alle elezioni regionali) nella regione  $a$  e  $v_{in}$  la percentuale di voti ottenuta dal partito  $i$  a livello nazionale.

### 3. Partecipazione e comportamento di voto alle elezioni regionali

Come abbiamo visto in precedenza uno degli indicatori individuati al fine di testare la validità delle ipotesi teoriche alla base della second- order theory è l'andamento della partecipazione elettorale: più le elezioni sono importanti, più alta è la partecipazione da parte degli elettori.

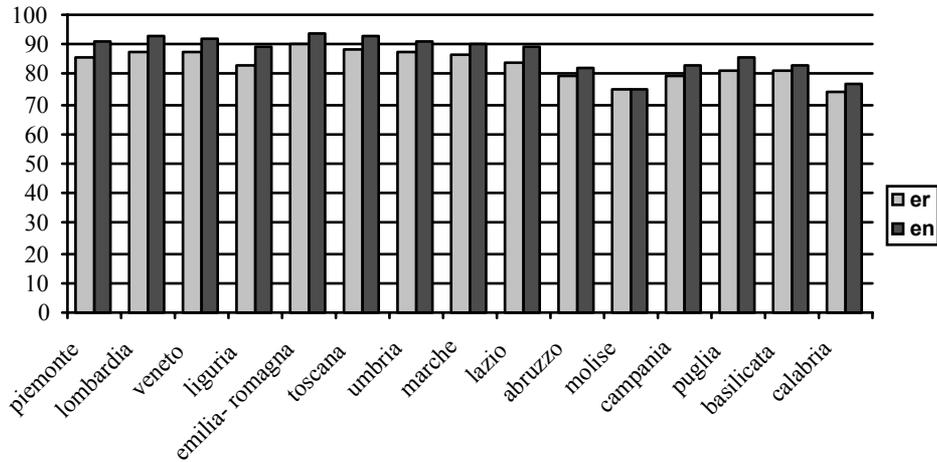
Le ricerche sull'astensionismo a livello comparato hanno evidenziato un abbassamento del livello di partecipazione elettorale generalizzato (a livello europeo) e costante a partire dagli anni Ottanta. Sebbene le spiegazioni di questa uniformità empirica possano essere differenti, ciò che interessa in questa sede è capire se la minore partecipazione alle elezioni regionali possa essere spiegata (almeno in parte) con la minore importanza attribuita al tipo di elezioni. Come si può vedere dai dati presentati nelle figure 1 e 2 la partecipazione elettorale è stata costantemente più elevata nelle elezioni politiche rispetto a quelle regionali, sia se si prende in considerazione il valore medio a livello nazionale (fig.1) sia se si prendono in considerazione le singole regioni a statuto ordinario (fig. 2).

**Figura 1. Partecipazione elettorale elezioni regionali e nazionali (1970- 2005).**



Note: elaborazione dell'autore su dati Ministero dell'Interno.

**Figura 2. Partecipazione elettorale elezioni nazionali e regionali per regione a statuto ordinario (1970- 2005).**



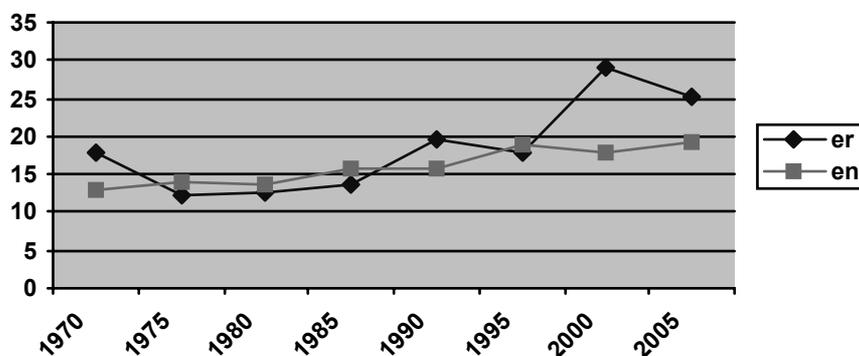
Note: elaborazione dell'autore su dati Ministero dell'Interno.

A prima vista, quindi, le evidenze empiriche riscontrate sembrano confermare l'ipotesi del modello *second-order*. Al contrario, un dato che appare interessante e che, a nostro avviso, almeno in parte contrasta con il modello è l'impennata dell'astensionismo a partire dagli anni '90, con la punta massima raggiunta nelle elezioni del 2005, le prime svoltesi con la riforma del Titolo V della Costituzione. In questa tornata elettorale, sulla base della *second-order theory*, la partecipazione avrebbe dovuto aumentare (o quanto meno non diminuire), in seguito all'ampliamento delle competenze esclusive delle regioni. Invece l'evidenza empirica sottolinea una netta diminuzione della partecipazione, contrastando di conseguenza il modello, poiché se il meccanismo di valutazione e classificazione delle elezioni è dipendente dalla natura intrinseca dell'organo che si va ad eleggere, allora si sarebbe dovuto

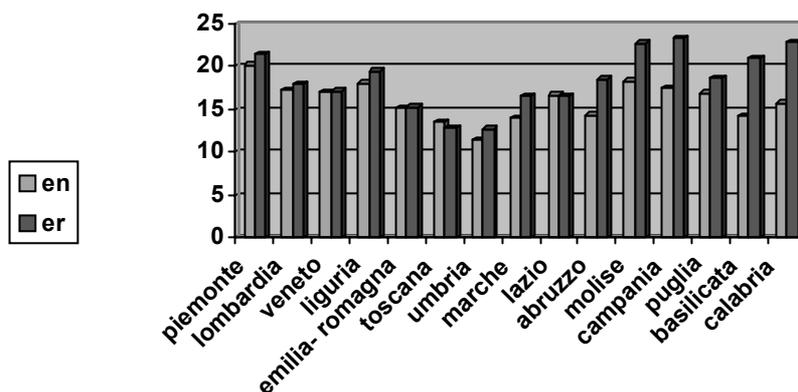
riscontrare un aumento della partecipazione all'aumentare dei poteri devoluti alle amministrazioni regionali<sup>9</sup>.

Un secondo indicatore che può essere utilizzato per comprendere la natura effettiva delle elezioni regionali è il voto verso i partiti minori. Secondo il modello classico i partiti minori dovrebbero ottenere dei risultati elettorali migliori alle elezioni second-order rispetto a quelle nazionali. L'indagine che abbiamo condotto mette a confronto l'andamento di quelli che abbiamo definito "partiti altri" rispetto ai partiti mainstream<sup>10</sup>. Come si può vedere dalle figure 3 e 4 l'andamento dal 1970 al 1995 sembra essere piuttosto regolare, testimoniando un'offerta politica fissa sia a livello nazionale che regionale, in cui non sembrano esserci significative differenze in termini di performance da parte dei "partiti altri" nei due diversi tipi di elezioni. A partire dalle elezioni del 2000 si registra, invece, un netto miglioramento dei partiti minori alle elezioni regionali rispetto a quelle politiche.

**Figura 3. Andamento "partiti altri" elezioni nazionali e regionali.**



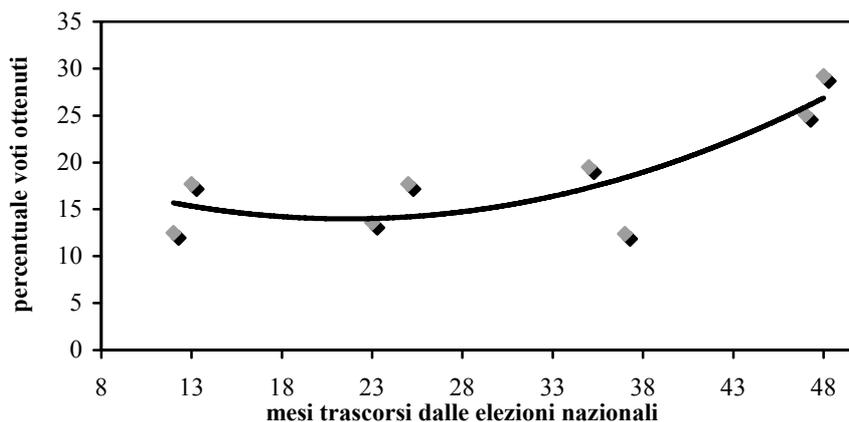
**Figura 4. Andamento "partiti altri" elezioni nazionali e regionali per regione.**



Anche in questo caso la lettura che può essere fornita ai dati presentati nelle due figure può essere duplice: da un lato sembrano confermare la natura second- order delle elezioni regionali, attraverso l'affermarsi di "partiti altri" rispetto a quelli nazionali; dall'altro, le motivazioni che spingono gli elettori a modificare il proprio comportamento di voto possono essere differenti. Una possibile spiegazione (parziale) può essere rintracciata, nella diffusione e affermazione di liste e partiti regionali che vedono nelle elezioni regionali una effettiva possibilità di ottenere ruoli di autorità rilevanti, modificando di conseguenza l'offerta politica in modo rilevante (De Luca 2005).

Inoltre, l'andamento dei "partiti altri" sembra anche non assecondare il ciclo elettorale come si può vedere dalla figura 5. Infatti, il timing delle elezioni sembra giocare un ruolo fondamentale sui risultati elettorali, soprattutto dei partiti di governo, ma non nella direzione prevista dal modello generale. Il rendimento dei partiti minori evidenzia un miglioramento soprattutto a fine ciclo elettorale, mentre in prossimità del *mid-term* le performance di questo tipo di partiti sembrano essere tendenzialmente peggiori.

**Figura 5. Andamento "partiti altri" elezioni regionali (1970- 2005).**



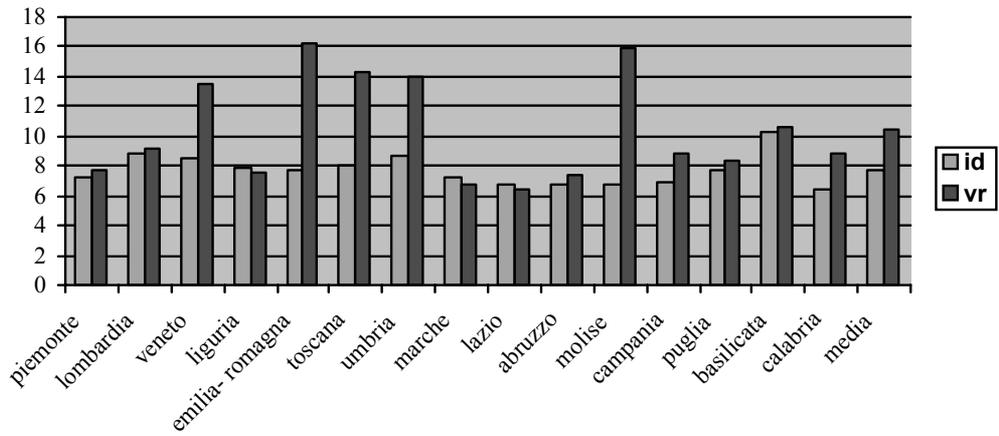
Per concludere questa prima parte di analisi dei dati, la natura second- order delle elezioni regionali sembra essere confermata (almeno) solo parzialmente dai dati forniti. In primo luogo, la partecipazione elettorale, pur mantenendosi a livelli costantemente più bassi rispetto al trend generale descritto dalle elezioni nazionali, contrasta con le previsioni della second- order theory poiché non inverte la propria tendenza anche in presenza di un aumento della conformità che le regioni sono in grado di garantire ai propri cittadini. In secondo luogo, i partiti altri sembrano ottenere delle migliori performance elettorali dopo la riforma elettorale e istituzionale, mentre in precedenza non si segnalavano delle differenze significative. Infine, anche il timing dei risultati elettorali dei “partiti altri” sembra non essere in linea con quanto espresso dalla second- order theory. Infatti, come si è visto, i partiti minori ottengono i risultati migliori al termine del ciclo elettorale e non alla metà.

Un approccio che cerchi di spiegare i risultati e il comportamento elettorale delle elezioni regionali sulla base esclusiva di fattori che attengono al livello nazionale sembra essere, quindi, insufficiente e condurre a conclusioni parziali. Nella prossima sezione cercheremo di comprendere meglio la natura delle elezioni regionali, attraverso l'utilizzo dell'indice di dissimilarità e di voto regionale.

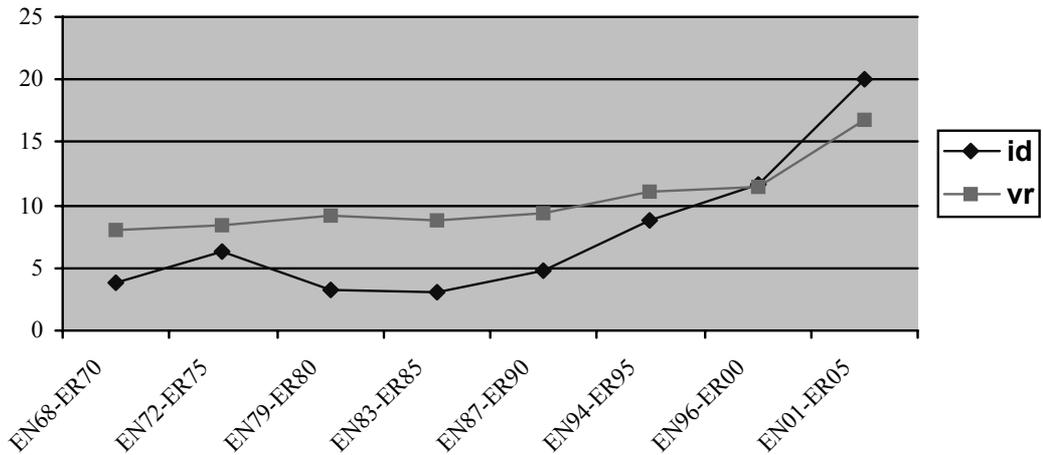
#### *4. L'indice di dissimilarità e il voto regionale*

Dai dati presentati nelle figure 6 e 7 è possibile individuare due linee di tendenza che assumono particolare valore ai fini di questo lavoro: in primo luogo, i due indici sembrano mantenersi su livelli piuttosto bassi fino alle elezioni regionali del 1995, per poi registrare un tendenziale aumento nelle elezioni del 2000 e terminare con una netta impennata nel 2005; in secondo luogo, per quanto riguarda l'indice di dissimilarità non sembrano emergere delle differenze significative tra le diverse regioni, anche in questo caso, fino alle elezioni del 2005, mentre si possono riscontrare delle differenze anche piuttosto marcate per quanto riguarda il voto regionale (vedi in particolare le tabelle 2 e 3).

**Figura 6. Indice dissimilarità e voto regionale 1970- 2005.**



**Figura 7. Indice dissimilarità e voto regionale 1970- 2005.**



Entrando un po' più nel dettaglio nell'analisi dei dati le elezioni regionali del 2005 sembrano essere un qualcosa di diverso rispetto a quelle precedenti. Il comportamento degli elettori sembra differenziarsi maggiormente sia rispetto alle elezioni regionali precedenti sia rispetto alle elezioni nazionali. Questa tendenza sembra essere testimoniata anche da un parallelo aumento della *distinctiveness* del voto regionale, confermando una "regionalizzazione" del voto che contrasta con la visione predominante della second-order theory, in cui il frame predominante è quello nazionale. Inoltre, sembra affermarsi anche una distribuzione territoriale disomogenea: alcune regioni – Veneto, Emilia, Toscana, Umbria e Molise – presentano un indice di voto regionale ben al di sopra della media nazionale, evidenziando una conformazione della domanda e dell'offerta politica distinte rispetto alle altre regioni.

La differenziazione nell'offerta politica che sembra caratterizzare le elezioni regionali rispetto a quelle nazionali nel 2005 descrive un allontanamento rispetto al quadro analitico presentato dalla second-order theory, descrivendo le elezioni regionali come un qualcosa di diverso rispetto alle elezioni nazionali e non necessariamente di minore importanza. A nostro avviso, il comportamento di voto degli elettori nelle elezioni secondarie sembra essere più una conseguenza delle strategie politiche e comunicative dei partiti piuttosto che una conseguenza della effettiva posta in gioco alle elezioni. Partendo dal presupposto teorico e, soprattutto empirico, che gli elettori hanno un basso livello di informazione e coscienza politica e che questi utilizzino delle "scorciatoie cognitive" (Baldassarri 2005) al fine di giungere a una scelta di voto, si può desumere che il comportamento degli elettori sia influenzato prevalentemente da due fattori che sono esterni rispetto alla second-order theory: a) il *framing* presentato dai partiti politici; b) le *euristiche* di voto, con particolare riferimento a quello che potremmo definire il "voto per abitudine". Quest'ultimo elemento si va enfatizzando soprattutto se consideriamo il caso italiano dove gli elettori sono sottoposti ad un vero *tour de force* elettorale che presupporrebbe una continua raccolta di informazioni, nozioni e problematiche di diversa natura e grado di difficoltà. Quindi il comportamento di voto non deve essere visto come una conseguenza esclusiva della natura di secondo ordine delle elezioni regionali, ma piuttosto una conseguenza di come i partiti agiscono e mobilitano gli elettori. Dal nostro punto di vista, quindi, non è la domanda (gli elettori) a trainare l'offerta (i partiti) ma, più verosimilmente, la relazione sembra essere contraria.

Tabella 2. Indice dissimilarità per regione (1970- 2005).

	<b>EN68-ER70EN72-ER75EN79-ER80EN83-ER85EN87-ER90EN94-ER95EN96-ER00EN01-ER05</b>														
	<i>id</i>	<i>id</i>	<i>id</i>	<i>id</i>	<i>id</i>	<i>id</i>	<i>id</i>	<i>id</i>	<i>id</i>	<i>id</i>	<i>id</i>	<i>id</i>	<i>id</i>	<i>id</i>	<i>media</i>
<i>piemonte</i>	3,62	7,29	3,39	3,38	3,00	11,58	14,28	11,00	7,19						
<i>lombardia</i>	3,04	6,77	2,31	3,99	7,28	11,39	16,33	19,09	8,77						
<i>veneto</i>	3,11	7,43	2,09	2,87	2,86	9,03	21,72	18,79	8,49						
<i>liguria</i>	3,43	6,82	2,26	3,26	3,07	10,24	11,28	23,01	7,92						
<i>emilia-romagna</i>	4,27	4,20	2,38	1,95	1,79	8,07	9,02	30,31	7,75						
<i>toscana</i>	3,44	4,82	2,27	1,42	2,77	8,31	8,67	32,38	8,01						
<i>umbria</i>	3,71	8,63	4,57	2,27	3,63	9,03	6,97	30,97	8,72						
<i>marche</i>	3,16	4,89	2,11	2,79	4,28	9,21	5,05	26,36	7,23						
<i>lazio</i>	4,25	7,39	3,48	2,44	2,58	5,71	10,15	17,99	6,75						
<i>abruzzo</i>	3,18	6,79	3,47	3,61	8,03	8,65	8,59	11,87	6,77						
<i>molise</i>	6,05	6,43	4,82	3,91	6,08	7,53	12,06	7,55	6,80						
<i>campania</i>	2,90	6,87	4,62	4,31	6,02	3,43	11,70	14,89	6,84						
<i>puglia</i>	4,09	4,41	3,30	2,00	6,95	18,57	8,92	12,99	7,65						
<i>basilicata</i>	5,72	6,76	4,25	5,28	6,75	8,73	15,35	28,86	10,21						
<i>calabria</i>	3,68	3,67	4,00	3,62	7,32	2,01	13,88	13,73	6,49						
<i>media</i>	<b>3,84</b>	<b>6,21</b>	<b>3,29</b>	<b>3,14</b>	<b>4,82</b>	<b>8,76</b>	<b>11,60</b>	<b>19,98</b>	<b>7,70</b>						

Tabella 3. Voto regionale per regione (1970- 2005).

	<b>ER70</b>	<b>ER75</b>	<b>ER80</b>	<b>ER85</b>	<b>ER90</b>	<b>ER95</b>	<b>ER00</b>	<b>ER05</b>	<b>media</b>
	<i>vr</i>	<i>vr</i>	<i>vr</i>	<i>vr</i>	<i>vr</i>	<i>vr</i>	<i>vr</i>	<i>vr</i>	<i>vr</i>
<i>piemonte</i>	3,11	4,29	4,85	4,34	5,50	11,49	9,99	18,56	7,76
<i>lombardia</i>	5,15	3,76	3,45	3,46	8,23	19,71	17,57	12,26	9,20
<i>veneto</i>	13,06	12,56	11,51	10,63	8,99	18,44	18,21	14,05	13,43
<i>liguria</i>	6,37	7,47	7,46	6,30	6,98	8,13	8,14	9,80	7,58
<i>emilia- romagna</i>	16,97	15,52	17,19	16,65	17,35	13,54	10,94	21,52	16,21
<i>toscana</i>	12,98	12,48	13,82	14,53	14,17	12,48	13,08	21,52	14,38
<i>umbria</i>	11,88	12,43	13,38	12,55	11,89	14,99	11,93	23,32	14,04
<i>marche</i>	3,77	4,05	5,52	4,77	4,24	7,70	8,59	15,06	6,71
<i>lazio</i>	6,74	6,35	5,37	4,26	3,31	9,18	9,07	7,64	6,49
<i>abruzzo</i>	8,10	5,17	6,48	6,01	7,67	5,98	5,75	13,93	7,38
<i>molise</i>	13,82	15,89	18,70	19,27	18,53	9,17	11,07	20,40	15,85
<i>campania</i>	5,41	6,64	6,71	6,77	8,32	8,73	9,65	18,12	8,79
<i>puglia</i>	3,80	5,74	7,40	6,65	8,28	7,08	9,43	17,87	8,28
<i>basilicata</i>	5,03	6,23	7,25	8,57	9,60	13,35	18,00	17,40	10,68
<i>calabria</i>	5,10	7,73	7,70	6,50	6,95	6,64	10,38	19,31	8,79
<b>media</b>	<b>8,09</b>	<b>8,42</b>	<b>9,12</b>	<b>8,75</b>	<b>9,33</b>	<b>11,10</b>	<b>11,45</b>	<b>16,72</b>	<b>10,37</b>

## 5. Conclusioni.

In questo lavoro si è cercato di dimostrare che le elezioni regionali non rientrano a pieno titolo tra quelle che Reif e Schmitt hanno definito elezioni second-order, per lo meno dopo la riforma del Titolo V della Costituzione. Questa nostra convinzione deriva essenzialmente da due fattori, il primo di natura empirica e il secondo di natura teorica. Dal punto di vista empirico la second order theory non ci convince in quanto all'aumentare della produzione di conformità garantita da parte di un'autorità politica le elezioni attraverso le quali si eleggono tali cariche si dovrebbe riscontrare un aumento della partecipazione (poiché vi è *more at stake*), i partiti minori dovrebbero ottenere risultati elettorali nella media delle loro prestazioni e gli elettori dovrebbero essere spinti a votare in modo più strategico e strumentale che sincero. Resta il fatto che questo tipo di evidenze empiriche non viene riscontrato nelle elezioni regionali. Anzi, paradossalmente (per lo meno rispetto a quanto previsto, seppur implicitamente, dal modello proposto da Reif e Schmitt) la partecipazione dei cittadini sembra diminuire all'aumentare dei poteri devoluti a livello regionale<sup>11</sup>.

Dal punto di vista teorico, il concetto stesso di elezione second-order sembra essere troppo ampio e troppo poco definito, includendo in sé eventi elettorali molto diversi tra loro. A nostro avviso, sicuramente alcune elezioni saranno effettivamente second-order, ossia condizionate e strettamente connesse all'ambiente sovraordinato, ma (quasi) certamente vi saranno anche delle elezioni che sono di "terz'ordine" o "one and three quarters orders" (Jeffery e Hough 2003). Inoltre, lo stesso meccanismo causale sembra essere fallace. Infatti, la second-order theory assume come meccanismo chiave nello spiegare il comportamento degli elettori la valutazione (percezione) delle elezioni: più importanti sono, più elettori votano e maggiore è la possibilità di voto strategico rispetto ad un voto sincero/ di protesta. Ma ciò che determina l'importanza di una elezione è la quantità di conformità garantita che l'organo che si va ad eleggere è in grado di assicurare ai propri cittadini, elemento che prescinde (o dovrebbe prescindere) da interpretazioni. Quindi all'aumentare di potere devoluti da parte dei governi centrali ad altri livelli istituzionali (regionali o sovranazionali che siano), l'importanza e quindi il grado delle elezioni dovrebbe variare, fornendo nuovi e diversi incentivi e vincoli al comportamento degli elettori. Ma questa connessione sembra essere assente nella second-order theory.

---

<sup>11</sup> Lo stesso andamento può essere riscontrato anche per quanto riguarda le elezioni europee.

Riassumendo:

1. le elezioni regionali italiane non possono essere considerate *tout court second- order* poiché la posta in gioco (il livello di conformità che le amministrazioni regionali è in grado di garantire ai propri cittadini rappresenta sicuramente una porzione sempre più ampia rispetto al passato e rispetto ad altre amministrazioni – locali e provinciali e sotto certi aspetti rispetto al Parlamento Europeo) non è poi così bassa;
2. le evidenze empiriche riscontrate confermano solo parzialmente le ipotesi alla base della *second- order theory* e in alcuni casi sono di segno opposto;
3. il comportamento degli elettori, pertanto, non può essere attribuito alla natura delle elezioni ma piuttosto a come queste vengono presentate dagli attori coinvolti (partiti e leaders politici). Chiaramonte e Tarli Barbieri (2007, p.261), affermano che:  
“affinché le regioni diventino un attore realmente protagonista all’interno e all’esterno del sistema politico italiano [...] occorre anche che la loro autonomia istituzionale si traduca in autonomia politica. *Occorre cioè che le regioni non siano soltanto titolari di prerogative e competenze più o meno rilevanti, ma che agiscano, e siano percepite agire, come distinto soggetto politico*”.

Per poi concludere che:

“vale la pena chiedersi se le elezioni regionali del 2005 abbiano registrato un’inversione di tendenza rispetto al passato: se siano state cioè, comparativamente più regionali e meno nazionali. *Pur in presenza di segnali contraddittori, la risposta è comunque tendenzialmente negativa*”.

Ma se è così perché continuare a definirle *second- order* e desumere, seppur implicitamente, che sia la natura delle elezioni a determinare il comportamento elettorale? Se così fosse, come affermano gli stessi Chiaramonte e Barbieri, visto che le regioni hanno assunto prerogative e competenze più o meno rilevanti, il comportamento degli elettori dovrebbe cambiare in conseguenza di tali riforme istituzionali, ma alla fine concludono che il comportamento elettorale continua a descrivere una natura *second- order* delle elezioni regionali. Ma allora una delle due. O le elezioni sono *second- order* e quindi il comportamento degli elettori si può inferire dall’importanza reale di ciò che si va ad eleggere, oppure la natura delle elezioni non dipende da ciò che è in gioco ma da ciò che si mette in gioco. Il che è tutta un’altra storia!

## Bibliografia

- Abedi, A. e Siaroff, A. (1999), *The Mirror has Broken: Increasing Divergence Between National and Land Elections in Austria*, in «German Politics», vol. 8, n. 1, pp. 207- 228.
- Baldassarri, D. (2005), *La semplice arte di votare. Le scorciatoie cognitive degli elettori italiani*, Bologna, il Mulino.
- Bartolini, S. e Mair, P. (1990). *Identity, competition and electoral availability. The stabilisation of European electorates 1885-1985*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Caramani, D. (2006), *Is There a European Electorate and What Does It Look Like? Evidence from Electoral Volatility Measures, 1976–2004*, in «West European Politics», vol. 29, N. 1, pp. 1 – 27.
- Carruba, C. e Timpone, R. (2005), *Explaining Vote Switching Across First and Second Order Elections. Evidence from Europe*, in «Comparative Political Studies», vol. 38, n. 3, pp. 260- 281.
- Casthanheira, M. (2003), *Voting for Losers*, in «Journal of European Economic Association», vol. 1, n. 5, pp. 1207- 1238.
- Chiaromonte, A. e Tarli Barbieri, G. (2007), *Conclusioni. Bilancio di una stagione di riforme*, in A. Chiaromonte e G. Tarli Barbieri (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle regioni italiane*, Bologna, il Mulino, pp. 253- 268.
- De Luca, R. (2004), *Cambiamenti istituzionali e consenso. I nuovi sistemi elettorali regionali*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- De Mucci, R. (1987), *Distintività e generalità delle elezioni regionali nel sistema politico italiano*, in M. Caciagli e P. Corbetta (a cura di), *Elezioni regionali e sistema politico nazionale. Italia, Spagna e Repubblica Federale Tedesca*, Bologna, il Mulino, pp. 57- 71.
- Di Virgilio, A. (2000), *I nodi al pettine del management coalizionale*, in A. Chiaromonte e R. D'Alimonte (a cura di), *Il maggioritario regionale. Le elezioni del 16 aprile 2000*, Bologna, il Mulino, pp. 105- 130.
- Eijk van der, C. e Franklin, M. (eds) (1996), *Choosin Europe? The European Electorate and National Politics in the Face of Union*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Franklin, M., van der Eijk, C. e Marsh, M. (1995), *Referendum Outcomes and Trust in Government: Public Support for Europe in the Wake of Maastricht*, in Western European Politics, vol. 18, pp. 101- 107.
- Franklin, M., van der Eijk, C. e Marsh, M. (1995), *Referendum Outcomes and Trust in Government: Public Support for Europe in the Wake of Maastricht*, in «Western European Politics», vol. 18, pp. 101- 107.

- Hearl, D., Budge, I. e Pearson, B. (1996), *Distinctiveness of Regional Voting: A Comparative Analysis Across the European Community (1979- 1993)*, in *Electoral Studies*, vol. 15, n.2, pp. 167- 182.
- Jeffery, C. e Hough, D. (2003), *Regional Elections in Multi- Level Systems*, in «European Urban and Regional Studies», vol. 10, n. 3, pp. 199- 212.
- Legnante, G. (2000), *La campagna elettorale e gli spazi televisivi: poco di regionale e molto di personale*, in A. Chiaramente e R. D'Alimonte (a cura di), *Il maggioritario regionale. Le elezioni del 16 aprile 2000*, Bologna, il Mulino, pp. 79- 104.
- Marsh, M. (1998), *Testing the Second Order Election Model after Four European Elections*, in «British Journal of Political Science», vol 28, pp. 591- 607.
- McLean, I., Heath, A. e Taylor, B. (1996), *Were the 1994 Euro and Local Elections in Britain Really Second- Order? Evidente from the British Election Panel Study*, in D.M. Farrell (a cura di), *British Elections and Parties Yearbook*, London, Frank Cass, pp. 1- 20.
- Meguid, B. (2005), *Competition Between Unequals: The Role of Mainstream Party Strategy in Niche Party Success*, in «American Political Science Review», vol. 99, n. 3, pp. 347- 359.
- Nannestad, P. e Paldam, M. (1999), *The Cost of Ruling. A Foundation Stone for Two Theories*, University of Aarhus, Department of Economics Working Paper No. 1999- 9.
- Norris, P. (1997), *Second- Order Elections Revisited*, in «European Journal of Political Research», vol. 31, pp. 109- 114.
- Paldam, M. (1986), *The Distribution of Electoral Results and the Two Explanations of the Costs of Ruling*, in «European Journal of Political Economy», vol. 2, pp. 5- 24.
- Parisi, A. (1987), *La specificità del voto regionale in Italia: interrogativi teorici e risposte della ricerca empirica*, in M. Caciagli e P. Corbetta (a cura di), *Elezioni regionali e sistema politico nazionale. Italia, Spagna e Repubblica Federale Tedesca*, Bologna, il Mulino, pp. 27- 54.
- Reif, K. (1984), *National Electoral Cycles and European Elections 1979 and 1984*, in «Electoral Studies», vol. 3, pp. 244- 255.
- Reif, K. (1985), *Ten Second- Order Elections*, in K. Reif (a cura di), *Ten Second- Order Elections*, Aldershot. Gower, pp. 1- 36.
- Reif, K. (1997), *European Elections as Member State Second- Order Elections Revisited*, in «European Journal of Political Research», vol. 31, pp. 115- 124.
- Reif, K. E Schmitt, H. (1980), *Nine Second- Order National Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results*, in «European Journal of Political Research», vol. 8, n. 1, pp. 3- 44.
- Stoppino, M. (2001), *Potere e teoria politica*, Milano, Giuffrè.



# **I partiti etnoregionalisti**



# I partiti etnoregionalisti

## Presentazione

di Vittoria Cuturi (Università di Catania)

*I partiti etnoregionalisti si contraddistinguono per la peculiarità di avere come obiettivo principale la tutela di quelle minoranze che non si sentono abbastanza rappresentate dai partiti nazionali. Storicamente essi esprimono la frattura centro-periferia, che costituisce uno dei quattro cleavages fondamentali individuati da Lipset e Rokkan (1967), e per la specificità della loro natura possono considerarsi il frutto delle vicende storiche, politiche e culturali di un paese*

*L'elemento che accomuna i partiti etnoregionalisti è il riferimento al livello sub-nazionale sia come base di legittimazione che come potenziale bacino elettorale. Tenuto conto della varietà delle loro espressioni presenti nel contesto europeo, il tentativo di elaborare una tipologia esaustiva è sempre stato un compito arduo e di scarso successo (Urwin, 1983). Nel corso del tempo essi sono stati espressione di una combinazione variegata di due componenti principali: quella etnica e quella regionalista su base territoriale. La prima riferita ad un'identità di gruppo ed all'appartenenza ad una comunità, la seconda alla connotazione di uno spazio territoriale. Infatti, non necessariamente la base dei partiti regionalisti è riconducibile a specificità di natura etnica, religiosa, linguistica o culturale, radicate nell'esperienza storica dei diversi paesi; essi non sempre esprimono un'identità condivisa che intende differenziarsi rispetto a quella dominante a livello nazionale, ma possono prioritariamente fare riferimento ad una peculiarità territoriale e ad un insieme di interessi condivisi (Strmiska, 2005).*

*Rispetto ai partiti etnoregionalisti di tipo tradizionale, la nascita di questi ultimi è comparativamente più recente e la loro affermazione si basa sulla capacità di costruire un sistema di solidarietà attorno a tematiche condivise a livello territoriale in contrapposizione col sistema di governo nazionale e con i partiti che lo esprimono. Sono partiti che scaturiscono prioritariamente da una distribuzione squilibrata delle risorse e si inseriscono a pieno titolo nella logica dell'allargamento dei confini sopranazionali e della trasformazione intervenuta nella configurazione dell'offerta politica. Il nucleo di aggregazione è costruito attorno ad issues di rilevanza territoriale che, pur*

*non essendo estranee ad esperienze storiche condivise ed a specificità culturali, erano rimaste allo stato latente od emerse di tanto in tanto senza trasformarsi in formazioni politiche dotate di successo duraturo.*

*I partiti etnoregionalisti possono distinguersi anche in base al radicalismo delle loro richieste, che vanno da cambiamenti politici e territoriali sostanziali ad interventi di protezione e valorizzazione della specificità territoriale ed economica o culturale attraverso la richiesta di interventi da parte del potere centrale, che possono configurarsi anche come una sorta di discriminazione positiva. Essi possono farsi portatori di istanze indipendentiste o rivendicare uno spazio ed una rappresentanza degli interessi su base regionale nei confronti della politica nazionale od, ancora, rivendicare una riorganizzazione della struttura di potere dello stato nazionale attraverso la trasformazione in senso federale. Nel primo caso rappresentano una minaccia per l'integrità nazionale, mentre nel secondo caso si limitano a proporre eventuali riorganizzazioni delle delimitazioni territoriali che si muovono all'interno dei confini nazionali.*

*Per loro natura i partiti etnoregionalisti sono di piccole o medie dimensioni e non hanno una specifica collocazione sull'asse destra-sinistra, il loro posizionamento può essere strumentale e legato alle contingenze ed, in ogni caso, non segue alcuna logica univoca. Nonostante una contenuta maggiore presenza sul versante di sinistra (Gomez-Reino, De Winter e Lynch, Introduction, 2006), il panorama europeo si presenta estremamente variegato (Delwit, 2005; Seiler, 2005) e non è esclusa la possibilità che essi cambino di collocazione nel corso del tempo. Si potrebbe piuttosto dire che la loro caratteristica è una certa trasversalità, che gli consente di superare la classica divisione di classe anche sul versante del consenso elettorale. La stessa mancanza di una chiara collocazione sull'asse destra-sinistra li rende più liberi nella formazione delle coalizioni ed accresce il potenziale di ricatto nei confronti dei partiti su base nazionale e degli equilibri politici del paese.*

### *Bibliografia*

Delwit P. (2005), "Petites patries, petits parties? Les parties regionalists en Europe", in Delwit P. (Ed.), *Les parties regionalists en Europe. Des acteurs en development?*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles: 7-20.

Gomez-Reino M., De Winter L. e Lynch P. (2006), Introduction: Autonomist Parties in European Politics, in De Winter L., Gomez-Reino M. e Lynch P. (Eds.), *Autonomist Parties in Europe: Identity Politics and the Revival of the Territorial Cleavages*, Barcelona, ICPS: 11-30.

Lipset, S.M. e Rokkan S. (1967), "Cleavages Structures, Party Systems and Voter Alignments. An Introduction", in Lipset, S.M. e Rokkan S. (a cura di), *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*, New York, The Free Press: 1-63.

Seiler D.L. (2005), "Défendre la périphérie", in Delwit P. (Ed.), *Les parties regionalists en Europe. Des acteurs en development?*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles: 21-20.

Strmiska M. (2005), "Regional Parties and Party Systems. Concept and Typology of European Regional Parties and Regional Party Arrangements", Mgr. Anton Pasienska, Brno.

Urwin, D. W. Herbinger (1983), "Fossil or Fleabite? Regionalism and the West European Party Mosaic", in Daalder H. and Mair P. (eds.), *Western European Party Systems, Continuity and Change*, London, Sage Publ: 221-256.



# **L'evoluzione del Movimento per l'Autonomia. Offerta politica e consenso elettorale attraverso cinque competizioni in quattro anni**

di Vittoria Cuturi e Simona Gozzo (Università di Catania) \*

## *1. Introduzione*

L'analisi dei recenti successi ottenuti dal "Movimento per l'Autonomia" (MpA) in Sicilia non può in alcun modo prescindere da quella del suo fondatore, Raffaele Lombardo. Il partito, infatti, si costituisce fin dall'inizio come fortemente ancorato alla figura del leader, sino ad assumere i tratti di partito a vocazione autonomista.

Alla fine degli anni Novanta emergono in Sicilia diversi soggetti politici autonomisti e, tuttavia, nessuno di questi ottiene il seguito del MpA, in particolare considerando i successi e la visibilità ottenuta a livello nazionale. Il primo movimento autonomista sorto nel ciclo 1996-2008 è stato "Noi siciliani", che, nato nel 1995, ha ottenuto due seggi alle elezioni regionali del 1996 e nessun seggio nel 2001, per essere successivamente sciolto. Il movimento "Nuova Sicilia" (NS) si presenta alle consultazioni del 2001, con un'agenda politica fortemente ancorata alla lotta per l'attuazione integrale dello statuto siciliano e per il riscatto economico, sociale, culturale e politico dell'isola (Cerruto e Raniolo, 2009), ottenendo un posto in giunta oltre che quattro deputati all'ARS. Nel corso delle elezioni regionali del 2006 si realizza l'unione tra MpA e NS, che portano all'ARS ben dieci deputati, sebbene l'anno successivo Nuova Sicilia venga sciolto a causa di sopraggiunti problemi giudiziari. Il terzo movimento emerso è Alleanza Siciliana che, come il MpA, si costituisce fin dall'inizio in quanto partito personalizzato, guidato

---

\*

Questo lavoro è frutto della collaborazione tra i due autori. I paragrafi 3, 4, 5, 6, 7, 9 sono stati curati da Vittoria Cuturi ed i paragrafi 1, 2, 8 da Simona Gozzo.

dal suo promotore Musumeci, ma al consenso personale ottenuto dal leader candidato alla presidenza non corrisponde un eguale supporto per la lista, che rimane priva di rappresentanza nel Consiglio regionale. Il successo del MpA, d'altra parte, è fortemente legato alle capacità di mediazione del leader, in grado di stabilire intese ed accordi con diverse forze politiche. Il MpA emerge da un dissenso interno all'Udc e si impone come partito nel 2005, dopo aver ottenuto un inaspettato successo in occasione delle Amministrative catanesi con la presentazione di quattro liste collegate, capaci di aggregare consensi di medici, avvocati, professionisti oltre che di sindacalisti, precari e cooperative sociali. Sin da questa fase è evidente lo stretto legame tra la figura di Lombardo ed il movimento, destinato a consolidarsi successivamente.

Il MpA, prima di essere un partito autonomista, si configura sin dalle sue origini in quanto partito personalizzato e non si tratta, d'altra parte, di un'eccezione né nel contesto italiano né in quello siciliano. La personalizzazione del partito, di recente diffusasi anche nel Nord e centro Italia (Cerruto e Raniolo, 2009; Caciagli e Di Virgilio, 2005; Di Giovine e Mastromarino, 2007) è una pratica consolidata in Sicilia e originariamente legata a clientelismo e volatilità elettorale, due realtà particolarmente diffuse nell'isola sin dagli anni Quaranta (Mastropaolo, 1993; Cazzola, 1993; Caciagli, 1996; Cerruto e Raniolo, 2009). La nascita della seconda Repubblica ha favorito, grazie al cambiamento della legge elettorale a livello nazionale, la tendenza generale alla personalizzazione del voto, tanto più evidente quanto più si scende dal piano nazionale a quello locale. Questa propensione è stata accentuata, per quanto riguarda le elezioni Regionali siciliane, dall'introduzione della legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2 e, successivamente, della legge regionale n.7 del 3 giugno 2005, che stabilisce i criteri per l'elezione diretta del Presidente della Regione siciliana.

Il clima generale, quindi, sembra favorire la personalizzazione della competizione sia sul piano locale che su quello nazionale. Emergono, in proposito, tre idealtipi di riferimento, non necessariamente mutuamente esclusivi: la micro-personalizzazione; la meso-personalizzazione e la macro-personalizzazione (Cerruto e Raniolo; 2009). La prima forma attiene alle scelte di voto e viene espressa dalla massiccia incidenza del voto di preferenza. Si tratta della classica personalizzazione legata a clientelismo e voto di scambio. La seconda forma è legata alla leaderizzazione dei partiti, con la comparsa di veri e propri partiti personali ed implica un rapporto del tipo elettori-partiti-candidati, secondo cui i partiti – in quanto organizzazioni basate su legami deboli – svolgono più che altro una funzione di integrazione in grado di connettere candidati, società ed istituzioni. La terza forma della personalizzazione, infine, vede come protagonisti gli attori politici ai vertici

delle istituzioni. In tal caso il voto deriva prioritariamente da meccanismi di identificazione degli elettori con il leader (Bolgherini e Musetta, 2006).

La personalizzazione che attualmente caratterizza i partiti siciliani, dalla struttura e consistenza debole, sembra compresa tra la prima e la seconda tipologia. La lista MpA, nello specifico, nasce in occasione delle Amministrative 2005 per il rinnovo del Consiglio comunale e per l'elezione del Sindaco al comune di Catania e sin dall'inizio è evidente lo stretto legame con la figura di Lombardo, tanto che è difficile stabilire se si tratti di una forza in grado di sopravvivere al leader di riferimento o di una realtà contingente e legata esclusivamente alla fortuna dell'uomo politico.

La ricostruzione proposta nel presente lavoro prende in considerazione un lasso di tempo che inizia con le elezioni politiche 2006, momento elettorale in cui - dopo essersi affermato a livello locale - il MpA si propone come forza politica a livello nazionale, mantenendosi comunque strettamente ancorato alla figura di Lombardo, ma accentuando l'immagine di partito autonomista, con un programma e delle priorità definite. A questo scopo, si è lavorato su una serie storica di dati aggregati a livello comunale e provinciale, rielaborati a seconda del livello di analisi considerato per le diverse elezioni, in modo da far emergere il ruolo dialettico svolto dal partito autonomista ed il legame, a volte imprescindibile, con il suo promotore. Distinguendo sempre la specifica valenza politica delle diverse elezioni, la serie elettorale considerata è la seguente: politiche del 9 aprile 2006; Regionali siciliane del 28 maggio 2006; politiche del 13-14 Aprile 2008; Regionali siciliane del 13-14 Aprile 2008; europee del 6-7 Giugno 2009.

## *2. La mobilitazione del voto tra regionali, politiche ed europee*

La differente partecipazione elettorale registrata per politiche, regionali ed europee si configura come un dato strutturale, che non presenta particolari peculiarità rispetto al trend generale. E', infatti, un dato ormai consolidato quello della minore propensione a partecipare registrata in occasione di regionali ed europee rispetto alle politiche, elezioni con un maggior potenziale di mobilitazione (Tab. 1).

Tab.1 – *Partecipazione e astensionismo in Italia e Sicilia per il periodo 2006-2009 (%)*

<b>Livello</b>	<b>Consultazioni</b>	<b>Astenuti</b>	<b>Non</b>	<b>Votanti</b>
Italia	politiche 2006	15,93	3,06	84,07
	politiche 2008	18,79	3,51	81,21
Sicilia	politiche 2006	23,61	4,67	76,39
	politiche 2008	22,55	6,88	77,45
Sicilia	regionali 2006	40,84	5,27	59,16
	regionali 2008	31,08	8,08	68,92
Italia	europee 2009	33,53	4,26	66,47
Sicilia	europee 2009	50,82	4,81	49,17

FONTE: Rielaborazione su dati del Ministero dell'interno (base comunale) e della Regione Sicilia (base provinciale)

Le ultime elezioni politiche sono caratterizzate da una minore capacità di mobilitazione a livello nazionale, nonché da un incremento dell'astensionismo. I dati regionali mostrano, d'altra parte, una diversa configurazione della partecipazione alle politiche in Sicilia, che si distingue da quella registrata sull'intero territorio nazionale sia per la più bassa mobilitazione che per l'incremento dei voti non validi. I principali beneficiari di questo incremento delle diverse componenti dell'astensionismo sembrano essere le coalizioni di centro-destra, a fronte di un clima di opinione mutato a seguito della crisi del governo di centro-sinistra formatosi nel 2006. L'astensionismo del 2008 sembra essere per lo più, almeno a livello nazionale, un "astensionismo di sinistra", legato alla delusione e mancanza di novità rispetto alle condizioni particolarmente positive registrate per la sinistra alle politiche 2006. A conferma di tale ipotesi, si noti che la partecipazione per le politiche 2008 si mantiene elevata se si prende in considerazione il solo dato della Sicilia, area tradizionalmente caratterizzata da un elettorato di destra e conservatore, in cui il centro-destra ottiene ottimi risultati sia nel 2001 che nel 2006 e nel 2008.

La partecipazione in Sicilia si mantiene elevata anche considerando le regionali del 2008, con una differenza di quasi 10 punti percentuali rispetto alle regionali del 2006, consultazioni in occasione delle quali si riscontra un'elevata mobilitazione dell'elettorato di centro-sinistra che sembra, invece, rifugiarsi nell'astensionismo nel 2008. Lo scarto tra consensi di centro-destra e centro-sinistra passa da circa 13 punti percentuali nel 2006 a 35 punti percentuali nel 2008, con il defluire dei consensi per l'area di sinistra dal 42% dei voti validi nel 2006 ad una quota del 30% nel 2008. Evidentemente il nuovo trend non risente solo dello spostamento degli elettori di centro-sinistra nell'area del non voto, ma anche della ormai nota propensione verso la volatilità elettorale da parte dei votanti siciliani, rafforzata dal clima di opinione diffuso nel 2008 e decisamente favorevole al centro-destra, che ottiene il 65% dei voti contro il 53% del 2006.

Nel 2008, inoltre, si riscontra un consenso disomogeneo espresso dal corpo elettorale per le elezioni regionali e politiche. Sebbene si sia evidenziato che i risultati registrati per politiche e regionali non siano, solitamente, da comparare posta la diversa natura delle rispettive consultazioni, le ultime elezioni sono da considerare in una veste eccezionale, data la scelta di indire lo stesso giorno le elezioni politiche e regionali in Sicilia. Nonostante agli elettori che si rechino alle urne per una delle consultazioni venga presentata anche la scheda dell'altra, si riscontra una differenza relativamente alla partecipazione. I voti validi espressi in Sicilia ammontano al 77% per le politiche e 69% per le regionali a fronte, ovviamente, di un incremento nell'astensionismo per quest'ultima consultazione. Nelle ultime regionali si registra anche una quota maggiore di astensionismo "attivo", riconducibile al numero di schede nulle o bianche. I voti non validi alle regionali ammontano all'8%, contro il 6% per le politiche. Il 2% dei votanti, quindi, ha espresso una preferenza alle politiche lasciando scheda bianca o nulla per le regionali. L'incremento indicato non riguarda solo il voto non valido, bensì anche il tasso di astensionismo "passivo", cioè attribuibile alla mera scelta di non recarsi alle urne. Il dato di per sé non è inatteso in quanto, sin dalla sua introduzione nel 2001, è stato evidente che la nuova legge elettorale sull'elezione diretta del Presidente della Regione non avrebbe modificato la bassa propensione a recarsi alle urne dei siciliani. La percentuale di partecipazione continua a diminuire anche tra 2001 (63,5%) e 2006 (59,2%), registrando un incremento nel 2008 (68,9%), attribuibile alla concomitanza delle consultazioni politiche. Il dato che suscita interesse è legato proprio al diverso andamento della partecipazione per le politiche e regionali 2008. La flessione della partecipazione alle regionali rispetto alle politiche, solitamente riconosciuto come tratto strutturale, emerge tanto nel 2001 (differenza di 8 punti percentuali) quanto nel 2006 (differenza di 15 punti percentuali). Lo scarto tra partecipazione a politiche e regionali nel 2008 si fissa anch'esso sugli 8 punti percentuali, non costituendo di per sé alcuna novità se si considera il trend sul piano longitudinale, ma rappresentando certamente un dato anomalo sotto il profilo dell'analisi poiché in questo caso l'elettorato siciliano era chiamato ad esprimere un duplice voto nel medesimo giorno e, nonostante ciò, 8 elettori su 100 hanno utilizzato la scheda per il voto nazionale rifiutando quella per il voto regionale.

### *3. I partiti autonomisti e la demarcazione Nord-Sud*

Le due formazioni partitiche a carattere regionalista che oggi si contendono il consenso e la partecipazione alla gestione del potere politico, erodendo i partiti

su base nazionale, sono sostanzialmente due: la Lega ed il MpA. Si tratta di partiti con una base sociale composita e dotati di un certo grado di trasversalità che, per il momento storico in cui sono nati, i tempi di incubazione e le caratteristiche di cultura politica dell'area territoriale, presentano un percorso diverso ed un diverso peso elettorale, che andrebbe però commisurato al tempo trascorso dal momento della loro comparsa.

La Lega nasce come partito fortemente innovativo nel ventaglio dell'offerta elettorale e si avvantaggia della grave crisi che ha coinvolto il sistema partitico all'inizio degli anni '90, usufruisce della capacità di aggregazione di una leadership forte e scandisce le sue tappe di maggiore o minore successo in funzione della capacità di attrazione di consenso dei partiti a diffusione nazionale e della percezione degli elettori di sentirsi tutelati nei propri interessi e supportati nel fronteggiare i problemi emergenti.

La Lega Nord si afferma nel contesto della crisi del sistema politico italiano, quasi anticipando la disgregazione del sistema partitico coincidente con la nascita della cosiddetta seconda repubblica; si rivolge ad un elettorato in crisi di fiducia e si avvantaggia del vuoto lasciato dall'esautorazione o dalla estinzione dei partiti tradizionali, partecipi ai governi di centro-sinistra e coinvolti in Tangentopoli (Diamanti, 1995; Guolo, 2002).

Il MpA nasce in un contesto economicamente disagiato, dopo che l'elettore si è faticosamente riallocato all'interno del nuovo sistema partitico ed assuefatto alle nuove regole elettorali; cerca di colmare il disagio e la sfiducia di quegli elettori che non si sentono abbastanza rappresentati dai partiti nazionali. La regione Sicilia, pur avendo una caratterizzazione politico-elettorale che la colloca nell'area del centro-destra, non è stata estranea a nuove sperimentazioni nella fase di rifondazione del sistema partitico, considerando come banco di prova soprattutto le elezioni amministrative; dispone di una quota significativa di elettorato mobile (astensionista e fluttuante), culturalmente critico nei confronti della politica e perciò aperto a nuove avventure e disponibile sul mercato elettorale. Mentre il trend elettorale di lungo periodo si mantiene abbastanza costante per le elezioni politiche, considerate strategiche per gli equilibri nazionali, le elezioni di secondo ordine costituiscono il contesto entro cui sperimentare nuove scelte e nuovi equilibri.

La nascita del MpA è il risultato della combinazione tra leadership personale, istanze sociali disattese (la ricerca di un interlocutore politico a garanzia delle aspettative di rinascita regionale) ed aspirazioni autonomiste (sempre presenti allo stato latente nella cultura politica locale)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Il saldo tra istanze autonomiste e protesta nei confronti del potere centrale non è estraneo nella regione Sicilia, dove non è mancata l'esperienza della formazione di cartelli elettorali e

#### *4. La fase di sperimentazione del MpA*

La nascita del MpA è legata all'iniziativa di un leader, di lunga esperienza politica in altre formazioni partitiche, che rilancia la sua immagine a partire dal ruolo svolto come vicesindaco del comune di Catania dal 2000 al 2003.

Il progetto del MpA ha la prima fase di sperimentazione in occasione delle elezioni amministrative del 2005 nel comune di Catania, ritornato al centro-destra già nel 2000 dopo avere eletto a sindaco per le due tornate precedenti Bianco sostenuto da uno schieramento di centro-sinistra. La nuova proposta politica viene formulata da Lombardo, presidente della provincia in carica, in occasione di una competizione elettorale dall'esito incerto, almeno stando alla previsione dei sondaggi ed al controverso clima di opinione. Le quattro Liste autonome, di cui si fa promotore Lombardo (Movimento per l'Autonomia, Famiglia Lavoro e Solidarietà, Ama Catania e In centro), ottengono complessivamente 35.584 voti, pari a circa il 20% dei voti di lista, contribuendo in modo determinante all'elezione del sindaco presentato dal centro-destra. Il successo della nuova formazione politica alle amministrative del 2005 genera un clima di entusiasmo, che favorisce la riallocazione partitica di alcuni uomini politici, che vanno ad arricchire le file del MpA.

La proposta del MpA si inserisce nel dibattito sulla riforma costituzionale di tipo federale, volta a rafforzare le autonomie regionali, e trova nel presidente della provincia in carica l'abile interprete ed il punto di coagulo delle istanze autonomiste da sempre presenti nel contesto regionale.

In occasione del Congresso di Bari del dicembre 2005, che consacra la nascita del MpA, Lombardo avanza l'ipotesi di creare un "terzo polo nazionale", aperto al sistema di alleanze. La scelta di campo avverrà solo il 4 febbraio

---

formule coalizionali contrapposte ai partiti nazionali, anche se si è trattato di esperienze circoscritte nel tempo, di lotte di potere più che di movimenti scaturiti dalla base sociale. L'esempio più significativo può ricondursi alla parentesi del Milazzismo, che vide uniti destra e sinistra in nome degli interessi dei siciliani ed in rotta con i vertici romani della Democrazia Cristiana. Iniziato nell'ultima fase della III legislatura con la presidenza della Regione di Silvio Milazzo nell'ottobre 1958, sostenuto da Pci, Msi, Monarchici e dissidenti democristiani, culminato con la presentazione della lista dell'Unione Siciliana Cristiano Sociale (USCS) nelle elezioni regionali del 1959, che ottiene oltre il 10% di voti e porta alla formazione di un governo regionale eterogeneo, e conclusosi nel febbraio 1960 con la riaffermazione della Dc. I due governi Milazzo della IV legislatura falliscono di fronte alla difficoltà di coordinare le opposizioni di destra e di sinistra in funzione anti-Dc.

2006 con la formalizzazione dell'accordo con la Lega Nord, il "Patto per le Autonomie", in vista delle imminenti elezioni politiche. Il rientro di Lombardo nell'area di centro-destra è ormai ufficializzato, anche se le modalità non sono quelle che gli elettori del MpA auspicavano.

Il Congresso di Bari e le due scadenze elettorali del 2006 rappresentano i primi approdi significativi di una campagna quasi ininterrotta condotta dal suo promotore, a partire dal momento in cui era vicesindaco nel comune di Catania, e gli conferiscono visibilità a livello nazionale. Il percorso di crescita del MpA è costellato dalla presenza del partito in diverse elezioni amministrative che, anche se contrassegnate da risultati più o meno brillanti, svolgono un ruolo di promozione fondamentale (Cuturi, 2007).

La campagna permanente, che contraddistingue la fase di prima affermazione, anche se viene ricordata soprattutto per la promozione del ponte sullo stretto, contrassegnata dalla "marcia per il ponte" organizzata a Messina il cinque giugno del 2006, non ha lasciato fuori nessuno dei temi di rilievo per il rilancio economico della regione ed ha visto il suo leader presente in occasione di qualsiasi emergenza, sia che concernesse la tutela dell'ambiente o la sicurezza sul lavoro. Se la promozione del ponte di Messina è stato un punto di aggregazione di grande significato simbolico, l'iniziale trasversalità partitica proclamata dal suo leader e la politica delle mani libere, prima della collocazione ufficiale del partito nell'area di centro-destra, gli hanno permesso di presentarsi come il portavoce dei bisogni e del riscatto del Sud e della Sicilia, in particolare, al di là degli schieramenti partitici. La scelta di campo del MpA nel sistema di alleanze diventa inevitabile in prossimità delle scadenze elettorali del 2006, anche se nel corso del tempo non gli impedirà di drenare candidati di diversa provenienza partitica.

##### *5. La definizione delle alleanze: dalle politiche alle regionali del 2006*

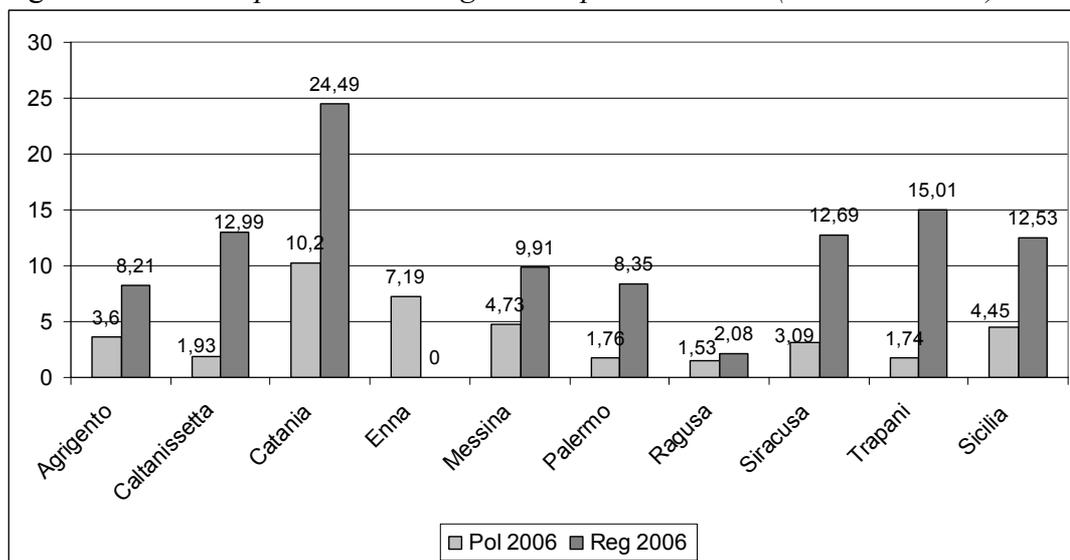
La successione tra elezioni politiche (9-10 aprile 2006) ed elezioni regionali siciliane (28 maggio 2006) non favorisce il MpA, perché gli impedisce di potere spendere un eventuale, ma molto probabile, successo delle regionali sulle politiche.

Le due elezioni del 2006 confermano il diverso consenso riservato al MpA in relazione al livello della competizione ed al gradimento delle alleanze. Non tutti gli elettori hanno condiviso, né capito il senso dell'alleanza con la Lega Nord (che ha dato vita al "Patto per le Autonomie"), nonostante Lombardo abbia cercato di spiegarne la sua natura strumentale. I consensi al MpA alle politiche, verosimilmente, non varcano di molto il confine siciliano, ma la scelta è comunque vincente perché permette l'ingresso nel parlamento italiano

con sette rappresentanti. Alle politiche, su un totale di voti al centro-destra di 1.668.604 (pari al 57,87% di voti validi) i voti ottenuti dall'alleanza tra Lega Nord ed MpA in Sicilia sono 128.202 (pari al 4,45% dei voti validi). Alle regionali siciliane, che si svolgono a meno di due mesi di distanza, il MpA riporta 308.219 voti corrispondenti al 12,53% dei voti validi.

Tenuto conto del differente livello di partecipazione che contraddistingue i due tipi di elezioni (i votanti alle politiche 2006 in Sicilia sono il 76,39%, mentre i votanti alle regionali dello stesso anno sono 59,16%) e rapportando i voti agli elettori, possiamo dire che il MpA alle regionali raddoppia la sua capacità di mobilitazione (6,75% sugli elettori) rispetto alle politiche (3,17% sugli elettori), in cui si presentava nella stessa lista con la Lega (Fig. 1). Ovviamente, vi possono essere anche altre spiegazioni concorrenti, ma il peso dello scarto è in qualche modo esplicito.

Fig. 1 - *Consensi MpA in Sicilia: regionali e politiche 2006 (% su voti validi)*



FONTE: Rielaborazione su dati del Ministero dell'interno (base comunale) e della Regione Sicilia (base provinciale)

Se confrontiamo la distribuzione su base provinciale dei voti validi ottenuti dal MpA nelle due elezioni del 2006 (alle politiche del 2006 si presume che i voti andati al "Patto per le Autonomie" siano imputabili nei fatti al MpA) è evidente come il livello di incremento dei consensi si registri in modo diffuso su tutto il territorio regionale (ad Enna il MpA non si è presentato per le elezioni regionali), con le punte maggiori concentrate in alcune province, anche in relazione al diverso potenziale di mobilitazione del partito ed in particolare dei candidati.

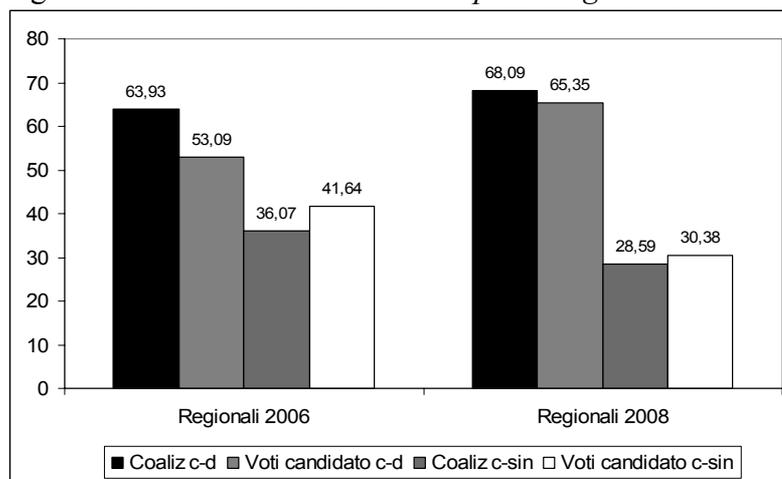
## 6. L'election day del 2008

Nel processo di espansione e consolidamento del consenso, l'appuntamento più rilevante è costituito sicuramente dall'*election day* del 2008, che abbina le politiche, anticipate per la caduta del governo Prodi, con le Regionali siciliane, anch'esse anticipate per le dimissioni del Presidente della Regione Cuffaro. In prossimità della consultazione politica Lombardo sigla un accordo col PdL e, in modo speculare alla Lega Nord, presenta il suo simbolo in tutte le regioni centro-meridionali apparentato con il PdL. Dopo lunga e complessa trattativa, Lombardo ottiene la candidatura a Presidente della regione Sicilia col sostegno del PdL.

Le liste che sostengono la candidatura di Lombardo a Presidente della regione Sicilia sono: PdL- Berlusconi Presidente, MpA - Alleati per il Sud, Udc, Lombardo Presidente e Democratici Autonomisti.

Il voto alle politiche testimonia l'apprezzamento degli elettori siciliani per la scelta di campo nel sistema delle alleanze e premia il MpA portandolo a 217.169 voti, pari al 7,69% dei voti validi contro il 4,45% del 2006 (con una capacità di mobilitazione degli elettori del 5,35 contro il 3,17 del 2006). Ma il risultato di maggiore successo è quello ottenuto alle regionali, che si svolgono in contemporanea. I voti di lista fanno del MpA il secondo partito col maggior numero di voti (375.587, pari al 13,94% dei voti validi) dopo il PdL che ottiene il 33,42% dei voti validi. Lombardo è eletto Presidente della Regione con il 65,35% dei voti, contro un consenso alle liste dello schieramento di centro-destra del 68,09% (Fig. 2).

Fig. 2 – Consensi a liste e candidati per le regionali siciliane 2006-2008 (%)



FONTE: Rielaborazione su dati della Regione Sicilia (base provinciale)

L'*election day* ed il clima d'opinione favorevole al centro-destra, ma anche alla candidatura Lombardo, hanno sicuramente favorito l'affluenza alle urne. In Sicilia la partecipazione alle politiche 2006 si era attestata al 76,39%, mentre nel 2008 raggiunge il 77,45%; ma lo scarto maggiore è tra le regionali 2006 con una percentuale di votanti del 59,16 e le regionali 2008 con il 68,92% dei votanti, anche se l'incremento di partecipazione al voto delle regionali è anche una chiara conseguenza della contemporaneità delle due consultazioni.

Forte del consenso riportato alle regionali, le potenzialità di contrattazione di Lombardo col PdL crescono e gli permettono di assumere posizioni di dissenso nei confronti del decreto fiscale di Tremonti e, successivamente, del decreto legge anticrisi del gennaio 2009. A livello regionale i contrasti tra la linea del Presidente e la maggioranza si acutizzano soprattutto in prossimità delle elezioni europee. L'opposizione alla linea adottata da Lombardo si combina con le diverse interpretazioni dei risultati riportati alle regionali 2008 e trova ampia eco sulla stampa regionale ed anche su quella nazionale. Il banco di prova per la costituzione di nuovi equilibri negli organi di governo regionale sono le elezioni europee del 6-7 giugno 2009.

### *7. Dalla regione alle elezioni europee. Il banco di prova del 2009*

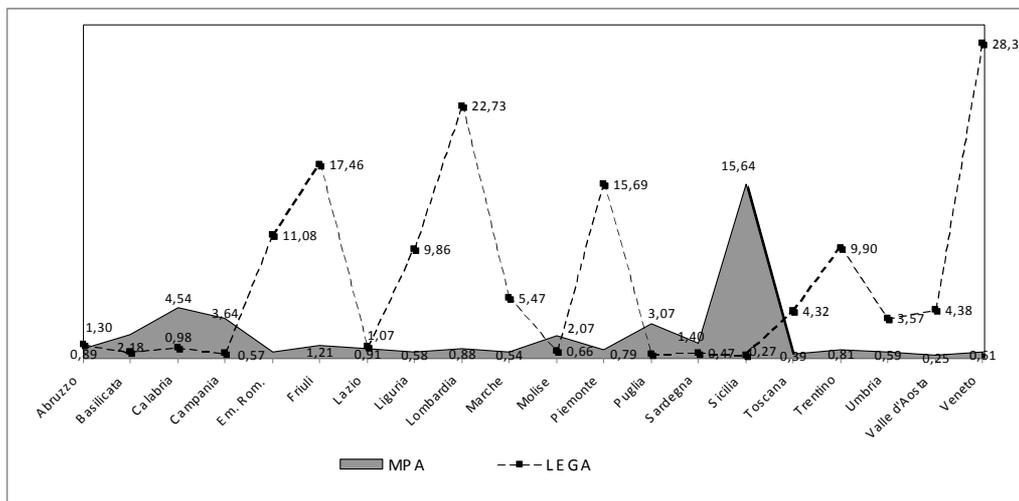
Il secondo congresso del MpA , tenutosi a Roma alla fine di febbraio 2009 in vista delle elezioni europee, è l'occasione per cambiare la denominazione in Movimento per le Autonomie. La scelta di presentarsi alle europee con una lista autonoma si inserisce nel clima di tensione tra Lombardo e le altre forze del centro-destra siciliano.

In disaccordo con l'Udc e con i principali esponenti regionali del PdL, che avevano chiesto di rinviare a dopo le elezioni europee la formazione del Lombardo bis, il 29 maggio 2009 il Presidente della Regione presenta la nuova giunta, dopo un periodo di impasse del governo regionale. La scelta dei componenti della nuova giunta ratifica la rottura con l'Udc di Cuffaro e l'apertura di una frattura all'interno del PdL, dove la corrente che fa capo al sottosegretario Gianfranco Miccichè si schiera a sostegno del Presidente della Regione.

Alle elezioni europee il MpA si presenta su base nazionale all'interno della lista "L'autonomia", di cui fanno parte La destra di Francesco Storace, Il Partito dei Pensionati di Carlo Fatuzzo e l'Alleanza di Centro di Francesco

Pronati, all'insegna dell'istanza di "assottigliare il divario tra Nord e Sud" e "combattere le tecnocrazie di Bruxelles". I risultati elettorali confermano un insediamento privilegiato in Sicilia (15,64%), un consenso che non raggiunge il 5% in Calabria, Campania e Puglia ed una dispersione di consensi nelle altre regioni (Fig. 3).

Fig. 3 – Consensi Lega e MpA per le europee 2009 (%)



FONTE: Rielaborazione su dati del Ministero dell'interno (base comunale) e della Regione Sicilia (base provinciale)

Anche se a livello nazionale il MpA raggiunge solo il 2,2% sui voti validi, il test regionale può considerarsi soddisfacente ed in linea con la media dei consensi nelle elezioni del 2008. La comparazione tra le cinque competizioni elettorali prese in esame mostra nel complesso un consolidamento della forza del MpA, specie nel contesto della regione Sicilia, dove raggiunge livelli di stabilità significativi, anche se si possono apprezzare variazioni di rilievo tra un'elezione e l'altra basandosi sui dati disaggregati a livello provinciale (Tab. 2).

Tab. 2 - *Consensi MpA in Sicilia nell'arco 2006-2009 (% su voti validi)*

	<b>Pol</b>	<b>Reg</b>	<b>Pol</b>	<b>Reg</b>	<b>Eu</b>
Agrigento	3,6	8,21	5,9	9,53	15,88
Caltanissetta	1,93	12,99	11	24,40	13,57
Catania	10,2	24,49	14,3	21,79	25,83
Enna	7,19	0	8,7	19,30	16,55
Messina	4,73	9,91	5,7	11,44	16,62
Palermo	1,76	8,35	4,6	9,36	7,97
Ragusa	1,53	2,08	5,3	8,93	12,68
Siracusa	3,09	12,69	6,3	13,11	13,49
Trapani	1,74	15,01	4,8	11,67	13,03
Sicilia	4,45	12,53	7,69	13,94	15,64

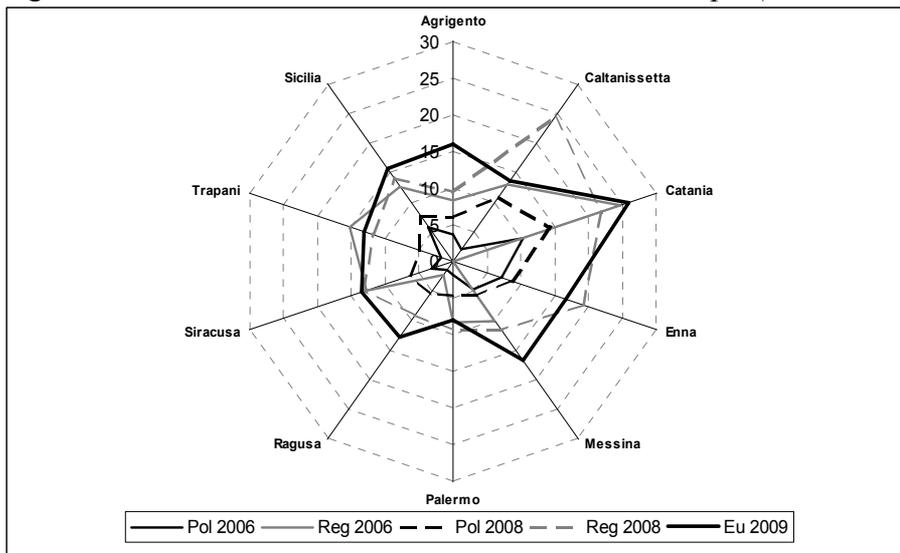
FONTI: Rielaborazione su dati del Ministero dell'interno (base comunale) e della Regione Sicilia (base provinciale)

Le spiegazioni sull'incremento di consensi, nonostante il clima teso tra le forze politiche che avevano portato Lombardo alla presidenza della regione, sono riconducibili a due ordini di fattori diversi: le strategie di mobilitazione del consenso utilizzate durante la campagna e la valutazione differenziata che guida l'elettore in base al tipo di elezione. Ad una identificazione politica principale che orienta il voto per le elezioni politiche corrisponde la disponibilità alla mobilità in occasione di competizioni elettorali diverse dalle politiche, dove la fiducia ai candidati o valutazioni contingenti sono in grado di fare la differenza.

Per meglio delineare il profilo dell'elettore siciliano basta fare riferimento ad alcune caratteristiche ricorrenti del comportamento di voto: l'elettorato della regione Sicilia è stato spesso disponibile all'espressione di un voto disgiunto a favore del candidato ogni volta che si sono presentati candidati considerati affidabili; di solito il voto espresso a favore di un candidato di centro-sinistra per la carica monocratica di governo alle amministrative, od anche alle regionali, eccezionalmente si è trasferito allo schieramento che lo sosteneva; nell'area di centro-destra, tranne pochissime eccezioni (è il caso della candidatura di Musumeci alle regionali del 2006) il voto alla lista è dominante rispetto al voto al candidato sindaco, presidente della provincia o Presidente della Regione. L'elettore è stato disponibile ad esperienze innovative quasi esclusivamente per le elezioni di secondo ordine od assimilabili (europee), mantenendo un'identità più stabile per le elezioni politiche.

Per quanto riguarda le strategie di campagna e di aggregazione del consenso è da notare come il MpA, tranne in alcune aree territoriali ben identificate del contesto regionale, abbia ancora una capacità di mobilitazione variabile (Fig. 4), in relazione al tipo di elezione ed all'offerta politica, pur mantenendo un trend regionale che sembra essersi consolidato nell'arco dei quattro anni presi in considerazione.

Fig. 4 – Aree di insediamento e consensi ottenuti dal MpA (% su validi)

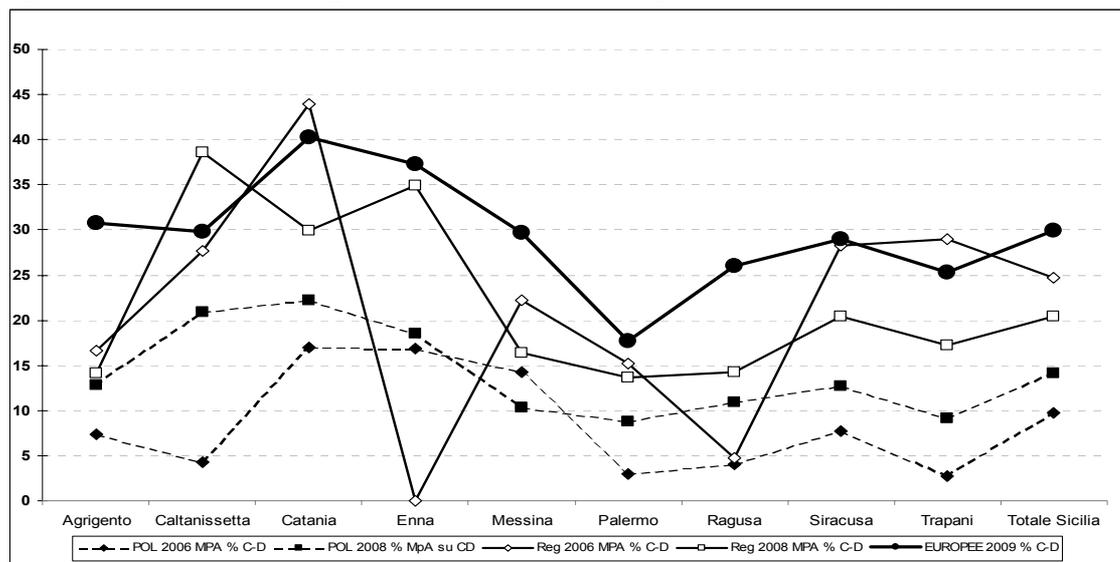


FONTE: Rielaborazione su dati del Ministero dell'interno (base comunale) e della Regione Sicilia (base provinciale)

#### 8. Il ruolo cangiante del MpA. La dinamica della partecipazione a livello comunale

L'analisi del rapporto, entro la coalizione, tra forze del centro-destra e MpA fa emergere alcune interessanti considerazioni. Si rileva, complessivamente, una crescente forza acquisita dal MpA entro la coalizione di centro-destra, in particolare in Sicilia (Fig. 5), considerando il ciclo elettorale in analisi.

Fig. 5 – Consensi ottenuti dal MpA in Sicilia su totale consensi per il centro-destra (%)



FONTE: Rielaborazione su dati del Ministero dell'interno (base comunale) e della Regione Sicilia (base provinciale)

Di conseguenza il partito assume un ruolo strategico nei confronti della coalizione di riferimento. Analoghe considerazioni possono essere fatte in merito alla Lega Nord in Lombardia (Bendicenti, 2006; Biorcio, 1999).

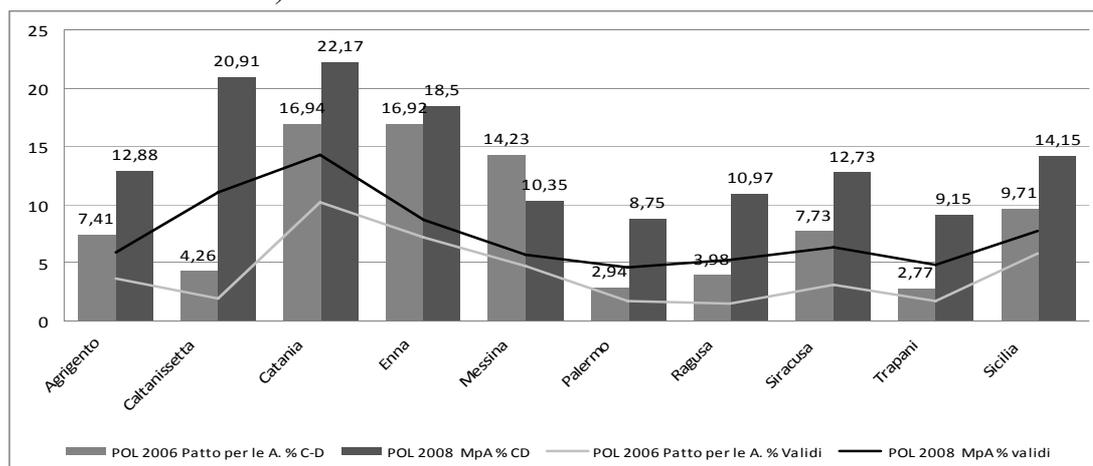
Il PdL, infatti, non riesce a controllare la maggioranza assoluta dei consensi di destra né a livello nazionale né a livello regionale, da cui la necessità di trovare intese con altri partiti per garantire il consenso necessario alla coalizione. Il gioco delle intese è suscettibile di continue variazioni e rinegoziazioni, ma è questo l'elemento da cui dipende gran parte del successo e della continuità della coalizione, sia a livello regionale che a livello nazionale. Il MpA permette, in tal senso, di acquisire un notevole vantaggio aggiuntivo localizzato sul piano regionale e ciò nonostante il PdL abbia già una notevole forza elettorale in Sicilia, tanto che – considerando i risultati ottenuti nell'isola per le diverse consultazioni – non sembra applicabile la definizione di “partito senza territorio” attribuita al partito di Berlusconi (Diamanti, 2003).

Se questi sono i punti di riferimento dell'analisi, ulteriori considerazioni emergono dalla ricostruzione delle dinamiche emergenti su base locale e nazionale, per singola consultazione. In occasione delle elezioni politiche 2006 il MpA stringe un accordo con la Lega Nord eliminando ogni conflittualità tra autonomia delle regioni e federalismo, divenendo per la prima volta un partito autonomista siciliano che approda al Parlamento nazionale. Tale scelta, d'altra

parte, presenta delle ripercussioni negative a livello locale: l'elettore siciliano non premia l'affiancamento MpA-Lega Nord, tanto che lo scarto tra consensi ottenuti dal Patto per le Autonomie alle politiche e dal MpA-NS alle regionali dello stesso anno si attesta a circa 8 punti percentuali. Diverrà, in seguito, evidente la polarizzazione interna all'area di centro-destra tra l'elettorato meridionale che cerca "protezione pubblica" e quello settentrionale che rivendica "federalismo fiscale" (Diamanti, 2009), espressione di due istanze inconciliabili che si ritrovano strumentalmente insieme nella stessa lista alle elezioni 2006.

Il successo del MpA è già evidente alle regionali 2006, quando si presenta insieme al movimento Nuova Sicilia per il rinnovo dell'ARS, affermandosi come terzo partito dell'isola (primo a Catania) ed ottenendo dieci deputati autonomisti. A livello nazionale, il successo del MpA si consolida durante le politiche 2008, quando forma la coalizione PdL-Lega-MpA. Si noti che nel 2008 il MpA presenta una lista autonoma ed ottiene, in Sicilia, il 7,69% dei consensi, evitando la penalizzazione subita durante le elezioni politiche 2006 a causa della presentazione di una lista unica con la Lega (Fig. 6). Lo scarto positivo emerge, infatti, non solo in relazione alla quota di consensi sui voti validi, ma anche considerando il "peso" del partito sulla coalizione di centro-destra.

Fig. 6 - Consensi Mpa in Sicilia per le politiche 2006-2008 (% su centro-destra e su voti validi)



FONTE: Rielaborazione su dati del Ministero dell'interno (base comunale) e della Regione Sicilia (base provinciale)

Le elezioni regionali 2008 confermano il successo della lista e quello personale del leader siciliano, eletto Governatore della Regione Siciliana con oltre il 65% dei consensi personali.

Le osservazioni che seguono rendono conto dei rapporti di forza riscontrabili su base comunale e legati alla lotta per la redistribuzione dei consensi a questo livello. Come si vedrà, il legame tra MpA e Udc si configura, a livello di aggregazione comunale, come un elemento caratterizzante le dinamiche di voto siciliane e persistente per tutto il ciclo elettorale considerato, definendo una scissione tra dinamiche nazionali e regionali del voto per il MpA, che va oltre coalizioni di riferimento, accordi tra parti o successi elettorali. Non sfugge sicuramente, in proposito, la genesi comune dei due partiti, nonché i trascorsi democristiani di Lombardo, che certamente si rispecchiano nella tipologia di consensi ottenuti dallo stesso. Dietro il consolidarsi del MpA in Sicilia c'è sicuramente una tradizione democristiana, i cui riflessi possono essere rilevati considerando le aree comunali in cui è stato tradizionalmente consolidato il consenso per il partito storico.

Al fine di ottenere risultati sintetici delle dinamiche suddette, rilevabili a livello comunale, sono state fatte una serie di analisi applicando la tecnica dell'analisi delle componenti principali (da ora ACP). Obiettivo dell'ACP è quello di determinare, mediante opportune combinazioni lineari delle variabili osservate, delle nuove variabili o "fattori", tra loro non correlati ed atti a "spiegare" la quota massima della varianza totale. Tramite l'individuazione di due o più fattori, cui sono correlate le singole variabili prese in considerazione, si ottengono altrettante "dimensioni" di riferimento per l'analisi, che nel nostro caso possono rappresentare le dimensioni di ancoraggio del consenso, tenendo conto dello stretto legame tra partito, voto e territorio.

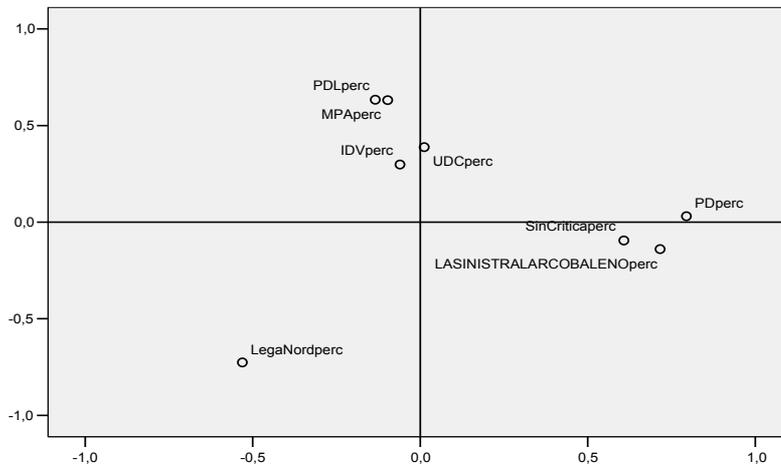
Nell'applicazione di questa tecnica sono stati presi in considerazione i voti per i diversi partiti in lizza alle singole consultazioni, selezionando di volta in volta i "protagonisti" della competizione, al fine di rilevare le principali coordinate di riferimento che hanno orientato il comportamento di voto aggregato su base comunale. Ci si chiede, in altri termini, quali partiti si ripartiscono i consensi, a livello dei singoli comuni, entrando in competizione per l'acquisizione di voti nel medesimo bacino elettorale e se sia possibile rilevare specificità in relazione al prevalere dell'una o dell'altra forza a questo livello. L'analisi del consenso su base comunale permette, infatti, di evidenziare alcune dinamiche non immediatamente percepibili considerando il dato aggregato su base provinciale o regionale.

Gli andamenti che emergono sono diversi e risentono dell'estensione dell'area considerata. In altri termini, l'analisi a livello nazionale nasconde peculiarità nel comportamento di voto (e quindi di rapporti di forza tra partiti) che

risultano evidenti se si focalizza l'attenzione a livello locale, nel caso specifico con riferimento alla regione Sicilia.

A livello nazionale, considerando le politiche, emerge una stretta correlazione tra consensi per il MpA e per il PdL, meno evidente nel 2006 a causa della scelta di presentazione congiunta di MpA e Lega Nord nell'unica lista nazionale "Il patto per le autonomie". Lo stretto legame tra consensi per il PdL e per il MpA emerge, invece, chiaramente in occasione delle politiche 2008 (Fig. 7), che vede i partiti autonomisti presentarsi in due liste separate, entrambe a supporto del PdL, ma una nelle aree del centro-nord e l'altra in quelle meridionali. A seguito dell'accordo Mpa-Lega Nord-PdL la coalizione ottiene la vittoria ed il MpA elegge otto deputati.

Fig. 7 – ACP sui consensi per le elezioni politiche 2008

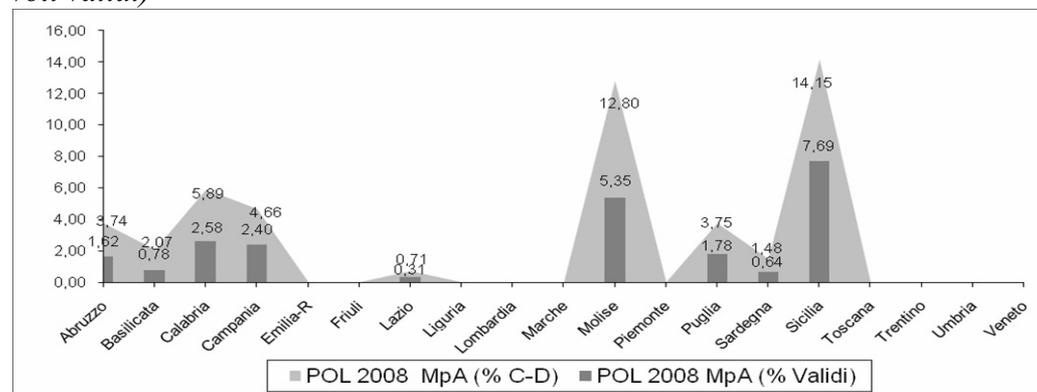


FONTE: Rielaborazione su dati del Ministero dell'interno (base comunale). Varianza spiegata: 43% (comp.1= 23%; comp.2=19%)

La collocazione lungo le due estremità opposte dell'ordinata (seconda dimensione) di Mpa e Lega Nord è dovuta ad una effettiva scissione dei consensi per MpA e Lega, ma si tratta di un effetto consequenziale alla strategia di presentazione delle liste e legato alla scelta di presentare il MpA nelle aree meridionali e la Lega nelle aree settentrionali di Italia, entrambe a supporto del PdL, per cui nei comuni in cui è presente il consenso per una lista, non vi è alcun voto per l'altra. La prossimità tra comuni in cui prevale il consenso per il MpA e per il PdL rappresenta, invece, la forte presenza di subculture politiche direttamente riconducibili al territorio (Diamanti, 2003, 2009).

Poiché la maggior parte dei consensi espressi per il MpA nel 2008 provengono dalla Sicilia (Fig. 8), la stretta correlazione con i consensi per il PdL e la condivisione dello stesso semiasse nel grafico dell'ACP conferma l'ipotesi di centralità di quest'area anche per le fortune del partito di Berlusconi e, d'altra parte, di recente lo stesso Diamanti definisce la Sicilia come una “quasi sub-cultura azzurra” (Diamanti, 2009).

Fig.8 - Consensi MpA in Italia per le politiche 2008 (% su centro-destra e su voti validi)



FRONTE: Rielaborazione su dati del Ministero dell'interno (base comunale)

Più banale e prevedibile è la contrapposizione sul primo asse dei consensi per partiti della coalizione di centro-destra (lungo il semiasse negativo del primo fattore) *versus* centro-sinistra (lungo il semiasse positivo del primo fattore). Uniche eccezioni in tal senso sono Udc e IdV, la cui collocazione in prossimità dell'origine degli assi sottolinea la difficile individuazione di una polarità dei consensi. In altri termini, i due partiti non presentano una quota particolarmente elevata di consensi in aree prettamente di centro-destra o centro-sinistra, essendo invece caratterizzati da una sorta di “diluizione” del consenso sul territorio. Udc e IdV mantengono la medesima posizione per le elezioni politiche del 2006<sup>2</sup>, in cui l'accorpamento dei consensi Mpa-Lega

<sup>2</sup> L'ACP sui dati delle politiche 2006 in Italia ha permesso di spiegare una quota di varianza pari al 30,76% del totale, di cui il 17,9% sul primo asse e il 12,8% sul secondo. L'ACP condotta sui dati delle europee 2009 in Italia, invece, ha permesso di spiegare una quota di varianza totale pari all'80,8%, di cui 73,8% sul primo asse e 7,05% sul secondo. Come si spiegherà, il concentrarsi della varianza sul primo asse è riconducibile all'addensarsi dei consensi sul primo fattore, da cui la difficoltà nell'interpretare le relative dinamiche di competizione partitica per questa consultazione.

permette di scindere solo la dimensione delle aree di centro-sinistra e di centro-destra, distinguendosi una terza polarità sul semiasse positivo del secondo fattore, aggregante i consensi per i partiti di estrema destra.

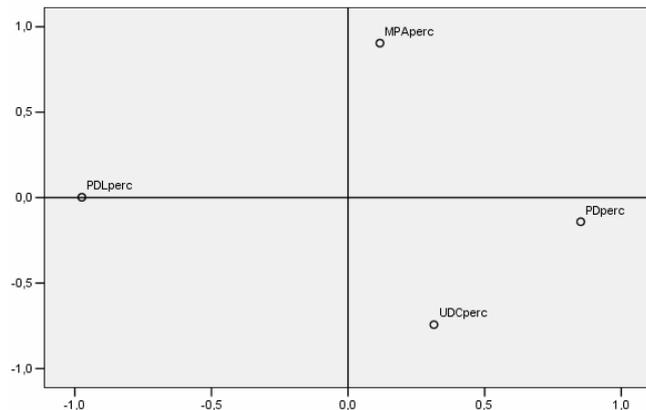
Nessuna specificità è possibile ricavare, invece, considerando le europee del 2009 che, come noto, costituiscono una tipologia di consultazioni in cui saltano tutti i riferimenti individuati per politiche e regionali a causa del più basso potenziale di attrazione verso gli elettori, non necessariamente impegnati dal voto di appartenenza, meno propensi a mobilitarsi o a ritenere la competizione rilevante per gli equilibri nazionali. La conseguenza è un incremento dell'astensionismo e del voto di protesta o del voto "punitivo" nei confronti del partito che ha disatteso le aspettative, nonché un incremento dei consensi per i partiti ai margini della competizione, solitamente trascurati perché ritenuti comunque incapaci di ottenere un seguito tale da vincere le elezioni. I voti per le europee del 2009 finiscono, quindi, per addensarsi tutti sul semiasse positivo del primo asse, mantenendo solo una distinzione tra consensi di centro-destra e centro-sinistra in riferimento al semiasse positivo del secondo asse.

Quanto detto riguarda le dinamiche emerse a livello nazionale, mentre parzialmente difformi e più stabili nel tempo sono le coordinate delle competizioni rilevate selezionando il solo contesto siciliano. Nel ciclo elettorale 2006-2009 è possibile, infatti, rilevare in Sicilia una contrapposizione permanente tra due fattori: l'uno legato alla dimensione coalizionale (coalizione di centro-sinistra *versus* centro-destra); l'altro alla dicotomia Mpa *versus* Udc, che si mantiene per tutto il ciclo considerato. Si noti che, a differenza di quanto rilevato sul territorio nazionale, selezionando solo i consensi espressi in Sicilia emergono dinamiche di coinvolgimento che si mantengono inalterate a prescindere dalla tipologia di consultazione, per cui non si rilevano specificità neanche facendo riferimento alle elezioni europee. I risultati ottenuti in Sicilia per le politiche 2008 sono rappresentativi del trend evidenziato<sup>3</sup> (Fig. 9).

---

<sup>3</sup> L'ACP condotta sui dati delle politiche 2006 in Sicilia ha permesso di spiegare una quota di varianza pari al 33,53% del totale, di cui il 20,2% sul primo asse e il 13,3% sul secondo. L'ACP condotta sui dati delle Regionali siciliane 2006 ha permesso di spiegare una quota di varianza pari al 54% del totale, di cui il 28,11% sul primo asse ed il 25,9% sul secondo. L'ACP condotta sui dati delle politiche 2008 in Sicilia ha permesso di spiegare una quota di varianza pari al 79,4% del totale, di cui il 47,7% sul primo asse e il 31,7% sul secondo. L'ACP condotta sui dati delle Regionali siciliane 2008 ha permesso di spiegare una quota di varianza pari al 58% del totale, di cui il 30,06% sul primo asse ed il 28,7% sul secondo. Le europee 2009 in Sicilia, infine, hanno permesso di spiegare una quota di varianza totale pari al 69,8%, di cui 37,5% sul primo asse e 32,3% sul secondo.

Fig. 9 – ACP sui consensi in Sicilia per le elezioni politiche 2008



Fonte: Rielaborazione su dati del Ministero dell'interno (base comunale). Varianza spiegata: 79% (comp.1= 48%; comp.2= 32%)

La complementarità dei consensi ottenuti da Mpa e Udc deriva verosimilmente dall'unica matrice di riferimento locale dei due partiti. Si ricordi, infatti, che il vuoto politico lasciato dal crollo della DC in Sicilia è stato inizialmente colmato da Ccd e Cdu che, nel giugno 2001, erano guidati rispettivamente da Lombardo e Cuffaro e che hanno dato un contributo notevole alla vittoria della Casa delle Libertà e all'elezione dello stesso Cuffaro come Presidente della Regione, predecessore di Lombardo. Lo stesso MpA nasce, come lista civica, nel 2005 a seguito di una manifestazione di dissenso interna all'Udc.

## 9. Conclusioni

L'evoluzione del MpA attraverso l'analisi dei risultati elettorali lungo le cinque competizioni svoltesi tra il 2006 ed il 2009 permette di cogliere le potenzialità di crescita di questo nuovo partito, le strategie di consolidamento a livello regionale e le potenzialità di espansione nel contesto meridionale, dove le aree ed i livelli di insediamento risultano ancora poco definiti e potenzialmente mobili.

La progressione del MpA si è realizzata nell'arco di un periodo relativamente breve, complice la successione ravvicinata di una serie di scadenze elettorali. Come peraltro anche la Lega Nord, il nuovo partito si esprime attraverso una leadership personale, in grado di coagulare le istanze territoriali di un'area con

antiche vocazioni autonomiste, basate su contrasti storici nei confronti della centralizzazione del potere, ma poco connotati dal punto di vista etnico-culturale. Il disagio della perifericità territoriale ed economica si coniuga con l'orgoglio del riscatto, anche se la Sicilia non è mai stata estranea a politiche assistenzialiste, che hanno costituito uno dei principali punti di attacco da parte della Lega Nord.

La presenza di un altro partito autonomista insediato nel Nord Italia in parte ha legittimato la nascita del MpA, anche se non è detto che la abbia favorita, vista la potenziale minaccia rappresentata da due formazioni partitiche che sembrano spaccare il paese in due assediando i partiti su base nazionale dell'area del centro-destra, ed in particolare il PdL. Se La lega Nord nel corso del tempo ha cercato di forzare la costruzione di un'identità su base storica e culturale al fine di creare un collante aggiuntivo alle rivendicazioni di autonomia ed a favore di una riforma federalista, il Mpa è ancora in una fase di incubazione e non promuove l'affermazione di un'identità, ma associa ad una linea politica difensiva, a tutela delle aree del meridione, le istanze di riscatto della marginalità e di valorizzazione delle risorse locali. Il suo cartello elettorale riproduce una caratteristica comune ai partiti di tipo etnoregionalista e privilegia temi di rilevanza territoriale non impegnandolo aprioristicamente a posizionarsi sull'asse destra-sinistra. Saranno le caratteristiche della cultura politica locale e le strategie imposte dal sistema di alleanze a spingere la scelta di campo del MpA, attraverso la collocazione nell'area di centro-destra, peraltro più congeniale all'orientamento politico prevalente nel territorio, alle aspettative del suo potenziale elettorato ed alle precedenti esperienze politiche del suo leader. La politica delle "mani libere" si inserisce prioritariamente in una logica di contrattazione e di potenziale ricatto nei confronti dei partiti nazionali, seguendo anche in questo caso una strategia diffusa tra i partiti localisti.

Al di là delle differenze e della diversa fase di elaborazione dei progetti autonomisti, la Lega Nord ed il MpA riprendono l'antico *cleavage* Nord-Sud; le istanze autonomiste scaturiscono prioritariamente da demarcazioni legate allo sviluppo economico e meno alla specificità etnica e culturale, a differenza di quanto accade ai partiti etnoregionalisti di più antica formazione nel panorama europeo. Sicuramente rappresentano una sfida nei confronti del governo centrale, coinvolgendo prioritariamente l'area di centro-destra, ma con possibili ripercussioni sul centro-sinistra nella misura in cui riescono a convogliare un voto trasversale proveniente dalle aree meno identificate dell'elettorato di centro-sinistra o ad influenzare la dinamica dell'astensionismo attraverso la mobilitazione/smobilizzazione dell'insoddisfazione politica e della protesta.

## Bibliografia

- Bendicenti D. (2006), “La Lega senza secessione. Osservatorio Italiano”, in *Il Mulino*, n.5, Settembre-Ottobre 2006: 924-932
- Biorcio R. (1999), “La Lega nord e la transizione italiana”, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, n. 1, aprile 1999: 55-87
- Bolgherini, S. e Musella F. (2006), “Le primarie in Italia: ancora e soltanto personalizzazione della politica”, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*, 55: 219- 239.
- Caciagli, M. (1996), “Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada”, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales.
- Caciagli, M., e Di Virgilio A. (2005), “Eleggere il sindaco. La nuova democrazia locale in Italia e in Europa”, Torino, Utet.
- Cazzola, F. (1993), “Società e politica in Sicilia. Note sugli ultimi vent'anni”, in Morisi, M. e Feltrin P. (a cura di), *Far politica in Sicilia*, Milano, Feltrinelli.
- Cerruto, M. e Raniolo F. (2008), “Dal partito dominante alla coalizione dominante: le elezioni regionali in Sicilia (1947-2008)”, in *Quaderni dell'Osservatorio elettorale*, n. 17, 2008: 43-98
- Cuturi V. (2007), Strategie di campagna e issue. Il percorso del MpA e del suo leader, in Mancini P. (a cura di), *La maratona di Prodi e lo sprint di Berlusconi*, Milano, Carocci.
- Diamanti I. (1995), “La Lega: geografia, storia e sociologia di un nuovo soggetto politico”, Roma, Donzelli.
- Diamanti I. (2003), “Bianco, rosso, verde... e azzurro. Mappe e colori dell'Italia politica”, Il Mulino, Bologna.
- Diamanti I. (2009), “Mappe dell'Italia politica. Bianco, rosso, verde, azzurro... e tricolore”, Il Mulino, Bologna
- Di Giovine, A. e Mastromarino, A. (a cura di) (2007), “La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee”, Torino, Giappichelli.
- Guolo R. (2002), “Immigrazione, etnicismo, crescita zero. La Lega e il Nord Est”, in *Il Mulino*, n. 5, Settembre-Ottobre 2002: 886-892.
- Mastropaolo A. (1993), “Tra politica e mafia. Storia breve di un latifondo elettorale”, in Morisi, M. e Feltrin P. (a cura di), *Far politica in Sicilia*, Milano, Feltrinelli
- Morisi, M. e Feltrin P. (a cura di) (1993) “Far politica in Sicilia”, Milano, Feltrinelli.



# **Partiti e territorio tra etnoregionalismi, localismi e ... personalismi: misure e modelli spaziali per l'analisi della diffusione del consenso elettorale**

di Rosario D'Agata e Venera Tomaselli (Università di Catania)<sup>1</sup>

## *1. Lo studio del rendimento elettorale dei partiti etnoregionalisti*

La dimensione territoriale della politica ha assunto negli ultimi anni una rilevanza sempre più marcata, in termini sia di accresciuto consenso elettorale ai partiti cosiddetti etnoregionalisti sia di maggiore attenzione politica e mediatica riservata alle istanze legate al territorio, come risorsa su cui le forze politiche di riferimento fondano le loro strategie di mobilitazione.

Dal punto di vista elettorale i partiti etnoregionalisti sono di solito partiti piccoli, raramente decisivi per gli equilibri politici a livello nazionale. Anche sotto questo aspetto, tuttavia, la loro evoluzione presenta spesso spunti di grande interesse. Laddove si potrebbe pensare che il voto etnico sia un elemento declinante e ormai marginale per le democrazie dei paesi occidentali sviluppati, i partiti che si fanno carico di rappresentare le identità territoriali nell'arena politica rivelano a volte una vitalità e una capacità di adattamento e persistenza davvero sorprendenti.

In molti casi i partiti regionalisti hanno incrementato il proprio consenso elettorale, riuscendo a portare in primo piano le rivendicazioni di minoranze etnolinguistiche o comunque di segmenti della popolazione concentrati territorialmente e hanno costretto i grandi partiti nazionali e le istituzioni ad iscrivere nelle agende politiche il tema dell'organizzazione territoriale del potere e della distribuzione di risorse fra i vari livelli di governo. I risultati di questa pressione sono evidenti: nel Regno Unito, la *devolution* ha portato alla nascita di istituzioni autonome in Scozia e in Galles; in Italia, una riforma dello stato in senso federale è stata da poco realizzata e alcune modifiche istituzionali in tal senso sono state già introdotte in legislature precedenti e sancite da un referendum costituzionale; in Francia, paese centralista per eccellenza, la Corsica ha ottenuto limitati poteri di autogoverno; il Belgio ha adottato nel 1993 una forma di governo federale al termine di un lungo processo di riforma avviato negli anni settanta. In tutti questi casi appare evidente il legame fra riforme i-

---

<sup>1</sup> Il lavoro è frutto della piena collaborazione tra i due autori. I paragrafi 1, 2 e 3, tuttavia, sono stati curati da Venera Tomaselli ed i paragrafi 4 e 5 da Rosario D'Agata.

stituzionali e rafforzamento dei rispettivi partiti regionalisti (SNP, Lega Nord, Nazionalisti Corsi, Volksunie), che ha dato origine, qui e anche altrove, ad un fenomeno di proliferazione per imitazione ovvero alla nascita o alla rivitalizzazione di movimenti e partiti analoghi in regioni diverse dei rispettivi stati (il Galles in Gran Bretagna, la Bretagna in Francia, la Galizia in Spagna e così via), ma anche a forme di sostegno reciproco trans-nazionale, in cui i successi di un movimento sono adottati come simbolo e legittimazione per gli obiettivi di un altro. Un esempio evidente è rappresentato dall'introduzione del termine *devolution* nel lessico politico italiano, importato dalla Lega Nord al posto del troppo estremista 'secessione', a seguito delle modifiche istituzionali del Regno Unito.

L'ipotesi presentata in questo lavoro considera che le variabili politiche ed economiche hanno un peso rilevante nell'attività politica propositiva e nel successo delle istanze territoriali. Una competizione elettorale aperta all'entrata di nuovi soggetti, con elettori disposti a cambiare le proprie preferenze e con una bassa polarizzazione ideologica tra i partiti maggiori, sembra favorire forze minoritarie e di protesta come i partiti etnoregionalisti.

Lo studio della struttura territoriale del consenso elettorale raccolto a livello locale dai partiti è orientato ad individuare aree su cui valutare il livello di diffusione spaziale dei medesimi. Essendo le distribuzioni del comportamento elettorale un attributo delle unità territoriali, gli esiti analitici ad esse inerenti riguardano esclusivamente affinità di tipo ecologico. In questo senso, l'analisi degli aggregati territoriali tende a definire secondo quale forma ed entità si strutturano le proprietà che interessano le diverse unità. Una tipologia di unità d'analisi è costituita dallo spazio - unità territoriali quali Comuni, province, regioni, nazioni - cui si addicono i modelli di analisi territoriale dei dati, che si caratterizzano per la loro utilità ai fini dello studio di aggregati a loro volta scomponibili in unità più piccole.

L'analisi qui svolta segue i criteri dell'approccio spaziale su dati aggregati per unità su cui valutare il ruolo della distanza spaziale come elemento esplicativo rispetto alla diffusione territoriale del consenso elettorale di forze politiche tipicamente orientate da *issue* di tipo territoriale. La misura dell'autocorrelazione spaziale e modelli statistici autoregressivi d'interpolazione spaziale tentano di valutare a fini comparativi le performance elettorali dei principali partiti italiani a vocazione territoriale e locale per esaminarne in termini differenziali i rispettivi modelli di diffusione sul territorio, nonché gli effetti sull'intero sistema politico di riferimento.

Nell'analisi empirica che seguirà sono utilizzate, in primo luogo, misure di diffusione territoriale che fanno riferimento a valori dell'autocorrelazione spazia-

le fra unità d'analisi di minimo livello d'aggregazione - i comuni - valutati sulla base di strumenti di misura di tipo globale e locale che, nella fase d'analisi successiva, sono applicati a modelli con covariate, per determinare se la dipendenza spaziale, diagnosticata mediante le misure, persiste dopo aver controllato le ipotesi sui valori assunti con modelli di dipendenza. In caso positivo, è scelto il modello spaziale econometrico specifico, indicato dallo strumento di diagnostica utilizzato.

Un primo passo verso la comprensione della performance elettorale dei partiti etnoregionalisti non può prescindere dalla valutazione delle ipotesi classiche sulla rilevanza di una serie di variabili contestuali, riferite alle unità ecologico-territoriali in cui essi agiscono: le regioni. Si potrebbe ragionevolmente supporre che le probabilità di successo dei partiti etnoregionalisti sono maggiori in regioni caratterizzate da tratti culturali distintivi più diffusi o in contesti in cui appare più marcata l'incongruenza fra la forza economica e la forza politica della periferia rispetto al centro dello stato.

L'analisi della dimensione territoriale prende in considerazione gli effetti di interazione fra diversi fattori, a partire dal ruolo che riveste la vicinanza o l'aggregazione spaziale delle aree vicine se non contigue. Le misure della correlazione spaziale rispetto al tipo ed alle modalità di sviluppo territoriale sono utilizzate per discriminare tra vari profili di diffusione spaziale mediante la ricostruzione del percorso di propagazione nello spazio del grado di consenso raccolto dai partiti etnoregionalisti. A tal fine, occorre in primo luogo determinare la scala su cui rilevare vicinanza o contiguità. Indici di correlazione spaziale calcolati su una griglia geografica ampia - a livello regionale e/o provinciale o addirittura l'intero paese - possono non cogliere fenomeni di diffusione spaziale anche polarizzanti ma che hanno esito soltanto in ambito locale.

Modelli di polarizzazione spaziale, come quelli del tipo *core-periphery*, permettono di analizzare le dinamiche di diffusione a livello locale intorno ad attrattori di consenso e di studiare differenti modelli di diffusione territoriale, tenendo conto di effetti globali ed effetti locali. L'obiettivo è di discriminare, sulla base di test empirici, tra diversi modelli teorici che possono spiegare le modalità di diffusione del consenso medesimo. L'analisi dei processi di diffusione si serve di tre modelli principali, considerando insieme a quello neoclassico e quello *core-periphery* anche quello di diffusione per contiguità. Nel calcolo delle misure di correlazione spaziale, l'analisi dei legami di contiguità e vicinanza tra aree a livello locale, con l'intento di cogliere la presenza di polarizzazioni anche in un ambito spaziale relativamente ridotto, ha necessariamente richiesto l'uso di una griglia territoriale 'fine' per valutare effetti spazia-

li nell'analisi di dati elettorali riferiti ad unità d'analisi di ridotto livello d'aggregazione: i comuni.

I dati relativi a fenomeni d'interesse politologico sono dati spaziali nella misura in cui comportamenti, processi ed eventi politico-elettorali si manifestano in specifici ambiti territoriali. La loro localizzazione, pertanto, risulta cruciale per la comprensione e valutazione esplicativa dei medesimi fenomeni. Attraverso un ampio range di interessi sostantivi, dalla comunicazione politica al conflitto politico, dal processo di democratizzazione alla mobilitazione partitica, la riflessione teorica conferma che unità d'analisi spazialmente contigue o prossime tendono ad assumere comportamenti simili con maggiore probabilità di quanto accada per unità collocate in punti distanti dal punto di vista spaziale. Tali teorie, in sintesi, predicono misure positive di autocorrelazione e forme di *clustering* di comportamenti simili fra osservazioni collocate in punti contigui nello spazio. I dati sui fenomeni politici, infatti, sono particolarmente adatti per queste forme di spiegazione di comportamenti spazialmente dipendenti, intesi sia nel senso di dipendenza spaziale prodotta dalla diffusione di effetti d'interazione fra unità vicine; sia come condivisione di comportamenti simili, imputabile semplicemente a comportamenti indipendenti adottati dalle unità medesime, la cui dipendenza spaziale osservata nei dati non riflette affatto un reale processo spaziale ma un mero *clustering* geografico delle origini del comportamento in questione. Si tratta di una forma di dipendenza definita soltanto rispetto ad alcuni attributi condivisi dalle unità contigue, che producono il *clustering* di effetti comportamentali simili, che a loro volta rendono difficile individuare quale comportamento d'interesse sta producendo l'effetto di dipendenza spaziale osservato.

## 2. *L'etnoregionalismo dei partiti*

L'origine della mobilitazione regionalista risale al processo di costruzione dello Stato-Nazione che, già dal XIX secolo, si impose come forma di organizzazione politica. I nuovi Stati unitari di Italia, Spagna, Belgio si affermarono, in quell'epoca, a discapito di secolari comunità territoriali e regionali. La reazione delle periferie contro il dominio dello Stato Nazionale, ha trovato però una sua canalizzazione democratica nei movimenti etnici, presto divenuti partiti politici, che tuttora cercano di conquistare rappresentanza istituzionale proprio nelle sedi di quel governo centrale che essi contestano.

L'attualità del fenomeno etnoregionalista è chiaramente fondata sul rendimento elettorale dei partiti etnoregionalisti che partecipano alle competizioni elet-

torali, dimostrando spesso una sorprendente vitalità. Sovente sfidano i maggiori partiti nazionali, conquistano seggi e incarichi di governo e condizionano l'agenda politica. In Europa, in particolare, dalla Catalogna ai Paesi Baschi, dal Galles alla Scozia, dalle Fiandre fino alla cosiddetta Padania, decine di regioni, tra cui la Sicilia, in quasi tutti gli Stati europei, alimentano la mobilitazione di movimenti partitici identitari, legati ad uno specifico contesto territoriale e promotori di istanze locali.

Tali partiti fanno della riorganizzazione del potere politico la loro *raison-d'être*. I loro esponenti chiedono e, spesso, ottengono misure di decentralizzazione, che garantiscano maggiori competenze e responsabilità alle istituzioni regionali, radicate nel territorio. Termini come federalismo, *devolution*, regionalizzazione sono entrati, così, a far parte stabilmente dell'agenda politica dei principali Paesi europei, priorità ormai ineludibili per ciascun governo, di qualsiasi colore esso sia. Così, contro la diffusa convinzione secondo cui le mobilitazioni regionaliste siano solo un aspetto residuale dello scenario politico europeo, i movimenti etnici non sono scomparsi. La loro proliferazione e rivitalizzazione, soprattutto negli anni recenti, è una delle principali spiegazioni dei cambiamenti istituzionali avvenuti in molti Stati europei negli ultimi 20-25 anni. Basti pensare alla *devolution* nel Regno Unito, alla costituzione federale adottata dal Belgio nel 1993, alla riforma del *Titolo V* e al persistente dibattito sul federalismo fiscale in Italia.

Se, dunque, appare ormai chiaro perché sia così interessante ed attuale il tema dei partiti etnoregionalisti, occorre valutare la forza elettorale e il peso politico di questi partiti ed analizzare i fattori che contribuiscono a spiegare le variazioni del loro rendimento elettorale. I partiti etnoregionalisti, infatti, sollevano questioni potenzialmente significative per l'organizzazione e per la sopravvivenza stessa dello stato, tanto da indurre i diversi attori politici a dimostrarsi sensibili alle richieste di tali partiti e dei loro elettori e da determinare i successi di *policy* da essi ottenuti in diversi paesi.

Poiché è vero che in una regione caratterizzata da una forte identità etnica oppure da un forte divario economico fra il 'centro' e la 'periferia' dello Stato-Nazione, aumenta la propensione degli elettori a destinare il proprio voto ai movimenti difensori delle specificità regionali, è altrettanto vero che tale spiegazione non è in grado di cogliere del tutto la complessità del fenomeno. I partiti etnoregionalisti, infatti, competono in un sistema politico governato da regole proprie, capaci di condizionare anch'esse l'accesso e l'andamento elettorale di soggetti politici minoritari. In particolare in Italia, partiti regionalisti come la Lega Nord sono sorti in aree prive di un'identità culturale e storica, come la presunta e non meglio identificata 'Padania'; mentre, partiti come lo

scozzese Scottish national party hanno conosciuto momenti di forte visibilità e successo elettorale solo quando si sono appropriati di tematiche socio-economiche estranee all'etnonazionalismo classico (De Winter, 1998). Questo genere di partiti non sono accomunati, a livello continentale, dalla stessa visione del mondo, dalla condivisione della medesima ideologia. La famiglia etnoregionalista in Europa, i cui membri sono collocati sia a destra sia a sinistra, hanno connotazioni populiste ed estremiste (si pensi alla Lega Nord italiana o al Vlaams Belang fiammingo) oppure appaiono legati ai movimenti sociali, vicini ai temi dell'ambientalismo e delle libertà civili (come il Bloque nacionalista gallego in Spagna).

Da circa un decennio diversi autori hanno cercato di elaborare modelli teorici di riferimento all'interno dei quali collocare questa complessa famiglia, costruendo delle tipologie che consentano di tracciare un profilo ideologico dei partiti etnoregionalisti. Tronconi (2009) distingue i partiti etnoregionalisti in due categorie: da un lato, quelli 'puramente etnici', i difensori dell'identità culturale e regionale; dall'altra, gli 'sfidanti', partiti cioè che escono dal gruppo etnico di riferimento e cercano di fare appello ad un bacino elettorale più ampio, appropriandosi di temi della politica che possono spaziare dal 'post-materialismo' (ambiente, libertà civili, abolizione dell'energia nucleare) all'anti-modernismo' (lotta all'immigrazione, sicurezza, ordine pubblico). Soprattutto nel caso degli 'sfidanti', l'identità e gli squilibri socio-economici non riescono a spiegare compiutamente le profonde ragioni del rendimento elettorale. Guardando alle logiche della competizione politica in ciascun Paese, un modello teorico descrittivo ed esplicativo non può non tener conto di come i limiti all'entrata di nuovi partiti nell'arena elettorale, la disponibilità degli elettori a cambiare partito, la polarizzazione ideologica esistente tra le maggiori forze politiche e la vulnerabilità dei governi in carica, siano tutti elementi capaci di condizionare l'andamento del voto etnoregionalista.

In particolare in Italia, a seguito della presenza sulla scena politica delle Leghe in Veneto e Lombardia, gli studi, tanto in ambito politologico che sociologico, si sono moltiplicati fra la fine degli anni ottanta ed i primi anni novanta (Aimone, 1994). Il fenomeno leghista è stato osservato sotto diversi punti di vista: la distribuzione geografica dell'elettorato, il profilo sociologico degli elettori e dei militanti, l'organizzazione e la leadership del partito, l'orientamento ideologico e le strategie politiche dentro e fuori le istituzioni. Ci si è interrogati a lungo sull'essenza del leghismo: movimento etnico, localista? Partito di protesta, anti-tasse e anti-immigrazione? Partito populista, nuova destra? Raramente però gli studi sulla Lega Nord sono andati oltre al caso specifico. Anche coloro che indicano nel leghismo un fenomeno etnoregionalista rinunciano

alla comparazione con altri casi analoghi oltre frontiera, fosse anche per metterle in risalto le differenze ed al limite l'incomparabilità.

Considerata l'evidente attualità del fenomeno nell'Europa sempre più integrata, dove si continua a parlare di regioni che puntano ad una riorganizzazione dei poteri centrali in favore degli attori locali, l'etnoregionalismo è un fenomeno che interessa valutare in funzione di un'analisi sui modelli di diffusione territoriale che permettono di corrispondere ad un'esigenza esplicativa rispetto al loro rendimento elettorale. La competizione partitica è stata considerata come variabile esplicativa del consenso ai partiti etnoregionalisti. La dimensione politica della frattura centro-periferia è, infatti, inclusa nelle analisi, facendo riferimento agli aspetti istituzionali della politica, ovvero la distribuzione del potere fra i diversi livelli di governo e in modo particolare al grado di autonomia di cui godono i centri decisionali delle regioni periferiche.

### *3. Misure e modelli per l'analisi della diffusione territoriale*

Modelli econometrici di dipendenza spaziale sono stati applicati in numerosi ambiti disciplinari, dall'economia alla sociologia, alla biostatistica ed alla pianificazione urbanistica. Nell'ambito delle discipline politologiche, nonostante la rilevanza della dimensione spaziale, l'uso di strumenti di econometria spaziale rimane limitata e circoscritta all'ambito delle relazioni internazionali<sup>2</sup>. L'analisi del nesso tra prossimità spaziali, per lo studio delle reti di relazioni interpersonali e delle similarità di comportamenti, atteggiamenti ed opinioni è, infatti, possibile svolgerla con strumenti diagnostici su ipotesi di autocorrelazione spaziale rispetto a molti fenomeni politici.

Recenti avanzamenti nei modelli econometrici spaziali permettono di valutare in forma esplicativa e, quindi, di inserire in un modello di dipendenza, le misure di autocorrelazione spaziale, in modo da riuscire a spiegare come il comportamento delle unità è direttamente influenzato dal comportamento delle unità contigue. A questo scopo, si utilizzano come stime efficienti misure globali e locali di autocorrelazione spaziale in modo da determinare, mediante opportu-

---

<sup>2</sup> Esempi di studi applicativi sono: Gleditsch and Ward 2000; Gleditsch 2002; Ward and Gleditsch 2002; Busch and Reinhardt 2000; Cho 2003; Gimpel and Cho 2004; Darmofal 2006. Le applicazioni a studi comparativi includono: O'Loughlin, Flint, and Anselin 1994; O'Loughlin 2002; Shin and Agnew 2002. Studi che usano un insieme di approcci innovativi per esaminare gli effetti della prossimità spaziale sul conflitto internazionale ed il processo di democratizzazione sono: Starr 1991 e 2001; Starr and Most (1976, 1978, 1983); Most and Starr (1980, 1982, 1983).

ni controlli diagnostici, se i dati manifestano effetti di dipendenza spaziale. L'autocorrelazione spaziale implica, infatti, una struttura di covarianza non nulla fra i valori su una variabile casuale per unità contigue nello spazio (Anselin e Bera 1998, 241-242), nel senso che i valori della variabile casuale non risultano distribuiti casualmente in relazione allo spazio e la conoscenza della localizzazione spaziale delle unità non fornisce alcun elemento nel predire i valori delle unità sulla variabile casuale. Il valore dell'autocorrelazione spaziale è positivo nel caso in cui unità spazialmente contigue condividono valori simili sulla variabile casuale: ad esempio, aree vicine hanno strutture economiche simili o votanti di aree adiacenti (sezioni elettorali, comuni, ecc.) favoriscono il medesimo candidato. Valori negativi dell'autocorrelazione, invece, sono determinati da valori dissimili sulla variabile casuale rilevati nelle unità confinanti: paesi vicini seguono politiche economiche dissimili o votanti in aree vicine accordano la loro preferenza di voto a candidati diversi. Nelle maggior parte degli studi applicativi di ambito politologico, è più probabile ottenere valori positivi delle misure dell'autocorrelazione spaziale piuttosto che negativi.

Per misurare effetti d'interdipendenza spaziale, l'analisi dei dati territoriali propone il calcolo di un indice di autocorrelazione spaziale e uno di concentrazione assunti come indicatori globali. Sapendo che la presenza di interdipendenza spaziale si manifesta con fenomeni di concentrazione territoriale di valori simili (nel caso di interdipendenza positiva) o di valori differenti (nel caso di interdipendenza negativa), si rende necessario l'uso di un indicatore di interdipendenza utile per consentire confronti tra realtà e fenomeni differenti oppure tra stesse realtà e fenomeni osservati in tempi diversi. Esiste in letteratura una batteria abbastanza nutrita di test per la verifica della presenza di autocorrelazione spaziale. L'indicatore preso in esame è l'indice  $I$  di Moran che rappresenta il più tradizionale degli indicatori di correlazione spaziale:

$$I = \frac{N \sum_i \sum_j W_{ij} (X_i - \bar{X})(X_j - \bar{X})}{(\sum_i \sum_j W_{ij}) \sum_i (X_i - \bar{X})^2}$$

dove:

- $x_i$  rappresenta la variabile che descrive il fenomeno oggetto di studio nell'intera regione e rilevata nell' $i$ -esimo comune
- $\bar{X}$  rappresenta il valore medio campionario dell'intensità misurata sul totale delle unità
- $N$  è la dimensione del campione

- $W_{ij}$  è la matrice di contiguità  $\mathbf{W} = \begin{bmatrix} 0 & w_{12} & \dots & w_{1N} \\ w_{21} & 0 & \dots & w_{2N} \\ \dots & \dots & \dots & \dots \\ w_{N1} & w_{N2} & \dots & 0 \end{bmatrix}$

in cui  $w_{ij}$  è uguale a 1 se l'unità territoriale  $i$  confina con l'unità territoriale  $j$ , mentre è uguale a 0 in caso contrario.

Al fine di esaminare quali specifiche osservazioni presentano autocorrelazione spaziale con aree attigue, si utilizzano indicatori locali di interdipendenza spaziale, tra cui il *LISA - Local Indicator of Spatial Association*:

$$I_i = \frac{z_i}{\sum_i z_j^2} \frac{\sum_{j \in J_i} w_{ij} z_j}{N}$$

dove:

- $z_i$  è il valore normalizzato assunto dalla variabile all'interno dell' $i$ -esima unità territoriale
- $J_i$  è l'insieme delle unità territoriali contigue all'unità  $i$ -esima
- $w_{ij}$  sono i pesi della matrice di contiguità.

Questa misura risulta proporzionale ad una corrispondente misura globale e come tale essa è particolarmente utile per disaggregare l'autocorrelazione globale. Anselin definisce *LISA* una misura statistica in grado di soddisfare due condizioni: per ogni osservazione, *LISA* misura il valore dell'aggregazione spaziale di valori simili attorno all'osservazione e la somma delle misure *LISA* per tutte le osservazioni è proporzionale ad un corrispondente indicatore globale di associazione spaziale (1995, 94).

Unità territoriali con valori *LISA* positivi indicano l'esistenza di un *cluster* territoriale omogeneo. Ciò costituisce un'ulteriore informazione da aggiungere a quanto rilevato attraverso l'indice  $I$  di Moran. Quest'ultimo, infatti, rappresenta valori osservati sulla variabile casuale (asse delle ascisse) e la media ponderata dei valori in ogni insieme di osservazioni (asse delle ordinate) come valori standardizzati. Il diagramma cartesiano, così definito, rappresenta: nel quadrante superiore destro valori *LISA* che denotano autocorrelazione spaziale locale positiva superiore alla media della variabile; nel quadrante inferiore sinistro, autocorrelazione spaziale locale positiva inferiore alla media della variabile; nel quadrante superiore sinistro valori *LISA* che indicano autocorrelazione spaziale locale negativa in quelle osservazioni che hanno valori inferiori rispetto a quelli delle osservazioni contigue; nel quadrante inferiore destro, au-

to correlazione spaziale locale negativa nelle osservazioni con valori più elevati di quelli delle osservazioni vicine. Così, oltre ad identificare aree omogenee locali, la corrispondenza fra i valori *LISA* e le misure di autocorrelazione spaziale globale aggiungono ulteriori vantaggi nel decomporre queste misure globali. Attraverso la stima dei valori *LISA*, infatti, il ricercatore può identificare quali osservazioni sono coerenti con il modello globale di autocorrelazione spaziale positiva o negativa e quali, invece, assumono connotazioni differenti. Ai fini della valutazione in termini inferenziali, l'autocorrelazione spaziale appare simile ai più diffusi modelli di dipendenza nell'analisi delle serie storiche, essendo entrambi esempi di dati dipendenti che sia nel caso dell'approccio *cross-sectional* sia in quello di analisi delle serie storiche, valutano l'ipotesi di dipendenza mediante modelli *lag* o *error*. La dipendenza spaziale, comunque, non è del tutto analoga alla dipendenza dei modelli di serie storiche. La distinzione cruciale fra le due forme di dipendenza è dovuta alla dimensione della dipendenza medesima. Nel caso delle serie storiche, la dipendenza è unidimensionale: il passato influisce sul presente. La dipendenza spaziale *cross-sectional*, invece, è multidimensionale. Gli elementi adiacenti determinano il comportamento dei vicini e viceversa. Nel caso della dipendenza che deriva da attributi, gli errori per osservazioni vicine manifestano dipendenza congiuntamente e nello stesso momento. La natura della dipendenza spaziale simultanea e multidimensionale presenta implicazioni ai fini inferenziali che sono diverse dal caso delle serie storiche. Questo complica significativamente la stima dei modelli econometrici spaziali poiché include questa dipendenza spaziale.

I modelli standard di regressione lineare (*OLS*) mirano ad evidenziare una relazione lineare tra una variabile dipendente ( $y$ ) ed un set di variabili esplicative ( $x_i$ ) sulla base degli assunti relativi alla distribuzione gaussiana, con media 0 e varianza costante, della componente erratica causale ( $\varepsilon_i$ ) e dell'assenza di correlazione e, quindi, di dipendenza tra gli errori. Non sempre, tuttavia, è possibile assumere l'indipendenza delle osservazioni. Nel caso delle analisi territoriali, infatti, è molto probabile che un valore riscontrato in una data località sia influenzato dal valore riscontrato nelle località ad essa contigue, da cui deriva l'ipotesi sull'eventuale relazione di dipendenza spaziale, formalizzata sulla base di almeno due tipologie.

La prima considera che l'autocorrelazione spaziale deriva da errori di misurazione dovute all'osservazione di un fenomeno su entità spaziali contigue. Nelle analisi elettorali sui comuni, ad esempio, può accadere che non ci sia un'esatta corrispondenza tra i confini amministrativi e la dimensione territoriale sulla quale agisce la forza elettorale di un partito. Gli effetti spaziali, pertan-

to, se non controllati inficiano la bontà del modello, dando luogo a stime inefficienti (Anselin and Tam Cho, 2002).

Per controllare effetti spaziali, è possibile specificare un modello con errori distribuiti nello spazio secondo un ordine di dipendenza che considera effetti ‘ritardati’ o *lagged* (Anselin *et al.*, 2004). In tal modo si ottiene un miglior adattamento del modello e, dall’altra parte, si possono localizzare i gruppi di unità d’analisi omogenee rispetto ad alcune caratteristiche territoriali non strettamente legate con i confini amministrativi delle unità territoriali sotto osservazione, nel nostro caso i comuni. Se gli errori sono correlati, quindi, si può stimare un modello che permette di controllare gli effetti della dipendenza fra le unità territoriali rispetto alle variabili indipendenti (*spatial error model*):

$$Y = X\beta + u \quad (1)$$

dove:

$$u = \lambda Wu + \varepsilon \quad (2)$$

Il parametro  $\lambda$  nella (2) rappresenta il coefficiente di regressione spaziale che misura sia la correlazione spaziale fra gli errori sia l’effetto congiunto che potrebbe derivare da variabili non inserite nel modello che, pertanto, risulta non ben specificato. Se il valore di  $\lambda$  è diverso da 0 e statisticamente significativo, l’ipotesi nulla  $H_0: \lambda = 0$ , relativa all’assenza di effetti spaziali che agiscono sulle unità territoriali contigue, deve essere rifiutata. Si possono, pertanto, considerare tali effetti come effetti di *spin-off* o effetti ‘debordo’ dovuti, ad esempio, alla struttura socio-economica dell’area territoriale all’interno della quale si collocano le unità d’analisi su cui gli effetti spaziali si manifestano. Nella seconda forma di dipendenza spaziale, la variabile dipendente  $y$  è influenzata dalla variabile indipendente  $x$  misurata sia nell’unità territoriale  $i$  sia nell’unità  $j$ . Se, infatti, si considerasse la struttura economica di un territorio e la sua influenza sul comportamento elettorale dei comuni, è probabile che, ad esempio, la variabile ‘numero di addetti in un determinato settore produttivo’, misurata su un comune  $i$  possa influire, a causa della conformazione economica e territoriale dell’area, anche sulla performance di un partito rilevata nel comune  $j$ . Le osservazioni, così, non si possono assumere indipendenti e neppure gli errori sono assunti come incorrelati tra loro; le stime, pertanto, risultano nuovamente distorte ed inefficienti.

Ai fini dello studio dei dati elettorali, secondo un approccio d’analisi di tipo territoriale, la seconda forma di dipendenza spaziale è forse più interessante. In questo caso, infatti, l’ipotesi considera che la variabile dipendente  $y$  è interessata dai valori della stessa variabile dipendente nelle unità territoriali contigue,

secondo un effetto di diffusione territoriale o effetto *spillover* ('contagio'). La quota percentuale di voti ottenuta dal partito A in un'unità territoriale, per esempio, è effetto del numero di voti ottenuti dal medesimo partito in un comune vicino territorialmente. Anche in questo caso, non si può assumere che le osservazioni siano indipendenti fra loro e neppure che gli errori siano non correlati. Per evitare questo inconveniente, in analogia con i modelli per l'analisi delle serie storiche, il modello è ulteriormente specificato introducendo una variabile dipendente 'ritardata' ( $WY$ ). Tale modello è noto come *spatial lag model*:

$$Y = \rho WY + \beta X + u \quad (3)$$

in cui,  $\rho WY$  misura l'effetto *spillover* fra le unità territoriali in cui la variabile dipendente  $y$  risulta correlata e la dipendenza spaziale in forma autoregressiva è controllata sulla base dell'ipotesi nulla  $H_0: \rho = 0$ . Il parametro  $\rho$  misura la dipendenza tra un'unità statistica e le altre, mediante la variabile dipendente  $y$ . Ai fini della valutazione delle due forme di modelli, occorre controllare se  $\lambda = 0$  e  $\rho = 0$ , rispettivamente, con strumenti di diagnostica inferenziale (Anselin, 1988). Nel caso in cui ambedue i parametri fossero diversi da 0 dovremmo rifiutare l'ipotesi sull'assenza di effetti spaziali. A parità di significatività, sarà scelto il modello *error* piuttosto che *lag* con il valore più elevato del Lagrange Multiplier test.

Nell'analisi dei dati elettorali, il modello *spatial lag* permette di individuare effetti di diffusione ascrivibili alle performance dei partiti in aree territoriali contigue e, quindi, di misurare la capacità del partito medesimo di diffondersi territorialmente in ragione delle correlazioni tra i voti ottenuti in un'area e la quantità di consenso raccolto in un'altra area confinante con la prima.

Tale modello, inoltre, permette di valutare l'effetto di diffusione territoriale del consenso elettorale tenendo sotto controllo le variabili indipendenti, ad esempio quelle legate all'osservazione della struttura socio-demografica ed economico-produttiva dell'area.

#### 4. Applicazione: dimensioni d'analisi e risultati

Alla luce delle considerazioni teoriche esposte nei primi paragrafi e con l'ausilio degli strumenti metodologici precedentemente descritti, in questa sezione, verranno presentati i risultati dell'analisi territoriale condotta sulla per-

formance elettorale di due partiti a ‘vocazione territoriale’ presenti nell’attuale Governo: la Lega ed il Movimento per l’Autonomia (MpA).

Interessati ad appurare eventuali effetti di ‘contagio’ territoriale relativi ai risultati dei suddetti partiti, si è scelto di utilizzare come unità d’analisi i comuni. Nella fattispecie, è apparso opportuno circoscrivere l’indagine alle tre regioni in cui le due forze politiche raccolgono il maggior numero di consensi: il Veneto e la Lombardia, per la Lega e la Sicilia per L’MpA. Le variabili impiegate coprono la dimensione elettorale e tentano di seguire l’andamento storico delle forze politiche considerate. L’applicazione, pertanto, prevede l’impiego dei valori percentuali (sul totale dei voti validi) delle preferenze ottenute dai rispettivi partiti in occasione delle elezioni Politiche secondo il prospetto riportato nella tabella 1.

**TABELLA 1.** *Elenco delle variabili elettorali impiegate nell’analisi.*

<b>Elezioni</b>	<b>Partiti</b>
Politiche 2008	Lega ed MpA
Politiche 2006	Lega ed MpA
Politiche 2001	Lega
Politiche 1996	Lega
Politiche 1994	Lega
Politiche 1992	Lega

FONTE: Ministero dell’Interno

Le suddette variabili, in una seconda fase, sono state impiegate come variabili dipendenti in modelli di regressione spaziale al fine di controllare l’influenza sull’esito elettorale di dimensioni legate anch’esse alla struttura territoriale. Si è scelto, quindi, di specificare dei modelli che presentano, come covariate, le variabili riassunte nella tabella 2.

La selezione delle variabili è stata operata, tentando di coprire due dimensioni legate, a nostro avviso, alla conformazione strutturale e territoriale di una regione. Una prima dimensione comprende variabili descrittive dell’assetto economico e produttivo delle aree. Attraverso l’introduzione di variabili indipendenti riconducibili alla dimensione economica, quindi, si è tentato di appurare l’esistenza (e di misurarne direzione ed intensità) della relazione tra determinate specificità produttive dell’area e la performance dei partiti analizzati.

**TABELLA 2.** *Elenco delle variabili indipendenti impiegate nei modelli di regressione.*

Dimensione economica		Dimensione socio-demografica	
Variabile	Etichetta	Variabile	Etichetta
% addetti in agricoltura	<i>AGRICOLTUR</i>	Tasso di disoccupazione	<i>TDIS</i>
% addetti in manifattura	<i>MANIFATTUR</i>	% di residenti con meno di 5 anni	<i>MENO5</i>
% addetti in costruzioni	<i>COSTRUZ</i>	% di residenti senza titolo di studio	<i>NOTITSTD</i>
% addetti in commercio	<i>COMMERCIO</i>	% di stranieri residenti	<i>STRANRES</i>
% addetti in intermediazione	<i>INTERMED</i>		

FONTI: Censimento 1991 - Censimento 2001.

Alla luce di tali considerazioni, si è scelto di impiegare come variabili indipendenti, comprese all'interno della dimensione economica, la quota percentuale di addetti nei settori produttivi descritti nella tabella 2 sul totale degli addetti in tutti i settori produttivi. Per non complicare notevolmente la specificazione del modello, sono stati scelti solo quei settori che, da una parte caratterizzano la struttura produttiva di un'area; dall'altra, potrebbero evidenziare distinzioni territoriali del tipo centro-periferia<sup>3</sup>.

La seconda dimensione tenta di cogliere gli aspetti socio-demografici dei comuni analizzati. Anche in questo caso, la selezione delle variabili ha seguito il criterio della parsimonia coprendo 4 sotto dimensioni per ciascuna delle quali è stata scelta una sola variabile. Attraverso il tasso di disoccupazione, quindi, si è tentato di rilevare un elemento che descrivesse la struttura occupazionale; attraverso la percentuale di residenti con meno di 5 anni, quella demografica. La percentuale di residenti senza alcun titolo di studio potrebbe fornire un'informazione sul livello d'istruzione di quel comune ed, infine, l'incidenza della componente residente straniera è apparsa utile per l'analisi della performance di partiti territoriali che vedono nella conservazione/difesa della loro identità un elemento ideologico fondante l'azione politica.

Dal momento che i modelli stimati tentano di spiegare variabili dipendenti misurate in diversi anni, è stato necessario ricorrere alle informazioni degli ultimi due censimenti. Nello specifico è stato utilizzato il censimento 1991 per i modelli relativi alla performance della Lega in occasione delle Politiche del 1992, 1994, 1996, 2001 ed il censimento 2001 per i modelli relativi ai risultati elettorali della Lega e dell'MpA nelle più recenti Politiche del 2006 e 2008.

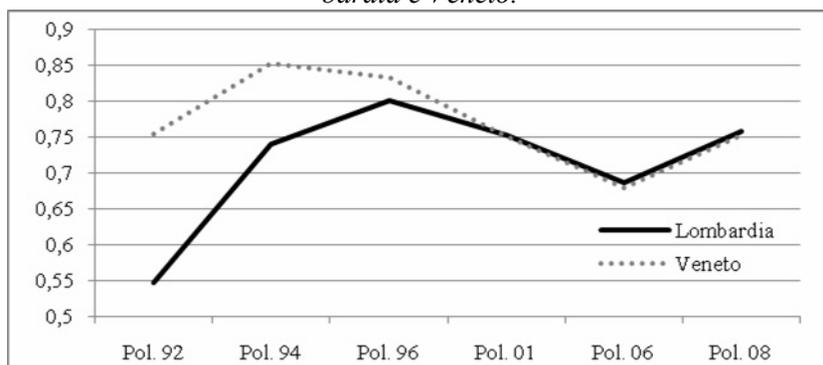
<sup>3</sup> L'ipotesi è che variabili quali il numero di addetti in agricoltura e manifattura siano legate a dimensioni territoriali più 'periferiche', laddove il numero di addetti nei settori del commercio e della intermediazione potrebbero evidenziare l'esistenza di dinamiche territoriali più 'centrali'.

#### 4.1 La Lega in Veneto e Lombardia

In considerazione delle evidenti diversità sia storiche che territoriali si è scelto di analizzare separatamente le performance dei due partiti sotto osservazione. La figura 1 mostra l'andamento dell'indice di Moran calcolato sulla percentuale di consensi ottenuti dalla Lega all'interno delle due regioni considerate 'baulardo' elettorale della Lega: il Veneto e la Lombardia.

Osservando comparativamente il trend dei valori della misura dell'autocorrelazione spaziale all'interno delle due regione, si evince come in una fase iniziale la capacità di diffusione territoriale della Lega sia maggiore in Veneto piuttosto che in Lombardia. In occasione delle Politiche del '92, infatti, in Veneto si registra un valore dell'indice di Moran pari a 0.76 contro un valore pari a 0.55 osservato in Lombardia. Questo dato conferma l'importanza che i comuni veneti hanno avuto nella diffusione iniziale del fenomeno elettorale Lega e rafforza la definizione del Veneto come 'culla' del movimento leghista (Shin and Agnew, 2002; Diamanti, 1995). Col passare del tempo, tuttavia, questa differenza si riduce sempre più fino ad annullarsi, come si evince dalla condivisione dello stesso valore del coefficiente di autocorrelazione spaziale, in occasione delle Politiche del 2001 (0.75), del 2006 (0.68) e del 2008 (0.75).

**FIGURA 1.** Elezioni politiche 1992 - 2008. Lega: indice di Moran nei comuni di Lombardia e Veneto.



L'indice di Moran fornisce una misura globale di autocorrelazione spaziale ed appare utile in una prima fase esplorativa dell'analisi. In altri termini, posto che il coefficiente ci indica in maniera univoca l'esistenza di un significativo effetto di contagio tra i comuni, nel loro insieme, in relazione al propagarsi del consenso territoriale per la Lega, ci si è chiesti, in un secondo momento, in quali aree delle regioni interessate tale effetto appare maggiormente elevato. per rispondere a questa domanda si è fatto ricorso agli indicatori locali di associazione spaziali (LISA).

Per semplicità espositiva, si è scelto di rappresentare graficamente solo i valori positivi dell'indicatore<sup>4</sup>, ottenendo, così, un rappresentazione grafica (Fig. 2 e 3) in grado di evidenziare la presenza di 2 cluster di comuni caratterizzati da un'elevata associazione spaziale interna. Un primo gruppo (rappresentato in nero nei cartogrammi) in cui la correlazione spaziale è del tipo "alto-alto", ovvero caratterizzato da una diffusione interna del consenso per la lega; ed un secondo gruppo in cui l'interdipendenza spaziale è del tipo "basso-basso", che accomuna tra loro quelle unità con valori bassi di consenso leghista.

Da un'analisi diacronica della diffusione della Lega in Lombardia, considerando le elezioni politiche del 1992 e 2008, si riscontra uno spostamento territoriale da Ovest verso Est (Fig.1). Se nel 1992, i comuni lombardi in cui la Lega ottiene la percentuale maggiore di consensi insistono nell'aria occidentale della Regione, al confine col Piemonte ed in parte nell'aria centrale<sup>5</sup>; nel 2008 la diffusione territoriale del suddetto partito interessa per intero l'aria nord-orientale della Regione nonché buona parte del centro<sup>6</sup>.

Osservando, di contro, il cluster dei comuni con bassi valori di consenso registrati dalla lega, si nota come, in entrambe le occasioni elettorali, essi caratterizzano le aree a Sud della Lombardia. In questo caso il cluster in analisi comprende comuni delle province di Lodi, Cremona, Pavia, Mantova e Milano.

In maniera speculare, degli indicatori locali di associazione spaziale condotta in Veneto, mostra uno spostamento da Est verso Ovest della diffusione territoriale dell'elettorato leghista (Fig. 3). Se nel 1992, infatti, il cluster di comuni 'vicini' alla lega si concentra principalmente nelle aree nord-orientali della Regione, quasi esclusivamente in territorio bellunese ed in parte vicentino; nel 2008 si assiste ad uno spostamento territoriale in direzione sud-ovest, coinvolgendo i comuni vicentini, veronesi ed, in parte, trevigiani. Di contro, il cluster caratterizzato dalla presenza di autocorrelazione spaziale del tipo "basso-basso" si mantiene territorialmente stabile ed interessa, anche in questo caso, le aree meridionali della Regione, comprendendo i comuni delle province di Padova, Rovigo e Venezia.

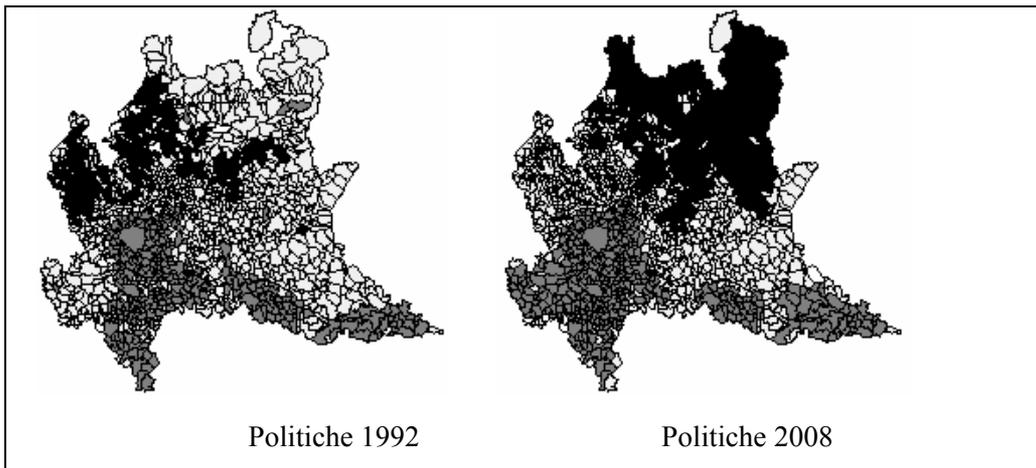
---

<sup>4</sup> I valori che può assumere l'indicatore, come è noto, possono essere positivi o negativi. Nel primo caso, all'aumentare (diminuire) del consenso osservato in un dato comune, aumenta (diminuisce) lo stesso valore osservato nel comune contiguo. Nel secondo caso, di contro, la relazione è di tipo inverso, ovvero, all'aumentare del consenso ottenuto dalla lega in un determinato comune diminuisce il consenso per la Lega osservato nel comune adiacente o viceversa.

<sup>5</sup> I comuni all'interno del cluster ricadono nelle province di Varese, Como ed in parte Bergamo

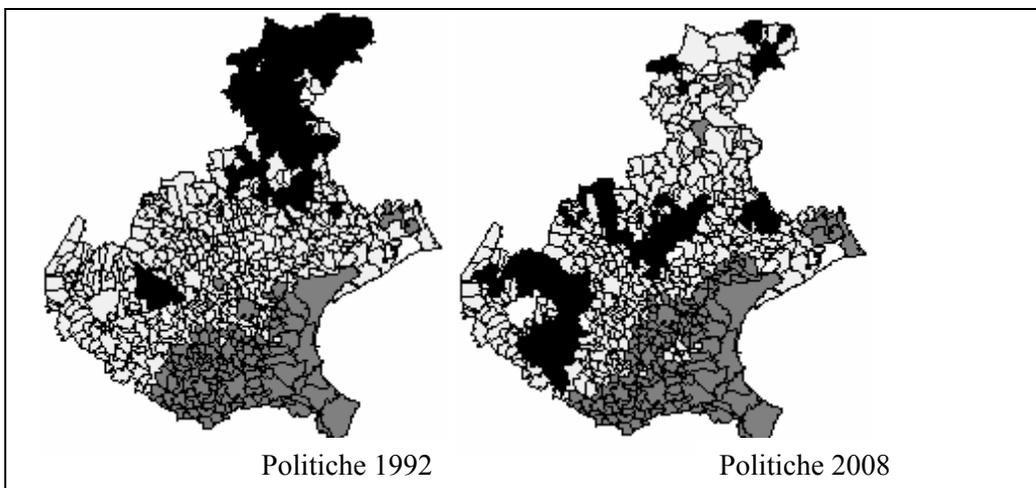
<sup>6</sup> In questo caso i cluster in analisi comprendo comuni delle province di Sondrio, Lecco, Bergamo ed il nord del bresciano

**FIGURA 2:** Elezioni politiche 1992 e 2008. Lega: mappa dei cluster LISA - Lombardia.



Da una prima analisi relativa alla diffusione territoriale della Lega in Lombardia ed in Veneto, attraverso i coefficienti di correlazione spaziale, è stato possibile evidenziare il ruolo importante che il ‘territorio’ ha avuto nell’espansione dell’elettorato leghista. Un indice di Moran pari a 0.75 rileva la capacità di propagazione della Lega sul territorio. Attraverso l’impiego degli indicatori locali di associazione spaziale, inoltre, è stato possibile tracciare un’area interregionale, che comprende i comuni nord-orientali della Lombardia e centro-occidentali del Veneto, definibile in termini di ‘centro propulsivo’ del consenso territoriale leghista.

**FIGURA 3:** Elezioni politiche 1992 e 2008. Lega: mappa dei cluster LISA - Veneto.



In una seconda fase l'attenzione è stata posta sulle caratteristiche strutturali, in termini economici e socio-demografici, che connotano, in un'ottica territoriale, il voto leghista in Lombardia ed in Veneto. Interessati, principalmente, a cogliere gli effetti spaziali come elemento di influenza sulla variabile dipendente, si è reputato utile specificare dei modelli regressivi lineari in grado di controllare i suddetti effetti. Impiegando le variabili precedentemente descritte, quindi, dopo aver stimato due modelli di regressione classica (uno per il 1992 ed uno per il 2008) e controllato la presenza di eventuali effetti spaziali, sono stati stimati due modelli di regressione spaziale (*infra*, par. 3). Tale procedimento è stato applicato sia per i comuni della Lombardia che per quelli del Veneto<sup>7</sup>.

I primi modelli specificati hanno previsto come variabile dipendente la percentuale (sui voti validi) di preferenze ottenute dalla Lega in Lombardia rispettivamente nel 1992 e nel 2008 (Tab. 3).

Per quanto concerne il modello classico stimato per il 1992, i test sugli effetti spaziali, evidenziano la presenza di correlazione tra gli errori<sup>8</sup> e suggeriscono, quindi, di specificare un modello *spatial error*. L'esistenza di correlazione tra gli errori appare confermata dai test sull'eteroschedasticità che impongono di rifiutare (ad un livello di significatività molto elevato) l'ipotesi di omoschedasticità.

---

<sup>7</sup> Per la stima dei modelli ci si è avvalsi del software OpenGeoDA.

<sup>8</sup> A parità di significatività, come è stato precedentemente descritto, si sceglie di specificare quel modello il cui test presenta il valore assoluto più elevato.

**Tabella 3:** Elezioni politiche 1992 e 2008. Classic and spatial models - Lombardia

Lombardia	Politiche 1992 - Dip: LEGA92				Politiche. 2008 - Dip: LEGA08			
	Classic Model		Spatial Error		Classic Model		Spatial Lag	
Adjusted R <sup>2</sup>	0.267				0.315			
Log likelihood	-4945.22		-4560.04		-5275.24		-4682.14	
AIC	9510.45		9140.09		10572.5		9388.28	
Schwarz Criterion	9563.88		9193.52		10631.2		9452.4	
Variabile	$\beta$	<i>p-value</i>	$\beta$	<i>p-value</i>	$\beta$	<i>p-value</i>	$\beta$	<i>p-value</i>
<i>W LEGA</i>							0.734	0.000
COSTANTE	24.516	0.000	20.314	0.000	28.238	0.000	5.977	0.000
AGRICOLTUR	-0.125	0.000	-0.061	0.012	-0.265	0.000	-0.033	0.194
MANIFATTUR	0.106	0.159	0.089	0.000	-0.049	0.000	0.005	0.509
COSTRUZ	0.181	0.000	0.100	0.000	0.204	0.000	0.121	0.000
COMMERCIO	0.009	0.844	0.108	0.011	-0.213	0.000	-0.041	0.026
INTERMEDIAZ	-0.728	0.000	-0.714	0.548	-0.413	0.003	-0.196	0.023
TDIS.	-0.067	0.227	-0.127	0.018	-0.445	0.000	-0.189	0.006
MENO5	0.124	0.391	0.219	0.090	1.896	0.000	0.587	0.000
NOTITSTD	-0.482	0.000	-0.181	0.000	0.096	0.081	0.069	0.044
STRANRES	1.176	0.000	0.735	0.000	-0.018	0.849	-0.048	0.437
<i>LAMBDA</i>			0.669	0.000				
<i>Test per la dipendenza spaziale</i>	valore	<i>p-value</i>			valore	<i>p-value</i>		
Moran's I	22.66	0.000			40.25	0.000		
Robust LM (lag)	43.58	0.000			268.68	0.000		
Robust LM (error)	94.20	0.000			82.00	0.000		
<i>Test per l'eteroschedasticità</i>	valore	<i>p-value</i>	valore	<i>p-value</i>	valore	<i>p-value</i>	valore	<i>p-value</i>
Breusch-Pagan test	137.44	0.000	256.95	0.000	65.78	0.000	140.59	0.000
Koenker-Bassett test	86.23	0.000			50.88	0.000		
White	211.61	0.000			222.80	0.000		

Da un punto di vista interpretativo, l'interdipendenza tra gli errori, indica che la correlazione (e quindi l'effetto) spaziale, non è dovuta alla relazione con la dipendente quanto, piuttosto, alla comune caratterizzazione strutturale dell'area. In altri termini, l'effetto di distorsione delle stime, dato dalla correlazione spaziale non è imputabile alla relazione funzionale con la dipendente ma al fatto che ci si trova dinanzi a comuni che presentano caratteristiche strutturali simili.

La specificazione di un modello *spatial error* tenta di controllare questa distorsione. Il parametro *LAMBDA*, infatti, 'assorbe' l'autocorrelazione tra gli errori, appare statisticamente molto significativo e presenta un valore elevato (0.67). Da notare, inoltre, come la specificazione del modello *spatial er-*

ror renda significativi<sup>9</sup> i coefficienti di covariate come il numero di addetti nel settore manifatturiero e del commercio che nel modello classico risultano statisticamente non significativi, così come il tasso di disoccupazione. Di contro, il numero di addetti nel settore dell'intermediazione, il cui coefficiente angolare appare significativo nel modello classico, nel modello *spatial error* diventa non significativo.

Il modello del 1992 evidenzia, quindi, come la correlazione spaziale non sia dovuta al risultato che la Lega ottiene nei comuni lombardi, quanto piuttosto all'interdipendenza funzionale dovuta a connotazione strutturali simili. Nonostante la specificazione del modello *spatial error* abbia migliorato l'adattamento, come indicato dalla riduzione dei valori dei test diagnostici relativi alla bontà dell'adattamento (*Log likelihood*, *AIC*, *Schwarz Criterion*), permangono gli effetti spaziali probabilmente dovuti all'eteroschedasticità, segnalata dal valore significativo del *Breusch-Pagan* test (Anselin, 1988: 121-123).

Passando ad analizzare il modello del 2008 si nota come i test relativi alla presenza degli effetti spaziali, suggeriscano la stima di un *lag model*. Da un punto di vista teorico, questa tipologia di modelli appare più interessante. In questo caso, infatti, la correlazione spaziale è dovuta alla relazione con la variabile dipendente. Ci si trova, in altri termini, dinnanzi ad un effetto 'contagio' tra le unità. Il valore della variabile dipendente ritardata (0.73), statisticamente significativo, indica la presenza di un effetto dovuto alla distribuzione territoriale del consenso per la Lega. Da notare come pur tenendo sotto controllo gli effetti spaziali, risultino significative e con segno negativo variabili come COMMERCIO ed INTERMEDIAZIONE. Anche in questo caso la specificazione del *lag model* migliora l'adattamento del modello. Permangono, tuttavia, effetti spaziali probabilmente legati all'eteroschedasticità segnalata dal valore significativo del test specifico.

Per quanto concerne i modelli specificati per il Veneto, si notano poche differenze in termini strutturali con la Lombardia (Tab. 4). L'unica differenza sostanziale è dovuta al fatto che in entrambi i momenti elettorali, i test suggeriscono di specificare dei *lag model*. Quest'ultimo aspetto appare in linea con quanto descritto in precedenza, ovvero che sin dal 1992 in Veneto la Lega mostra una capacità di diffusione elevata. L'autocorrelazione spaziale, infatti, in questo caso, non sembra essere una conseguenza delle caratteristiche strutturali dell'area, quanto, piuttosto, l'effetto dell'espansione elettorale del suddetto partito. In entrambe le elezioni osservate, infatti l'effetto spaziale dovuto alla

---

<sup>9</sup> Si è reputato opportuno adottare come livello soglia di significatività un *p-value* < 0.05

relazione con la dipendente appare elevato e statisticamente significativo, come sottolineano i valori della dipendente ritardata *WLEGA* pari a 0.74 nel 1992 e 0.83 nel 2008.

**Tabella 4:** Elezioni politiche 1992 e 2008. Classic and spatial models - Veneto.

Veneto	Politiche 1992 - Dip: <i>LEGA</i> 92				Politiche. 2008 - Dip: <i>LEGA</i> 08			
	Classic Model		Spatial Lag		Classic Model		Spatial Lag	
Adjusted R <sup>2</sup>	0.347				0.279			
Log likelihood	-1841.02		-1642.04		-1957.72		-1672.58	
AIC	3702.4		3306.07		3935.44		3367.13	
Schwarz criterion	3746.05		3354.08		3979.09		3415.17	
Variabile	$\beta$	<i>p-value</i>	$\beta$	<i>p-value</i>	$\beta$	<i>p-value</i>	$\beta$	<i>p-value</i>
<i>W LEGA</i>			0.742	0.000			0.827	0.000
COSTANTE	24.005	0.000	3.897	0.015	21.104	0.000	-2.128	0.145
AGRICOLTUR	-0.202	0.000	-0.07	0.012	0.397	0.074	0.417	0.000
MANIFATTUR	-0.043	0.129	-0.012	0.490	0.041	0.098	0.057	0.000
COSTRUZ	0.420	0.000	0.158	0.000	0.161	0.005	0.152	0.000
COMMERCIO	-0.300	0.000	0.042	0.419	-0.205	0.001	-0.006	0.858
INTERMEDIAZ	-0.422	0.000	-0.156	0.002	-0.479	0.083	-0.339	0.011
TDIS.	-0.123	0.037	-0.095	0.014	-0.356	0.034	0.046	0.614
MENO5	1.131	0.000	0.378	0.091	1.422	0.000	0.325	0.036
NOTITSTD	-0.784	0.037	-0.164	0.008	0.105	0.349	0.187	0.002
STRANRES	1.232	0.000	0.624	0.029	0.898	0.000	0.079	0.372
<i>Test per la dipendenza spaziale</i>	valore	<i>p-value</i>			valore	<i>p-value</i>		
Moran's I	23.97	0.000			23.22	0.000		
Robust LM (lag)	118.78	0.000			103.159	0.000		
Robust LM (error)	0.184	0.677			7.358	0.006		
<i>Test per l'eteroschedasticità</i>	valore	<i>p-value</i>	valore	<i>p-value</i>	valore	<i>p-value</i>	valore	<i>p-value</i>
Breusch-Pagan test	5092.61	0.000	4984.86	0.000	175.42	0.000	69.58	0.000
Koenker-Bassett test	253.30	0.000			144.97	0.000		
White	573.96	0.000			254.82	0.000		

In Veneto l'elettorato leghista, specie nel 2008, appare concentrarsi in quei comuni caratterizzati principalmente dalla presenza di settori produttivi legati all'agricoltura (0.417), alla manifattura (0.05) ed alle costruzioni (0.15). In entrambi i momenti elettorali, i modelli *spatial lag* producono un migliore adattamento ai dati, come si evince dalla riduzione dei valori degli specifici test, rispetto ai modelli classici. Il valore significativo del *Breusch-Pagan test*, pur riducendosi, indica il permanere di eteroschedasticità. Ciò potrebbe indurre a ritenere che gli effetti spaziali non siano stati del tutto annullati.

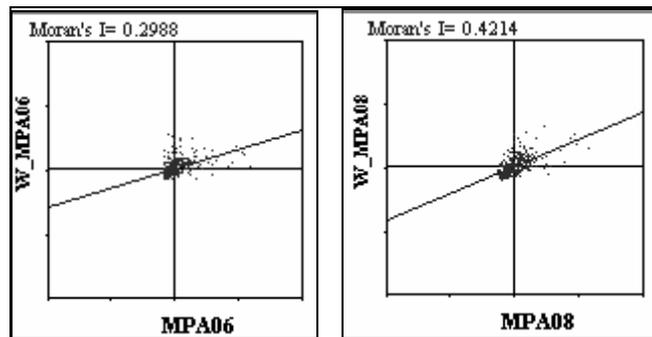
#### 4.2 Il Movimento per l'Autonomia in Sicilia

Il Movimento per l'Autonomia (MpA) nasce nella primavera del 2005 come conseguenza di una scissione dall'UDC regionale per volere di colui che sarebbe diventato il leader del movimento, nonché attuale Governatore della Regione Sicilia, Raffaele Lombardo. Al primo appuntamento elettorale delle Politiche del 2006, il Movimento si presenta in lista con la Lega. Insieme ottengono alla Camera il 4.58% dei consensi su base nazionale. Nel 2008 l'MpA si presenta in coalizione con il PDL ed ottiene, su base nazionale, l'1.13% alla Camera e l'1.08% al Senato riuscendo ad eleggere 8 deputati e 2 Senatori ed entra a far parte del Governo Berlusconi con 2 sottosegretari.

L'analisi qui proposta si limita ad osservare la performance territoriale del movimento autonomista in Sicilia e considera, come descritto ad inizio paragrafo, le ultime due elezioni politiche: quella del 2006 e del 2008.

Come per l'analisi precedentemente condotta sul consenso territoriale espresso in favore della Lega, anche nel caso dell'MpA, l'indagine prende l'avvio dal calcolo della correlazione spaziale globale attraverso, l'impiego dell'indice di Moran (Fig. 4). Nel 2006 l'MpA fa registrare un valore del coefficiente pari a 0.30, valore non paragonabile a quello registrato in Lombardia, ma soprattutto in Veneto, dalla Lega in occasione della prima apparizione nell'agone elettorale nazionale<sup>10</sup>.

**FIGURA 4.** Elezioni politiche 2006 e 2008. MpA: indice di Moran nei comuni della Sicilia.



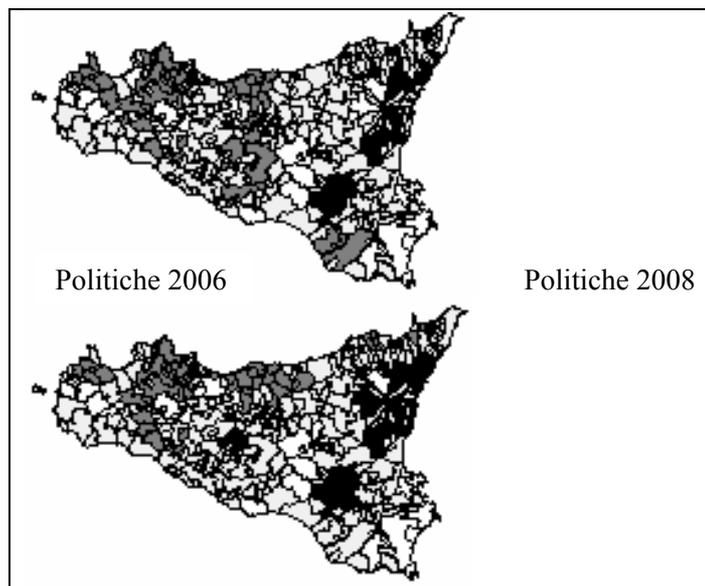
<sup>10</sup> Da evidenziare, tuttavia, non solo le circostanze politiche in cui si è trovata la Lega nel 1992 e con l'avvento di tangentopoli nel 1994, quanto il fatto che già nel 1992 la Lega aveva partecipato a due elezioni europee. Nel 1984, insieme ad altre liste autonomiste e nel 1989 da sola; ottenendo rispettivamente lo 0.47% dei consensi nel primo caso e l'1.83% (e 2 seggi) nel secondo. Ciò ha inevitabilmente influito sulla diffusione territoriale del partito padano.

Nel 2008, complice probabilmente l'alleanza con la coalizione vincente di centro-destra, la diffusione territoriale del Movimento per l'Autonomia in Sicilia aumenta. L'indice di Moran mostra un incremento di circa 12 punti raggiungendo un valore di 0.42. Da un punto di vista globale, quindi, le Politiche del 2008 segnalano la presenza di effetti di contagio territoriale. Sarebbe, in altri termini, che esista una, anche se moderata, diffusione spaziale del consenso autonomista.

Per comprendere meglio dove si concentri lo 'zoccolo duro' dell'elettorato dell'MpA, che non vuol dire solo dove l'MpA ottiene più consensi ma quali sono quei comuni che 'contagiano' maggiormente i comuni limitrofi, come in precedenza, è apparso utile il ricorso alle informazioni fornite dagli indicatori locali di associazione spaziale.

La figura 5 mostra la distribuzione territoriale dei cluster con valori positivi degli indicatori locali di associazione spaziale. In entrambe le elezioni, come si nota, l'area geografica di maggiore diffusione del consenso autonomista si colloca alle falde dell'Etna, interessando in prevalenza i comuni del catanese, dove maggiore è l'influenza politica del leader Raffaele Lombardo ed alcune realtà locali più a sud che costituiscono zona di origine del leader medesimo. Di contro, il cluster connotato da bassi valori di consenso per l'MpA interessa, specie nel 2008, le aree settentrionali dell'Isola comprendendo comuni che insistono per la maggior parte in territorio palermitano.

**FIGURA 5:** Elezioni politiche 2006 e 2008. MpA: mappa dei cluster LISA - Sicilia.



In un secondo momento sono stati stimati i modelli prevedendo le stesse variabili indipendenti utilizzate in precedenza per la Lega. La tabella 5 riporta il solo valore delle stime dei modelli classici. Osservando i coefficienti di determinazione  $R^2$  in entrambe le elezioni, ci si accorge della cattiva specificazione del modello che spiega una percentuale molto bassa di varianza. È probabile che le variabili utilizzate non siano funzionalmente legate alla variabile dipendente e ne esistano altre, magari non strettamente connesse alla struttura economica e produttiva, in grado di produrre un miglior adattamento. Non è da escludere, inoltre, che l'estrema variabilità territoriale della dipendente possa aver creato problemi computazionali che si riflettono sulla bontà dell'adattamento.

**Tabella 5:** *Elezioni politiche 2006 e 2008. Classic models - Sicilia*

	Classic Model		Classic Model	
Adjusted $R^2$	0.041		0.027	
Log likelihood	-1282.97		-1280.77	
AIC	2585.95		2581.54	
Schwarz Criterion	2625.61		2621.21	
Variabile	$\beta$	<i>p-value</i>	$\beta$	<i>p-value</i>
<i>W MPA</i>				
COSTANTE	11.400	0.000	8.813	0.000
AGRICOLTUR	-0.043	0.895	-0.480	0.000
MANIFATTUR	-0.065	0.111	-0.037	0.000
COSTRUZ	-0.033	0.516	-0.033	0.000
COMMERCIO	-0.009	0.877	0.136	0.000
INTERMEDIAZ	-1.635	0.000	-1.145	0.003
TDIS.	-0.161	0.599	0.054	0.000
MENO5	0.027	0.989	0.286	0.000
NOTITSTD	-0.150	0.096	-0.175	0.081
STRANRES	0.005	0.680	-0.453	0.849
<i>LAMBDA</i>				
<i>Test per la dipendenza spaziale</i>	<i>valore</i>	<i>p-value</i>	<i>valore</i>	<i>p-value</i>
Moran's I	8.69	0.000	12.55	0.000
Robust LM (lag)	9.628	0.001	3.230	0.072
Robust LM (error)	0.436	0.508	25.424	0.000
<i>Test per l'eteroschedasticità</i>	<i>valore</i>	<i>p-value</i>	<i>valore</i>	<i>p-value</i>
Breusch-Pagan test	67.68	0.000	43.12	0.000
Koenker-Bassett test	12.69	0.176	11.20	0.262
White	59.43	0.284	66.34	0.120

Gli specifici test sul controllo degli effetti spaziali o non sono significativi (come nel caso del *Robust LM error* nel 2006) o mostrano valori notevolmente più bassi rispetto a quelli riscontrati nei modelli precedenti. I valori non significativi dei test relativi al controllo dell'eteroschedasticità, inoltre, non permettono di rifiutare l'ipotesi sulla presenza di omoschedasticità. Il fatto che i valori della varianza siano costanti, confermerebbe la non interdipendenza tra gli errori e quindi l'assenza di effetti territoriali.

L'estrema variabilità territoriale ha creato problemi computazionali sicuramente nella stima dei modelli spaziali che, pertanto, non è stato possibile stimare mediante opportuni criteri di specificazione. Ai fini di questo lavoro, non volendo approfondire gli aspetti più propriamente tecnici (Haining, 1990), l'estrema variabilità della variabile dipendente, riscontrata nei dati sottoposti ad analisi, ha generato una matrice inversa mal condizionata che non ha permesso di ottenere nei modelli spaziali stimatori efficienti, corretti e validi.

## 5. Conclusioni

Lo studio ha tentato di analizzare la capacità di espansione territoriale della Lega e dell'MpA in quelle regioni in cui questi partiti raccolgono la maggior quota di consenso. Attraverso le misure ed i modelli per l'analisi degli effetti spaziali si è tentato di osservare il ruolo che la contiguità svolge nel processo di diffusione della forza elettorale di questi partiti 'a vocazione' territoriale.

L'analisi condotta attraverso le misure di autocorrelazione spaziale, sia globale ( $I$  di Moran) sia locale (*LISA*) ha permesso di evidenziare la formazione nel tempo di un'area geo-elettorale che dal nord del Veneto si è spostata in direzione sud-ovest e, specularmente, dal nord della Lombardia a sud. Sembra così realizzarsi un processo di diffusione che interessa un'area interregionale in cui il consenso raccolto dalla Lega tende a espandersi oltre i confini amministrativi regionali. Il dato relativo al valore dell'autocorrelazione spaziale, relativo alle prime tre elezioni considerate, mediamente più elevato in Veneto rispetto al valore della Lombardia, conferma l'ipotesi sul radicamento stabile della Lega in quelle aree, nonché il ruolo storicamente esercitato dai comuni veneti nel dare impulso al processo di espansione dell'elettorato leghista.

L'applicazione dei modelli, pur confermando il ruolo inizialmente esercitato dai comuni del Veneto, suggerisce l'esistenza, in entrambe le regioni, di consistenti effetti spaziali non legati alla simile struttura socio-economica

dell'area quanto, piuttosto, al ruolo svolto dal partito nel raccogliere e promuovere le istanze del territorio.

Considerazioni di ordine diverso emergono dall'analisi delle misure e dei modelli applicati alla performance dell'MpA. Il valore non elevato dell'autocorrelazione spaziale suggerisce la presenza di una diffusione territoriale di intensità, tuttavia, limitata ad un'area circoscritta della regione siciliana. Questo aspetto appare confermato anche dalla stima dei modelli, le cui difficoltà computazionali riscontrate suggeriscono una più approfondita specificazione in termini di scelta delle variabili indipendenti. Più verosimilmente, lo studio della diffusione territoriale del consenso raccolto dall'MpA indica la presenza di eventuali effetti spaziali incidenti su un'area molto ristretta della regione siciliana.

### *Bibliografia*

- Aimonetto, Davide (1994), *I libri sulla Lega*, in Giovanni De Luna (a cura di), *Figli di un benessere minore. La Lega 1979-1993*. Scandicci (FI), La Nuova Italia Editrice: pp. 279-91.
- Anselin, Luc (1988), *Spatial Econometrics: Methods and Models*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers.
- Anselin, Luc (1995), "Local Indicators of Spatial Association – LISA." *Geographical Analysis* 27(2): 93-115.
- Anselin, Luc, and Anil K. Bera (1998), "Spatial Dependence in Linear Regression Models with an Introduction to Spatial Econometrics." In *Handbook of Applied Economic Statistics*, eds. Aman Ullah and David E.A. Giles. New York: Marcel Dekker.
- Anselin, Luc, Florax R. J. G. M. and Rey, S. J. (2004) (eds), *Advances in Spatial Econometrics*, Berlin Heidelberg, Springer-Verlag.
- Anselin, Luc, and Wendy K. Tam Cho (2002), "Spatial Effects and Ecological Inference." *Political Analysis* 10(3): 276-297.
- Busch, Marc L., and Eric Reinhardt. 2000. "Geography, International Trade, and Political Mobilization in U.S. Industries." *American Journal of Political Science* 44(4): 703-719.
- Cho, Wendy K. Tam. 2003. "Contagion Effects and Ethnic Contribution Networks." *American Journal of Political Science* 47(2): 368-387.
- Darmofal, David. 2006. "The Political Geography of Macro-Level Turnout in American Political Development." Forthcoming. *Political Geography*.
- De Winter, Lieven e Huri Türsan, a cura di, (1998), *Regionalist Parties in Western Europe*. London & New York, Routledge.
- Diamanti, Ilvo (1995), *La Lega: geografia, storia e sociologia di un nuovo soggetto politico*. Roma, Donzelli.

- Gimpel, James G., and Wendy K. Tam Cho. 2004. "The Persistence of White Ethnicity in New England Politics." *Political Geography* 23: 987-1008.
- Gleditsch, Kristian Skrede (2002), *All International Politics is Local: The Diffusion of Conflict, Integration, and Democratization*. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.
- Gleditsch, Kristian Skrede and Michael D. Ward (2000), "Peace and War in Time and Space: The Role of Democratization." *International Studies Quarterly* 43: 1-29.
- Haining, R. (1990), *Spatial data analysis in the social and environmental sciences*. Cambridge, Cambridge University Press.
- Most, Benjamin A., and Harvey Starr. 1980. "Diffusion, Reinforcement, Geopolitics, and the Spread of War." *American Political Science Review* 74(4): 932-46.
- Most, Benjamin A., and Harvey Starr. 1982. "Case Selection, Conceptualizations and Basic Logic in the Study of War." *American Journal of Political Science* 26(4): 834-856.
- Most, Benjamin A., and Harvey Starr. 1983. "Conceptualizing 'War': Consequences for Theory and Research." *Journal of Conflict Resolution* 27(1): 137-159.
- O'Loughlin, John. 2002. "The Electoral Geography of Weimar Germany: Exploratory Spatial Data Analyses (ESDA) of Protestant Support for the Nazi Party." *Political Analysis* 10: 217-243.
- Shin, Michael, and John Agnew. 2002. "The Geography of Party Replacement in Italy, 1987-1996." *Political Geography* 21: 221-242.
- Starr, Harvey. 1991. "Democratic Dominoes: Diffusion Approaches to the Spread of Democracy in the International System." *Journal of Conflict Resolution* 35(2): 356-381.
- Starr, Harvey. 2001. "Using Geographic Information Systems to Revisit Enduring Rivalries: The Case of Israel." *Geopolitics* 5(Summer): 37-56.
- Starr, Harvey, and Benjamin A. Most. 1976. "The Substance and Study of Borders in International Relations Research." *International Studies Quarterly* 20(4): 581-620.
- Starr, Harvey, and Benjamin A. Most. 1978. "A Return Journey: Richardson, 'Frontiers' and Wars in the 1946-1965 Era." *Journal of Conflict Resolution* 22(3): 441-467.
- Starr, Harvey, and Benjamin A. Most. 1983. "Contagion and Border Effects on Contemporary African Conflict." *Comparative Political Studies* 16(February): 92-117.
- Tronconi, Filippo (2009), *I partiti etnoregionalisti. La politica dell'identità territoriale in Europa Occidentale*. Bologna, Il Mulino.
- Ward, Michael D. and Kristian Skrede Gleditsch (2002). "Location, Location, Location: An MCMC Approach to Modeling the Spatial Context of War and Peace." *Political Analysis* 10: 244-260.



# **Elections, Governments and MP's in Sub-national Spain. The role of Non-State-Wide Parties**

di Josep Maria Reniu (Universitat de Barcelona)

## *Introduction*

Unfortunately, Spanish political science still presents a large number of academic gaps in some objects of analysis. One relevant of them is government's formation, which has been received little attention: there are few state-wide analyses and sub-national; moreover, it is worrying the absence of coalition analysis.

The argument used to explain the first absence is empirical: there are no coalition governments in national institutions. Since then, a part of academics explain that political parties have an unconscious or unjustified negative to achieve them. More exactly, non state-wide parties (NSWP) have been considered as a not jointly liable, irrational and without sense of state. Nevertheless, we believe that this behaviour can be explained from strategic calculations of these parties before dealing with majority parties in order to share government accountability<sup>1</sup>.

After analysing the process of government formation, it appears that one of the most relevant factors considered by state and no state-wide parties is the consequences of coalition government in sub-national arenas. For state-wide parties, they are tools to be dealt when they negotiate; for non state-wide parties (that is to say, for Catalan CiU, Basque PNV and Canarian CC) they are the main value, since they are NSWP. According to that, one of the most encouraging results is the need for analysing more deeply interrelations between actors in different arenas where they play. For instance: dynamics generated by multilevel governance, such as differences in electoral behaviour according to national or sub-national level; legislative production and competence conflict between sub-national and national governments; reciprocal influences between government formation in sub-national and national institutions.

---

<sup>1</sup> For an accurate analysis of minority government formation processes see Reniu, Josep Ma. (2002): *La formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996*. Madrid, CIS/Siglo XXI.

In this field of analysis one can find the main points of interest about the process of government formation in sub-national Spain, since parties use a high profusion of coalition solutions. The existence of multiple sub-national coalition governments, minority party governments which are supported by parliamentary agreements, or oversized coalition governments draws a picture that, at least, raises some questions.

One of the first aspects to be analyzed is party behaviour, because parties do not form coalition governments in national institutions, but they are used to form them in sub-national arenas. That is to say that is urgent to establish a typology of sub-national executives, and also to study the role of NSWP in government formation results. The main question to answer is if sub-national and national cleavages are relevant to explain the government formation process, since sub-national cleavage only appears in some parts of Spain.

Our aim is to analyse sub-national executives according to coalition theories. We use a typology based on different variables, such as: number of parties in government, number of seats of parties, number of ministerial portfolios, moment in which a coalition is formed, party ideology, party wideness, government stability and electoral output. In order to identify governments, we follow criteria established by Kaare Strom (1990). So, we count a new government after one of these facts: 1) a parliamentary election; 2) a change of prime minister; 3) a change in party composition of government, 4) a change in parliamentary status of government: from majority to minority or the opposite case<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Kaare Strom (1990): *Minority government and majority rule*. Cambridge, Cambridge University Press.

Table 1. Number of sub-national governments, by CCAA (1980-2003)

<b>Autonomous Community (CCAA)</b>		
	<b>Governments</b>	<b>%</b>
Andalusia	7	5,0
Aragon	9	6,5
Asturias	7	5,0
Balearic Islands	10	7,2
Basque Country	12	8,6
Canarian Islands	10	7,2
Cantabria	11	7,9
Castilla-La Mancha	6	4,3
Castilla-Leon	9	6,5
Catalonia	7	5,0
Extremadura	6	4,3
Galicia	10	7,2
La Rioja	7	5,0
Madrid	6	4,3
Murcia	8	5,8
Navarre	7	5,0
Valencian Community	7	5,0
Total	139	100,0

Source: own elaboration.

These criteria have been converted in an accepted protocol by government formation studies. They identify traditional government formation causes (criterion 1 and 2), but also two more causes, which are sometimes obviated by formal approach. The third criterion –changing party composition– considers changes in executive when they modify the number of ministries of every party. For instance, reshuffles of ministries of the same party do not count for a new government. But, if the reshuffle implies ministries from different parties, government dynamics is altered, so a new government is counted. Finally, the fourth criterion –changing parliamentary support– is a key element to identify a new executive, apart from the reason of parliamentary support<sup>3</sup>. According to these criteria, we offer the number of sub-national governments during period 1980-2003 (Table 1).

---

<sup>3</sup> Causes can be wide: if a party rejects (or a faction), if there are by-elections (however, this variable does not appear in spanish regions), if another party joints the executive after having formed a coalition (that is the case in some Basque governments).

## 1. The variables

### a) The number of parties

This is one of existing variables in government formation analysis and, in particular, in coalition formation analysis. Formal and multidimensional approaches include it, since it is essential to define the concept of coalition government and useful to predict future stability of an empirical one.

From a theoretic point of view, formal theories have studied governments included by more than one party, but multidimensional approach have confirmed that coalition dynamics also works when a party rules alone and needs parliamentary support from other parties (formal or informal).

On the other side, the number of parties has been used, formally considered, as an indicator of potential stability. The more the number of parties in government, the more the instability. For instance, *pentapartito* Italian governments were one of the worst possible scenarios. As we will explain, Spanish case does not confirm supposed causality relation between the number of parties and stability, because it is rather possible to dissolve regional parliaments before the term, and especially because Spanish regional governments tend to take advantage of time.

On the other side, the number of seats refers to the relative parliamentary support of government parties. The most used parameter is the difference between seats (the number of) that every party carries to the government. The result could be an equilibrated or non equilibrated coalition government. In order to compare the data, we use the percentage of seats.

Table 2. Sub-national governments according to the number of parties

<b>Number of parties in government</b>		
	<b>Governments</b>	<b>%</b>
1	89	64,0
2	38	27,3
3	9	6,5
4	3	2,2
Total	139	100,0

Source: own elaboration.

The data shows that the large amount of governments have been composed by one party (Table 2), whatever being majority and minority. Another relevant point is that one out of three has been a coalition executive, generally composed by two parties.

If, on the other side, we observe relative weight of coalition government parties, the data could not be more clear and convincing: more than 90% of coalition executives have been unbalanced (table 3). In other words, one of the parties has been powerful (in seats) than the other(s).

Table 3. Sub-national coalition governments according to weight of parties

<b>Importance of parties</b>		
	<b>Governments</b>	<b>%</b>
Balanced	3	6,0
Unbalanced	47	94,0
Total	50	100,0

Source: own elaboration.

There have been only three cases of balanced coalition governments: Eiroa García (Aragon, PAR-PP; 1991-1993), Ardanza II (Basque Country, PNB-PSE; 1986-1990) and Olarte (Canarian Islands, CDS-AIC; 1988-1991).

#### b) Parliamentary status

That is another indispensable variable. The objective of government formation process is to guarantee that parties which pretend to access to executive have a sufficient parliamentary support. We use the adjective sufficient with clear intention, since formal theories that consider parliamentary majority as a requirement have been contested by other approaches that consider other support formulas, which also guarantee government viability<sup>4</sup>.

The distribution of governments according to parliamentary status shows that almost 40% of them have been supported by the majority (Table 4), which points out the importance of government coalitions in Spain.

---

<sup>4</sup> This change in considering absolute majority as an indispensable requirement to form an executive has been matched up with confirmation of high outputs of supporting parties experiences (for instance, the case of CiU in spanish state-wide parliament between 1993-96 and 1996-2000) and with the fact that government formation rules (investiture) do not need absolute majority of votes, but minority. The candidate for primer minister has to be *tolerated* by parliament. This is a characteristic from negative parliamentarism, which implies, in practice, an incentive to form minority governments. In sub-national governments they represent the 25% of all governments. For a more detailed analysis see Bergman, Torbjörn (1993): "Formation rules and minority governments". *European Journal of Political Research*, 23, 55-66; and Reniu, Josep Ma & Bergman, Torbjörn: "*Estrategias, objetivos y toma de decisiones de los partidos políticos españoles en la formación de gobiernos estatales*". *Política y Sociedad*, 40:2, 63-76, (2003).

Table 4. Number of governments according to parliamentary status

<b>Parliamentary status</b>		
	<b>Governments</b>	<b>%</b>
Single-party majority	55	39,6
Single-party minority	34	24,5
Majority coalition	29	20,9
Minority coalition	21	15,1
Total	139	100,0

Source: own elaboration.

Despite that single-party minority governments are in the second position, 36% of governments in sub-national Spain are coalitions. If we consider this data in relation with total of minority situation, the number of coalitions rises up since 60,5%. But, more relevant, one should not forget that minority governments, which are used to be single-party, are usually supported by other parties. So, it makes them to active coalition bargaining process in order to formalise external support<sup>5</sup>.

Table 5. Coalition governments according to parliamentary status and CCAA

<b>CCAA</b>	<b>Number of seats (% of governments)</b>			
	<b>Single-party majority</b>	<b>Single-party minority</b>	<b>Majority Coalition</b>	<b>Minority Coalition</b>
Andalusia	57,1	14,3	28,6	-
Aragon	-	44,4	33,3	22,2
Asturias	28,6	57,1	14,3	-
Balearic Islands	40,0	20,0	20,0	20,0
Basque Country	-	25,0	16,7	58,3
Canarian Islands	10,0	10,0	40,0	40,0
Cantabria	27,3	27,3	45,4	-

<sup>5</sup> Discussion and analysis of variables that influence in government formation process have been written by Josep M<sup>a</sup> Reniu. He indicates, as a more relevant variables, formation rules, party objectives, and *diferential of political influence*. These variables could explain negative attitude to form a coalition when a party can obtain more benefits if it remains in the opposition than in the government (Reniu, 2002).

Castilla-La Mancha	100,0	-	-	-
Castilla-Leon	55,6	33,3	11,1	-
Catalonia	-	-	57,1	42,9
Extremadura	83,3	16,7	-	-
Galicia	40,0	20,0	20,0	20,0
La Rioja	57,1	14,3	28,6	-
Madrid	66,7	33,3	-	-
Murcia	100,0	-	-	-
Navarre	-	85,7	-	14,3
Valencian Community	71,4	14,3	14,3	-

Source: Own elaboration.

Table 5 shows distribution of sub-national governments according to the number of seats. Castilla-La Mancha, Extremadura, Madrid and Murcia are CCAA without coalition governments. Moreover, all governments of Castilla-La Mancha and Murcia have been of one party majority. At the other side, Catalonia is the only CCAA where all governments have been of coalition; in Navarre coalitional dynamics has produced single-party minority governments and one minority coalition. Nevertheless, the main point of interest appears when the data is related to the type of CCAA: nationality or common regime (Table 6)<sup>6</sup>. So, one interesting point is showed: results of government formation processes differ according to the type of CCAA. Data shows that nationalities tend to form coalition governments, since less than a quarter of governments are one party majority.

---

<sup>6</sup> Although this is a denomination revisited and criticized by a part of discipline, we use it since it puts out a substantial difference between regions: effective authority of regional governments of dissolving the parliaments anticipatedly and summoning elections. This authority not only dot it provoke the effects of “variable geometry” of elections, but also it is used as an strategic tool which influences type of government formed. The main factor, in this sense, makes reference to the term of government. For nacionalities, anticipated dissolution implies a new legislature, while for common regions the term of a new executive is fixed: the rest of time until finishing parliamentary term (see article 42 of Law 5/1985, reformed by Law 13/1994, and also reformed regional statutes of autonomy). See also Strom, Kaare; Swindle, Stephen M. (2002): “Strategic parliamentary dissolution”, *American Political Science Review*, 96:3, 575-591; and Wert, José Ignacio: “Elecciones autonómicas en España 1980-1996: una visión de conjunto”, Alcántara, Manuel; Martínez, Antonia (eds.): *Las elecciones autonómicas en España, 1980-1997*. Madrid, CIS. 504-526.

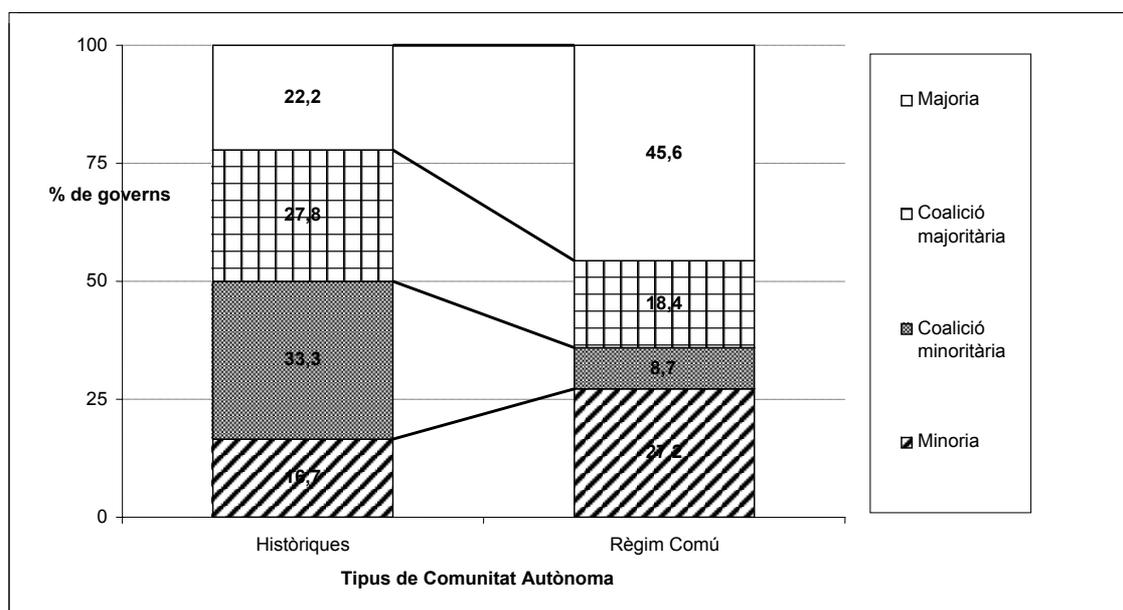
Table 6. Sub-national governments according to parliamentary status and type of CCAA

Type of CCAA	Number of seats (% of governments)			
	Single-party majority	Single-party minority	Majority coalition	Minority coalition
Nationality	22,2	16,7	27,8	33,3
Common regime	45,6	27,2	18,4	8,7

Source: own elaboration.

On the other side, in common regime CCAA coalition solution represents 27% of governments, most of them one party majority.

Graphic n° 1. Parliamentary status of sub-national governments according to type of CCAA



Source: Own elaboration.

Differences between types of sub-national governments according to number of seats can be seen in graphic 1. Nationalities present a higher amount of (majority and minority) coalitions. On the other side, common CCAA stand out especially for the high number of one party governments, majority -almost 46%-, and minority also (27%).

Anyway, this large group of minority governments –one party or coalition– could be classified in relation with the number of seats that support them (Table 7). If we establish three groups, minority governments belong to group of 46-50% of seats, especially minority coalition executives. Another curious data is also the significant presence of coalition governments below of 46% of seats, which should be related with their high stability (for instance, in Catalan governments of Pujol or in Balearic Islands with Antich): this reinforce another time our argument, which invalids the equivalence between minority support and instability.

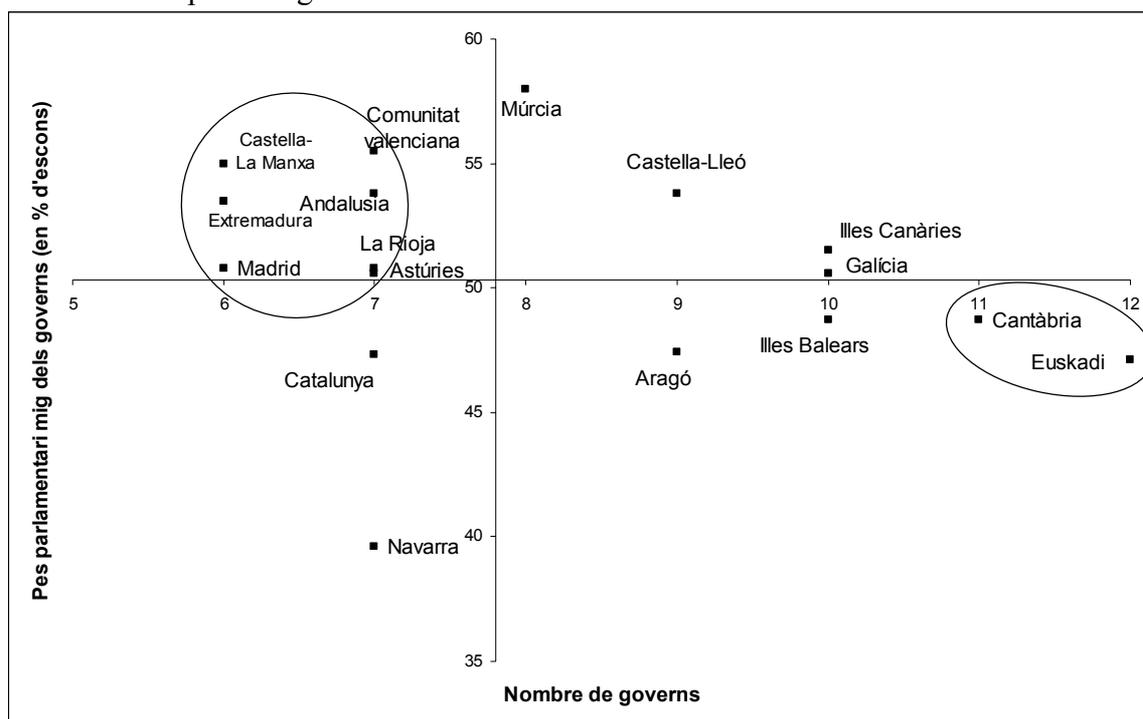
Table nº 7. Sub-national minority governments according to their parliamentary weight

<b>Parliamentary weight</b>		
<b>&lt; 40 %</b>	<b>40-45 %</b>	<b>46-50 %</b>
<i>Antich</i>	Ardanza I	<i>Ardanza II</i>
<i>Ardanza VII</i>	Chaves II	<i>Ardanza III</i>
Aznar	Cruz Alli	<i>Cañellas II</i>
Cañellas I	Garaikoetxea I	Cañellas V
Espert	Garaikoetxea II	<i>Fdez. Albor III</i>
Fdez. Albor I	<i>Ibarretxe II</i>	Fdez. Albor IV
Gómez Rocés I	Leguina III	<i>Fdez. Martín</i>
Hormaechea II	Marco Berges	<i>Gomez Rocés II</i>
Hormaechea V	<i>Pujol VI</i>	<i>Glez. Laxe</i>
<i>Olarte</i>	<i>Pujol VII</i>	Hormaechea I
<i>Pujol I</i>	<i>Rojas I</i>	<i>Ibarretxe I</i>
<i>Rojas II</i>	Sanz Sesma II	<i>Ibarretxe III</i>
Sanz Sesma I	Silva II	<i>Iglesias</i>
Urralburu I	Tejedor Sanz	Leguina II
Urralburu II		Lerma II
		Madrid
		Marqués
		Marraco
		Nalda
		<i>Otano Cid</i>
		Rguez. Vigil
		Rguez. Ibarra IV
		Trevín
<b>15 (10-5)</b>	<b>14 (10-4)</b>	<b>23 (12-11)</b>

Source: own elaboration. (italics mean coalition government)

Distributing CCAA according to the number of governments and the mean percentage of seats owned discriminates in a significant way (graphic 2). One group appears on the left up corner, which is formed by stable CCAA, since the amount of executives is equal to elections, and have majority governments (Castilla–La Mancha, Extremadura and Madrid). In the same corner, but with some more governments, there is a group of stable and majority CCAA (La Rioja, Valencian Community, Asturias and Andalusia). One should remark that a nationality, Andalusia, belongs to it, based on common regime profile. The reason must be found in the party system, dominated by PSOE during all period.

Graphic n° 2. CCAA distributed according to the number of governments and the mean percentage of seats owned



Source: own elaboration.

Another group (down right corner) is formed, without less homogeneity, by Aragon, Balearic Islands, Cantabria and Basque Country. It can be called unstable and minority group. Galicia is located next to it, but it has a majority profile, as Canary Islands and Castilla-Leon. Finally, in the left down

corner, Catalonia is next to majority and stable profile, but in transitory position; Navarre's governments have the less mean of seats, but they are stable.

c) The moment of making a coalition

One really interesting point in analysing coalition government formation processes is the moment when parties coalesce (Table 8). According to it, coalition governments have basically post-electoral, after reaching agreements. It must be point out that when agreement between parties have been reached before election results (pre-electoral), it generally occurs in Catalonia (up to six times between CDC and UDC), and exceptionally in the Basque Country (Ibarretxe II, when PNV and EA establish an electoral coalition) and in Canarian Islands (one government formed by CC, when this former electoral coalition was constituted).

Table nº 8. Number of coalition governments according to the moment they coalesce

<b>Coalitional moment</b>		
	<b>Governments</b>	<b>%</b>
Pre-electoral	8	16,0
Post-electoral	40	80,0
Mixed	2	4,0
Total	50	100,0

Source: Own elaboration.

After explaining the concept, the fact that most of the governments are post-electoral has still more relevance. Moreover, two have been pre and post-electoral (Pujol II, in which ERC was incorporated in the last year of term; Ibarretxe III, in which IU was incorporated after elections, but PNV and EA established an electoral coalition) (Table 9).

Table nº 9. Number of coalition governments according to the moment of coalition and CCAA

CCAA	Moment when parties coalesce (% of governments)		
	Pre-electoral	Post-electoral	Mixed
Andalusia	-	100,0	-
Aragon	-	100,0	-
Asturias	-	100,0	-
Balearic Islands	-	100,0	-
Basque Country	11,1	77,8	11,1
Canarian Islands	12,5	87,5	-
Cantabria	-	100,0	-
Castilla-Leon	-	100,0	-
Catalonia	85,7	-	14,3
Galicia	-	100,0	-
La Rioja	-	100,0	-
Navarre	-	100,0	-
Valencian Community	-	100,0	-

Source: own elaboration.

The data from table 10 shows us that in common CCAA parties coalesce after elections (with only one exception).

Table nº 10. Number of coalition governments according to the moment of coalition and type of CCAA

Type of CCAA	Moment when parties coalesce (% of governments)		
	Pre-electoral	Post-electoral	Mixed
Nationality	31,8	57,1	9,1
Common	3,6	96,4	-

Source: own elaboration.

On the other side, in two nationalities pre-electoral coalitions have been tried with good results (in Catalonia and the Basque Country), and they also have had pre and post-electoral governments: after a pre-electoral agreement, (CDC and UDC in Catalonia; PNV and EA in the Basque Country) another party has joint them (ERC in Catalonia and IU in the Basque Country).

d) The ideology of parties

This variable does not give, at the beginning, so much information. Ideology position of parties in coalition governments (see table 11) does not indicate any clear tendency.

Table nº 11. Coalition governments according to parties' ideology

<b>Parties' ideology</b>		
	<b>Governments</b>	<b>%</b>
Homogeneous	22	44,0
Heterogeneous	28	56,0
Total	50	100,0

Source: Own elaboration.

As it can be seen, there is a similar distribution of frequencies of homogeneous and heterogeneous governments. As a first approximation, data for every CCAA (Table 12) shows differences between those CCAA where all governments have been homogeneous (Asturias, Castilla-Leon, Catalonia and Valencian Community) and those where all governments have been heterogeneous (Andalusia, Aragon, La Rioja and Navarre).

Table 12. Number of coalition governments according to parties' ideology and CCAA

<b>CCAA</b>	<b>Ideology</b>	
	<b>(% de governments)</b>	
	<b>Homogeneous</b>	<b>Heterogeneous</b>
Andalusia	-	100,0
Aragon	-	100,0
Asturias	100,0	-
Balearic Islands	75,0	25,0
Basque Country	33,3	66,7
Canarian Islands	25,0	75,0
Cantabria	60,0	40,0
Castilla-Leon	100,0	-
Catalonia	100,0	-
Galicia	25,0	75,0
La Rioja	-	100,0
Navarre	-	100,0
Valencian Community	100,0	-

Source: Own elaboration.

e) The range of parties

All previous variables indicate, with more or less support, that territorial factor would be a key to understand coalition behaviour and government formation. Presence of different parties in every level of government stimulates analysis of multilevel competence. Nevertheless, our point of interest rests only in sub-national level. For this purpose, the main distinction operates between state-wide parties (SWP) and non state-wide parties (NSWP) (which are present only in some CCAA).

Table nº 13. Sub-national governments according to the range of parties

<b>Range of parties</b>		
	<b>Governments</b>	<b>%</b>
SWP	80	57,6
NSWP	24	17,3
Mixed	35	25,2
Total	139	100,0

Source: Own elaboration.

More than the half of sub-national governments has been formed by SWP (Table 13). One government out of four has been formed by the two types of parties: one SWP with one NSWP. The data alert about the weight of NSWP: in an intuitive manner, we would have considered a higher presence, but reality shows that it is the lowest. That is to say that mixed governments are more frequent, because most of them include conservative PP (SWP) and one conservative NSWP. Effectively, PP has tried to deal with such parties in order to incorporate them, because both compete for the same electorate. One of the most significant examples can be found in Cantabria governments, formed by PP and UPCA (a NSWP).

Table n° 14. Number of governments according to range of parties and CCAA

Region	Range (% de governments)		
	SWP	NSWP	Mixed
Andalusia	71,4	-	28,6
Aragon	33,3	11,1	55,6
Asturias	100,0	-	-
Balearic Islands	60,0	-	40,0
Basque Country	-	58,3	41,7
Canarian Islands	10,0	30,0	60,0
Cantabria	36,4	18,2	45,4
Castilla-La Mancha	100,0	-	-
Castilla-Leon	100,0	-	-
Catalonia	-	100,0	-
Extremadura	100,0	-	-
Galicia	60,0	-	40,0
La Rioja	71,4	-	28,6
Madrid	100,0	-	-
Murcia	100,0	-	-
Navarre	28,6	57,1	14,3
Valencian Community	85,7	-	14,3

Source: Own elaboration.

As it can be seen (Table 14), just one CCAA has had strong presence of NSWP in government: Catalonia. Moreover, opposite to what would be thought, NSWP had a minor presence in Andalusia and Galicia, which are also nationalities (as Catalonia and the Basque Country are).

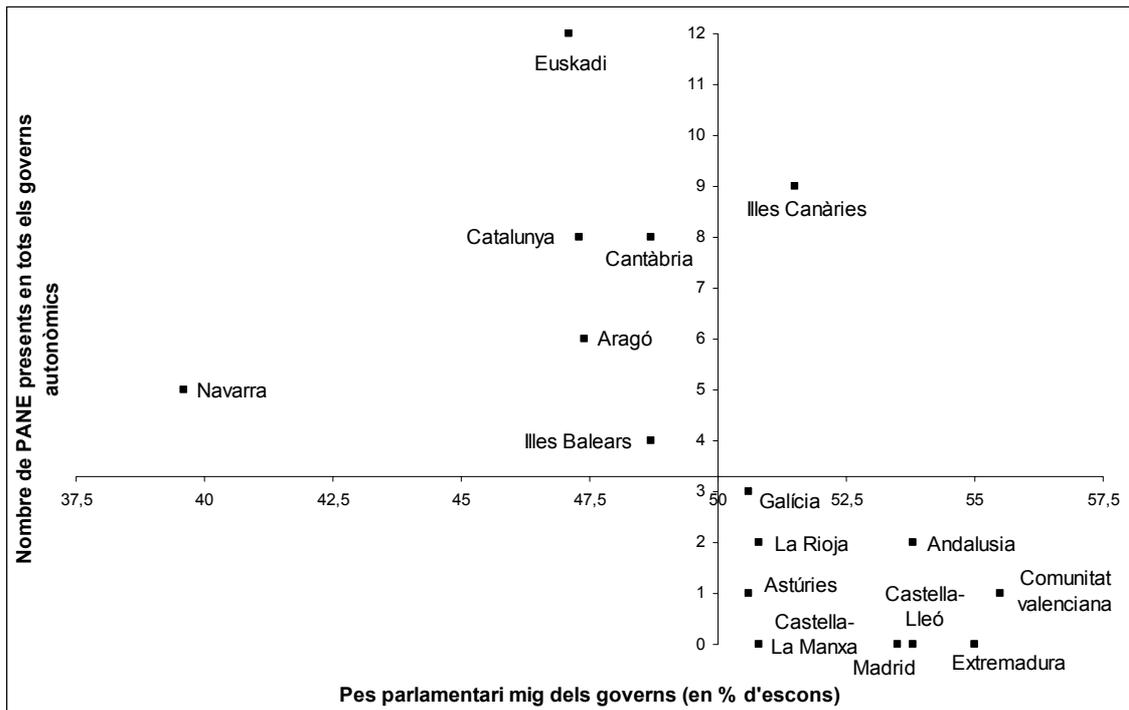
Table n° 15. Number of governments according to range of parties and type of CCAA

Type of CCAA	Range (%)		
	SWP	NSWP	Mixed
Nationalities	30,6	38,9	30,6
Common	67,0	9,7	23,3

Source: Own elaboration.

Prior sentences are reinforced thanks to data from table 15, where main differences are caused by the range of government parties. So, 67% of governments from common regions have been formed by NSWP, but 31% from nationalities. In fact, frequencies in nationalities are similar, but NSWP have had the highest weight, as can be suspected. However, great difference comes from low presence of NSWP governments in common CCAA (10%). It would be interesting to distribute CCAA according to the number of NSWP in executives and to the mean percentage of seats (Graphic 3).

Graphic nº 3. NSWP in office and mean percentage of seats held in every CCAA



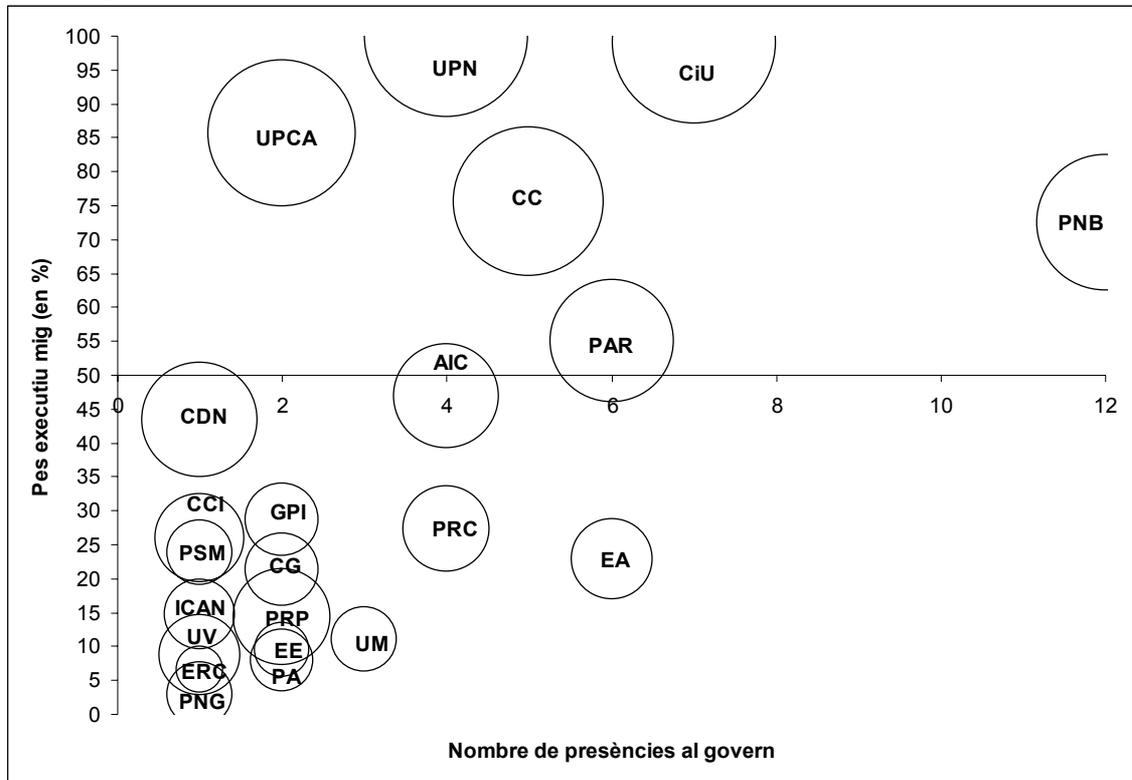
Source: Own elaboration.

Graphic distributes CCAA in two groups (with just one exception, Canarian Islands). The biggest includes CCAA where NSWP have had less presence than the mean value (which is about 3 NSWP). So, the number of seats of governments is over 50%. The other group includes CCAA with more than 3 NSWP present in governments, and where the number of seats does not

surpasses 50%. In other words, the more the NSWP are in government, the more minority number of seats executive has. So, the more the SWP are in governments, the more majority number of seats governments have.

As a consequence, we should explore causes of this situation. A tentative explanation is offered by graphic 4, which combines the number of governments with NSWP and the number of ministries these parties have had.

Graphic n° 4. NSWP in office, related to number of ministries led.



Source: Own elaboration.

There are few NSWP with more than 50% of ministries from governments in which they have been included. Only Basque PNB, Catalan CiU, Navarre UPN, Cantabrian UPCA, Canarian CC, and Aragon PAR and, on the border of 50%, Navarre CDN and Canarian AIC, have a relative sufficient weight to condition governments<sup>7</sup>. The rest of NSWP have a testimonial presence (1

<sup>7</sup> These parties belong to regions where coalition governments are usual: Catalonia, Basque Country, Canarian Islands, Aragon and Cantabria.

executive) or a moderate one (3 or 4 executives), which helps us to explain the two groups observed in graphic 3. As a consequence, relationship between NSWPs in executives and minority governments should be specified, since it is only true for small NSWPs, whose number of ministries is below 25%.

f) The stability of governments.

After considering characteristics of government formation process, executive outputs must be included. Stability is the immediate indicator of output<sup>8</sup>. According to it (table 16), 68% of all governments have been stable. If we consider that only one out of three executives is single-party majority, relationship between minority and instability does not feet to reality<sup>9</sup>.

Table n° 16. Number of governments according to stability

	<b>Stability</b>	
	<b>Governments</b>	<b>%</b>
Stable	94	67,6
Unstable	45	32,4
Total	139	100,0

Source: Own elaboration.

Table n° 17. Number of governments according to stability and CCAA

<b>Region</b>	<b>Stability</b>	
	<b>(% of governments)</b>	
	<b>Stable</b>	<b>Unstable</b>
Andalusia	71,4	28,6
Aragon	44,4	55,6
Asturias	85,7	14,3
Balearic Islands	50,0	50,0
Basque Country	58,3	41,7

<sup>8</sup> Methodological note: all governments have been qualified, without including the time when they are formed (just after elections or after another executive). So, in order to qualify an executive as unstable or stable, we have counted if it finished all disposable time since it was formed. For instance, an executive formed in the third year of parliamentary term that finish the rest of term is considered stable. But an executive formed just after elections that ends in the third year of parliamentary term is considered unstable. So that, considering stability differs from considering total duration.

<sup>9</sup> On the other side, this relationship does also not feet with state-wide executives. For instance, Aznar I minority government (1996-2000) has been the most long since the first democratic elections after Franco regime.

Canarian Islands	50,0	50,0
Cantabria	45,5	54,5
Castilla-La Mancha	100,0	-
Castilla-Leon	66,7	33,3
Catalonia	71,4	28,6
Extremadura	100,0	-
Galicia	40,0	60,0
La Rioja	85,7	14,3
Madrid	100,0	-
Murcia	75,0	25,0
Navarre	85,7	14,3
Valencian Community	85,7	14,3

Source: Own elaboration.

Data from table 17 indicates three regions where all executives have been stables: Castilla-La Mancha, Extremadura and Madrid. In these regions have never been formed any coalition government (but two minority executives, one in Extremadura and another in Madrid) nor have relevant NSWP. On the other side, in Galicia, Aragon, Cantabria, Balearic and Canarian Islands the unstable executives are frequent.

#### g) The electoral performance

Another part of government output analysis, so much interesting but less explored in Spain, is electoral performance of governing parties: incumbency effect studies (Table 18)<sup>10</sup>. As a first approach, considering if governments obtain or loose electoral support, data shows that there is a tendency: government parties in nationalities tend to obtain more benefits than losses, but in common CCAA the situation is the opposite. Nevertheless, it is just a tendency, since results of table 18 are so similar.

---

<sup>10</sup> We can define *incumbency effect* as the effect, in electoral words, of governing. It may be double sided: positive if we believe that governing produce benefits or, as Strom has pointed out, negative, because governing parties are judged with more hardness than other parties. So, it may be possible that governing parties loose electoral support in the subsequent election (see Strom (1990), "A behavioral theory of competitive political parties". *American Journal of Political Science*. 34). See also one of the first spanish approaches: Font, Joan (1999), "El pez grande se come al chico: las consecuencias electorales de gobernar en las CC.AA. y municipios españoles", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 87, 145-176. A more detailed analysis comes from Narud, Hanne Marthe (1996): "Party policy and government accountability", *Party politics*, 2, 4, 479-506.

Table n° 18. Number of governments according to electoral performance and type of CCAA

Type	Electoral performance (% of governments)	
	Benefits	Loses
Nationalities	56,3	43,8
Common regime	41,9	58,1

Source: Own elaboration.

A more deeply analysis reveals some interesting particularities (Table 19). Thanks to calculate aggregate<sup>11</sup> net and relative electoral outputs<sup>12</sup>, we can point out, as a first approach, scarce differences in electoral output of governing parties.

Table n° 19. Electoral performance of governing parties according to type of CCAA

		Net Electoral Performance (NEP)					
		Nationalities		Common regime		TOTAL	
		Mean	Stand. Dev.	Mean	Stand. Dev.	Mean	Stand. Dev.
	<b>TOTALS</b>	0,51	6,94	-1,22	7,65	-0,96	7,56
<b>Number</b>	<i>Minority</i>	2,52	9,32	-1,02	8,06	-0,42	8,33
<b>of seats</b>	<i>Majority</i>	-1,04	3,93	-1,35	7,42	-1,30	7,03
<b>Number</b>	<i>Single-party</i>	-0,09	8,49	-2,21	7,93	-2,01	7,97
<b>of parties</b>	<i>Coalition</i>	0,83	6,18	0,16	7,06	0,31	6,85
		Relative Electoral Performance (REP)					
		Nationalities		Common regime		TOTAL	
		Mean	Stand. Dev.	Mean	Stand. Dev.	Mean	Stand. Dev.
	<b>TOTALS</b>	1,17	33,52	-2,48	27,93	-1,93	28,79
<b>Number</b>	<i>Minority</i>	12,20	42,18	-2,81	26,45	-0,25	29,94
<b>of seats</b>	<i>Majority</i>	-7,40	22,60	-2,28	28,92	-3,00	28,09
<b>Number</b>	<i>Single-party</i>	1,36	21,12	-2,93	26,32	-2,52	25,82
<b>of parties</b>	<i>Coalition</i>	1,07	38,97	-1,85	30,21	-1,21	32,15

Source: Own elaboration.

<sup>11</sup> The objective of this paper does not fit with a detailed analysis of every parliamentary term. Moreover, there is a methodological aspect, which is difficult to solve: regional election do not coincide (only common regimes elect parliaments at the same date).

<sup>12</sup> Net Electoral Performance (NEP) means difference between percentage of votes obtained by every governing party in relation with next election. This is a similar indicator of volatility, but it maintains sign difference: losses (negative values) or benefits (positive values). On the other side, Relative Electoral Performance (REP) means the weight, percentual, that NEP implies for every party. It is equal to percentage of benefit or losse that NEP implies in relation to electoral supports obtained in the previous election. So, it relativizes REP values and makes avaluation about electoral fortune better.

Electoral performance, according to type of CCAA, presents little differences. Common CCAA loose aprox. 1%, but nationalities gain 0,5%. However, the main point of interest remains in disaggregate data, because minority governments of nationalities have the best electoral outputs: they obtain an increment over 2,5%, which means mean increments over 12% for governing parties. Moreover, single-party and coalition governments of nationalities have also a good output. For instance, relatively speaking, outputs are positive, over 1%, meanwhile in common region all types of governments have loses. Observing the performance for parties, and comparing two main SWP (PP and PSOE) with all NSWP, data are also significant (see Table 20). As a first approach, one can see that only PP have gains, for NEP and REP, and PSOE obtains the worst output after governing.

Table nº 20. Electoral performance of Governments according to type of party

		Net Electoral Performance (NEP)							
		PP		PSOE		NSWP		TOTAL	
		Mean	Stand. Dev.	Mean	Stand. Dev.	Mean	Stand. Dev.	Mean	Stand. Dev.
<b>Type of CCAA</b>	<b>TOTALS</b>	1,95	7,96	-3,25	6,86	-0,86	7,10	-0,96	7,56
	<i>Common</i>	1,75	8,17	-3,53	7,01	-1,27	6,76	-1,22	7,65
	<i>Nationality</i>	4,27	4,93	-0,94	5,13	0,20	8,01	0,51	6,94
<b>Number of seats</b>	<i>Minority</i>	-0,71	11,19	-2,02	6,73	1,24	7,84	-0,42	8,33
	<i>Majority</i>	3,02	6,07	-3,98	6,89	-3,10	5,51	-1,30	7,03
<b>Number of parties</b>	<i>Single-party</i>	0,10	8,42	-4,17	6,98	3,11	8,09	-2,01	7,97
	<i>Coalition</i>	5,39	5,74	-0,15	5,52	-1,59	6,73	0,31	6,85
		Relative Electoral Performance (REP)							
		PP		PSOE		NSWP		TOTAL	
		Mean	Stand. Dev.	Mean	Stand. Dev.	Mean	Stand. Dev.	Mean	Stand. Dev.
<b>Type of CCAA</b>	<b>TOTALS</b>	10,49	31,08	-7,36	17,75	-7,11	34,19	-1,93	38,79
	<i>Common</i>	10,35	32,16	-7,99	18,22	-9,82	30,03	-2,48	27,93
	<i>Nationality</i>	12,12	15,07	-2,15	12,89	-0,20	43,29	1,17	33,52
<b>Number of seats</b>	<i>Minority</i>	3,34	30,64	-5,29	20,97	2,51	36,31	-0,25	29,94
	<i>Majority</i>	13,35	31,13	-8,59	15,61	-17,36	28,93	-3,00	28,09
<b>Number of parties</b>	<i>Single-party</i>	4,69	33,04	-9,64	17,42	13,42	24,28	-2,52	25,82
	<i>Coalition</i>	21,29	24,19	0,32	17,09	-10,92	34,57	-1,21	32,15

Source: Own elaboration.

PP obtains mean increments of almost 2% (10,49% relative), especially in nationalities (Galicia: 4,27%) and in majority and coalition executives (3,02 and 5,39% respectively). Speaking in relative numbers, these benefits means,

for every type of government, increments over 12, 13 and 21% in relation to previous electoral results.

PSOE's output is far worse: it presents negative values in every category, but in nationalities and coalition governments losses are almost non appreciable. Using net numbers, it loses 0,94 and 0,15% respectively, and in relative numbers mean losses reach 2,15% in nationalities, and testimonials benefits (0,32%) in coalition governments.

Finally, NSWP present significant outputs, especially because they obtain different benefits in every category. For instance, testimonial benefits in nationalities oppose to losses in common CCAA; benefits in minority governments oppose to losses in majority executives; and benefits in one party executives oppose to losses in coalition ones. Using relative data, stand out one party governments (13,42%), and also losses over 17% in majority governments. According to type of CCAA, common CCAA obtain the worst outputs: a mean loss over 9%.

It is clarifying to present electoral outputs for every type of parties in relation with type of CCAA, number of seats and number of parties after combining these three variables (Tables 21 to 23). Table 21 shows data for PP, which only has one negative case: minority one party executives from common CCAA, in which it loose more than 6% net, and more than 14% relative data.

Table nº 21. PP's electoral performance

<b>Types of governments (PP)</b>	<b>NEP</b>		<b>REP</b>	
	Mean	Stand. Dev.	Mean	Stand. Dev.
<i>minority single-party in nationalities</i>	6,58	5,11	21,50	19,09
<i>majority single-party in nationalities</i>	2,54	4,94	5,87	11,21
<i>minority single-party in common regions</i>	-6,19	12,21	-14,12	30,40
<i>majority single-party in common regions</i>	1,73	5,82	10,50	34,49
<i>minority coalition in nationalities</i>	--	--	--	--
<i>majority coalition in nationalities</i>	--	--	--	--
<i>minority coalition in common regions</i>	5,90	4,08	26,40	8,74
<i>majority coalition in common regions</i>	5,20	6,36	19,37	27,92

Source: own elaboration.

On the other side, it must be reported good output of PP's governments in minority one party in nationalities, thanks to party system in Galicia, where it obtains mean gains of 6,5% (and 21,50% relative), and also in coalition executives (majority and minority) in common CCAA. For instance, stand out

benefits from minority coalition executives in common CCAA, where 5,90% net means benefits of more than 26% in REO<sup>13</sup>.

On the other side, PSOE does not improve so much in relation with previous general values. Table 22 indicates that main PSOE's tendency is losing votes and seats in the most part of governments. There are just two types in which it obtains positive electoral outputs: minority coalition in nationalities and in common CCAA (apart from another case: one party minority executive in a nationality).

Table n° 22. PSOE's electoral performance

Types of governments (PSOE)	NEP		REP	
	Mean	Stand. Dev.	Mean	Stand. Dev.
<i>minority single-party in nationalities</i>	5,31	-	13,80	-
<i>majority single-party in nationalities</i>	-4,53	7,02	-8,83	14,35
<i>minority single-party in common regions</i>	-4,01	6,78	-11,20	21,22
<i>majority single-party in common regions</i>	-4,49	7,19	-9,41	15,29
<i>minority coalition in nationalities</i>	0,98	4,39	2,35	17,04
<i>majority coalition in nationalities</i>	-0,72	1,93	-3,80	9,78
<i>minority coalition in common regions</i>	3,03	3,45	10,68	11,58
<i>majority coalition in common regions</i>	-2,61	7,07	-6,40	20,84

Source: Own elaboration.

So, the large outputs are obtained in minority coalition executives from common CCAA: mean of 3% of votes (more than 10% in relative terms). However, these results would be crossed with parliamentary legislatures, in order to know where these outputs have been produced. Also, it would be useful knowing if PSOE has been the main party of coalition<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> This is an interesting fact, especially if we consider that PP participates in those executives to consolidate strategy of neutralizing and *deactivating* regionalist NSWP, which are typical of common CCAA.

<sup>14</sup> As Font points out "governing offers oportunities that could be used. A coalition presents risks for the party that do not appoint the primer minister (it is used to be the smallest one), and electorate seems to be able to distinguish what policies are evaluated in one election from those that are judged in other events" (Font, 1999: 175).

Table n° 23. NSWP's electoral performance

Types of governments (NSWP)	NEP		REP	
	Mean	Stand. Dev.	Mean	Stand. Dev.
<i>minority single-party in nationalities</i>	-7,06	15,62	-16,45	38,25
<i>majority single-party in nationalities</i>	--	--	--	--
<i>minority single-party in common regions</i>	5,65	3,52	20,88	15,17
<i>majority single-party in common regions</i>	--	--	--	--
<i>minority coalition in nationalities</i>	4,06	9,91	20,31	55,58
<i>majority coalition in nationalities</i>	-1,18	2,02	-12,55	29,61
<i>minority coalition in common regions</i>	-1,15	6,36	-12,09	27,73
<i>majority coalition in common regions</i>	-3,89	6,29	-19,33	29,12

Source: Own elaboration.

The last point of interest is NSWP. It must be remarked that they do not ever form one party majority executives. From the other types of governments, NSWP have a good output in single-party minority executives in common CCAA (a mean of 5,65%, and of 20,88% in relative terms) and coalition minority executives in nationalities. When NSWP have governed alone in common CCAA they have obtained good outputs. And also after participating in minority coalition executives of nationalities, with more than 4% of gains (more than 20% in relative terms). However, main losses have occurred in single-party minority executives in nationalities (7,06% NEO and 16,45% REO) and in majority coalition executives in common regions (3,89% NEO and 19,33% REO). For that reason, PP obtains a large part of gains from majority coalition executives in common CCAA: its strategy consists in dismantling small conservative NSWP after forming a coalition with them, which makes them loose electoral support<sup>15</sup>.

## 2. Towards studying coalitional culture of Spanish sub-national MP's

To complete the picture, we focus on the existence of such a *coalitional culture* in sub-national Spanish MP's. One of the varied gaps in Spanish political science is the absence of reliable data on the perceptions related to coalition politics. While there're few data available from the *Centro de*

<sup>15</sup> For instance, Font puts an explicit title to his article: "big fish eats the small one". See Font (1999).

*Investigaciones Sociológicas* (CIS), by including in their post-electoral surveys some questions on government formation preferences, there're not yet any time serie to allow scholars for conclusions.

Our option was to adress at the *protagonists* of those decision making processes: MP's. We have worked on a basis of a representative sample of 160 MP's from all sub-national parliaments, with a range of error around 5,5%. Anyway data obtained in most cases allows us to draw a picture where that error is not relevant.

Table 24. *Best political solution to minority situations*

Options	%	(n)
Coalition government	63,1	101
Single-party minority government with ad-hoc parliamentary supports	9,4	15
Single-party minority government with formal parliamentary agreement	27,5	44
Total	100,0	160

Source: Own elaboration from the survey to MP's.

First question was: *In those situations, after the elections, where no party has an absolute majority of seats, which do you think is the best political solution to the heed of forming government?*. As table 24 shows, MP's clearly opt to more stable options: to form coalition governments or to reach formal parliamentary agreements.

Table n° 25. *Effects of coalition governments over Spanish political system*

Options	%	(n)
Positive	79,4	127
Negative	13,1	21
Unperceptible	7,5	12
Total	100,0	160

Source: Own elaboration from the survey to MP's.

So, after asking for the main goal of forming government, MP's were asked to qualify the political effects for the Spanish political system of forming a coalition government. Data show a clear and undubtable acceptance of benefits related to coalitional solutions (Table 25).

Table n° 26. *Multilevel relationship*

Options	%	(n)
Yes, always	8,1	13
Yes, normally	73,7	118
No, never	1,2	2
No, only in special situations	16,8	27
Total	100,0	160

Source: Own elaboration from the survey to MP's.

With question num. 3 we tried to see possible linking behaviours between national and sub-national arenas. So we asked them: *Do you consider that coalitional behavior of parties in sub-national arena is conditioned by the national one?*. As it was expected (table 26), MP's clearly accept that there're strong links between national decisions and subsequent sub-national strategies.

Table n° 27. *Conditions to form coalition governments*

Options	%	(n)
Ideological closeness	60,0	96
Getting portfolios	13,7	22
Future electoral gains	18,1	29
Intraparty cohesion	8,1	13
Total	100,0	160

Source: Own elaboration from the survey to MP's.

One of the more important and discussed items in coalitional literature is to identify which are the goals that condition parties when bargaining on government formation. In the Spanish sub-national case, most of MP's pointed out that ideological closeness is the main element, far away of getting portfolios or expecting future electoral gains (table 27). This orientation puts in question, once more, traditional and formal understanding of coalition formation processes, that since Riker stated that parties only seek to get as much portfolios as they can.

Nevertheless, these answers seem more related to political convenience rather than real beliefs of MP's, because when asked if coalition governments in sub-national Spain are just such an experience prior to national level, eight out of ten clearly say no (table 28).

Table 28. *Sub-national laboratories*

Options	%	(n)
Yes	17,5	28
No	82,5	132
Total	100,0	160

Source: Own elaboration from the survey to MP's.

Together with previous data, it was also of interest to see which criteria MP's consider the best to follow when allocating portfolios during bargaining on coalition formation. While the most repeated answer has been that a surplus has to be given to the biggest party in the coalition –as we have seen in practice being almost all sub-national coalition governments unbalanced, MP's also stated other criteria. In such a *good way*, they also said that an equivalent percentage of portfolios and seats is a good criteria, and an equal percentage of portfolios for each party in government (table 29). The problem is that the former are not applied in practice, together with a striking data: only 7.5% of MP's see economic power as a criteria when allocating portfolios.

Table n° 29. *Criteria to allocate portfolios in coalition governments*

Options	%	(n)
% of portfolios equal to % of seats	32,5	52
Equal allocation	20,0	32
More portfolios to the biggest party	40,0	64
Allocation based on portfolios' budget to manage	7,5	12
Total	100,0	160

Source: Own elaboration from the survey to MP's.

Trying to go further on the collaboration dynamics, we also asked MP's to evaluate the degree of cooperation in different parliamentary moments: electing the Prime Minister of the CCAA, passing the budget and passing legislation (Table 30).

Table n° 30. *Degrees of collaboration in sub-national parliaments*

Options	Electing Prime Minister		Enact the CCAA's budget		Enact legislation	
	(%)	(n)	(%)	(n)	(%)	(n)
Limited	60,1	96	47,5	76	21,2	34
Ocasional	18,7	30	34,4	55	51,8	83
Usual	21,2	34	18,1	29	26,8	43
Total	100,0	160	100,0	160	100,0	160

Source: Own elaboration from the survey to MP's.

As expected, interparty collaboration shows growing values from first option to the last, being more important for parties to collaborate in order to pass legislation.

Table n° 31. *What're the stakes?*

Options	Essential (%)	To yield (%)
Economy and Treasury	47,7	10,9
Public Works	30,2	8,8
Health	16,1	8,8
Enviroment	7,4	34,7
Labor	10,1	23,1
Agriculture, Livestock and Fishing	2,7	37,4
Home Office	16,1	25,9
Presidence	43,6	16,3

Source: Own elaboration from the survey to MP's. (Multiple answer)

Finally we asked MP's to identify no more than 3 portfolios essential in order to form a coalition government, and those that can be used as trade-offs when bargaining. Data show quite a coherent behaviour (Table 31) with a set of *hard* portfolios, not to deal with (Economy and Treasury, Presidence and Public Works) and another set, a *soft* one. These are portfolios that could be part of a trade-off between parties in order to guarantee that a party will take part in the government (Agriculture, Livestock and Fishing, and Enviroment).

Table n° 32. *Electoral expectations on incumbency effect*

Options	“Big” party (%)	(n)	“Small” party (%)	(n)
Important benefits	45,6	73	16,9	27
Moderated benefits	37,5	60	23,1	37
Little benefits	6,2	10	30,6	49
Non relevant effects	5,0	8	7,5	12
Little loses	3,7	6	6,2	10
Moderated loses	0,6	1	6,2	10
Important loses	1,2	2	9,4	15
Total	100,0	160	100,0	160

Source: Own elaboration from the survey to MP’s.

To end, we turn our attention to the electoral effects of governing together. So we asked MP’s to evaluate electoral effects both for “big” and “small” parties in coalition governments (in terms of % of seats). The main result is to confirm that MP’s do believe that incumbency effect produces more benefits for “big” parties rather than the others. In any case, for both kinds of parties, MP’s are feeling optimistic, but we already saw that not all parties got similar performances.

### 3. *Some final ideas*

While this is an unfinished research, some ideas can be presented from data shown.

- One of the most interesting questions is that sub-national governments in Spain do use all solutions for political collaboration in parliamentary minority situations: we have found single-party majority governments (usually PSOE or PP); single-party minority governments (externally supported or not); minority coalitions (being mixed -one SWP and one NSWP- or not) and majority coalitions.
- In sub-national Spain, as happens in Western Europe, most of coalition governments are unbalanced.
- The *effective decision point* is not the absolute majority criterion, while four out of ten governments in sub-national Spain are minority and stable.

- Ideological dimension (left-right) is not enough to understand politics in sub-national Spain. National dimension (nationalism-centralism) has to be incorporated to the analysis.
- There's a strong correlation on the executive output between parliaments where NSWP are present than those where there're not. That is to say: we'll expect coalition or minority governments in those parliaments with multiparty systems, while those with bipartidism (or two-and-a-half party systems) will form single-party majority governments.
- The possibility of anticipated dissolution of parliaments and calling for early elections in some CCAA becomes a key element to understand coalition governments.
- There seems to be a strong multilevel relationship between national and sub-national arenas when bargaining on sub-national government formation: the former acts as a constraint on the latter.
- Under their *ideal world*, MP's believe that being in government will always end in electoral benefits: that is to say, they only see one face of the incumbency effect.

# Local political parties in the Czech Republic

di Pavel Šaradín (Palacký University, Olomouc)

## *Introduction*

To date, there have been five elections to municipal assemblies after 1989. The first elections were held in 1990 when municipalities became self-administrative units and when political life started to recover. Next to the dominant Civic Forum and other parliamentary parties, local groupings were formed and new independent candidates appeared. The first municipal elections, however, took place in politically simple and unstructured environment. Therefore, it makes sense to study the following elections held in 1994, 1998, 2002 and 2006 (see Šaradín, Outlý 2004, Ryšavý 2006, Jüptner 2008). This lowest level of the party system offers active participation in the political process to parliamentary parties as well as to local entities, independent candidate lists and candidates. Additionally, it makes it possible to connect all these actors in various coalitions of which some are unimaginable at the parliamentary level.<sup>1</sup> Since the first elections municipalities and especially larger towns have seen the formation of local party systems influenced, for example, by the activity and ability of individuals to participate in political life (establishment of a local or even regional political entity), by the electoral success of parliamentary parties (local parties can take advantage of the free space), acquaintance and popularity of people establishing such a party, various socio-economic indexes etc. There is a whole range of these local entities in the Czech politics that have been in existence for more than one election term and which present successful candidates running for municipal (or even regional) assemblies.

---

<sup>1</sup> For example, after elections coalitions were formed in some cities involving the Communist Party of Bohemia and Moravia and the Civic Democratic Party, the Christian Democratic Union-Czechoslovak People's Party and the Communist Party of Bohemia and Moravia (Ostrava), the Communist Party of Bohemia and Moravia and the Civic Democratic Party, the Czech Social Democratic Party and the Association of Independent Candidates.

It is nevertheless parliamentary parties<sup>2</sup> that get most votes in communal elections, which is mostly a result of the gains in larger towns. In smaller municipalities independents dominate and outnumber parliamentary parties in terms of the number of seats. The goal of this contribution is to show what position local political parties enjoy, wherein lie their limitations, whether they can spread their activities to higher echelons of politics (i.e., whether and in what way they are, for example, active at the regional level).

A short remark in the end: the Czech Republic local government system is based on a unitary system and it belongs to the Middle European countries (see Denters, Rose 2005: 11)

### *1. Election systems – who is eligible to run?*

In the Czech Republic voters can vote in five types of elections: to the Chamber of Deputies, the Senate, the European Parliament, regional and municipal elections. Let us now explore which actors can run in individual elections (we will leave out the Senate where a majority system is in place and only 27 seats are divided every two years; there is a total of 81 Senators).

#### *Municipal assemblies*

Registered political parties and political movements, coalitions of political parties, independent candidates, associations of independent candidates and associations of political parties and independent candidates are eligible to run.

#### *Regional assemblies*

Registered political parties and political movements and their coalitions can submit candidate lists for the elections to regional assemblies.

#### *Chamber of Deputies*

Registered political parties and political movements and their coalitions can submit candidate lists for the elections to the Chamber of Deputies.

---

<sup>2</sup> Parliamentary parties are those that are represented in the Chamber of Deputies of the Parliament of the Czech Republic, i.e. the Czech Social Democratic Party, the Christian and Democratic Union – Czechoslovak People's Party, the Communist Party of Bohemia and Moravia, and the Civic Democratic Party. During the development of the party system gradually, smaller political parties (the Civic Democratic Alliance, the Union of Freedom, and the Green Party) won seats in the Chamber of Deputies but because of their limited presence in the Chamber we will not be dealing with them.

### *European Parliament*

Registered political parties and political movements and their coalitions can submit candidate lists for the elections to the European Parliament.

From this overview we can see that independent entities and candidates can compete for votes only in elections to municipal assemblies. Consequently, they are limited to the local level, which of course restricts their ability to establish themselves at higher echelons of politics, to receive money from the state and in general to strengthen their position in the system of local politics.

Table 1 shows the number of absolute votes for parliamentary parties in local elections, their percentage, number of seats, including the percentages. I have focused on local elections in the years 1994–2006.

**Table 1: Parliamentary parties in the local elections (1994-2006)**

Party	Year	Votes (abs.)	%	Seats	%
ČSSD	1994	10 935 889	8,54	1 628	2,62
	1998	13 673 268	17,43	4 259	6,77
	2002	12 575 626	15,58	4 666	7,47
	2006	18 079 942	16,63	4 332	6,94
KDU-ČSL	1994	9 260 542	7,23	7 616	12,25
	1998	8 394 101	10,70	7 121	11,32
	2002	7 728 402	9,58	6 013	9,62
	2006	6 263 980	5,76	5 049	8,09
KSČM	1994	17 413 545	13,59	5 837	9,39
	1998	10 704 328	13,64	5 750	9,14
	2002	11 696 976	14,49	5 702	9,12
	2006	11 730 243	10,79	4 268	6,84
ODS	1994	37 872 640	29,56	7 289	11,73
	1998	18 959 786	24,16	5 697	9,05
	2002	20 360 211	25,23	5 729	9,17
	2006	39 353 957	36,20	7 033	11,27

Source: Czech Statistical Office

Among parliamentary parties it was the Christian Democratic Union-Czechoslovak People's Party that was the most successful in terms of seat gains at the communal level, but only up until 2002. Since 1994 it won regularly. In 2006 it recorded a national drop of approximately 1,000 seats, which could be a result of an internal crisis of the party, the affairs of its chairman Jiří Čunek, but also because of the strengthening of the two major

political parties, the Czech Social Democratic Party and the Civic Democratic Party. The strong position of the Christian Democratic Union-Czechoslovak People's Party between 1994 and 2002 was especially a result of its strong membership base and subsequently the ability to put together candidate lists in small municipalities. Another reason is that it has a stable electorate which supports it in all types of elections. The ratio of votes in 2002 when it ended up fourth after the Civic Democratic Party, the Czech Social Democratic Party and the Communist Party, and the number of seats it obtained shows that its major gains are in municipalities and not in towns.

The Communist Party of Bohemia and Moravia recorded an even grater drop in the number of seats—approximately by 1,500. The Czech Social Democratic Party has maintained a stable position with around 4,000 seats while the Civic Democratic Party has strengthened significantly—by more than 1,000 seats since the last communal elections and has returned to the 1994 gains when it was the main transformation political power in the country. Our goal, however, is not to analyse the results of parliamentary parties in local elections but those of local groupings. Nevertheless, let us take a look at how many and what percentage of seats in individual elections the four largest parliamentary parties have gained in local elections.

**Table 2: Number of seats for parliamentary parties (1994-2006)**

	Number of seats	% of all seats
1994	22,370	35.99
1998	22,827	36.43
2002	22,110	35.37
2006	20,682	33.13

Source: Czech Statistical Office

Table 2 shows that since 1998 the gains of the four major parliamentary parties in local elections have been falling, most between 2002 and 2006 when their influence fell by 1,482 seats. This is not a major drop from which we could glean any tendencies, such as that the popularity of non-parliamentary/local parties has grown or that the popularity of parliamentary parties has fallen. The result was caused by the falling gains of the Christian Democratic Party-Czechoslovak People's Party and the Communist Party of Bohemia and Moravia, i.e. parties that existed before 1989 and had (have) the possibility, thanks to their numerous membership bases, to create many more candidate lists than the Czech Social Democratic Party and the Civic Democratic Party. The continued drop in their membership base has caused losses in the number of seats in local elections. Table 3 shows which

percentage of candidate lists individual parties have managed to put together in the whole of the Czech Republic, which could result in the fall of the gains of the Christian Democratic Party-Czechoslovak People's Party, the Communist Party of Bohemia and Moravia and the Czech Social Democratic Party, and thus also the total support for all parliamentary parties combined. The Civic Democratic Party was the only one to submit more candidate lists compared to 2002.

**Table 3: Percentage gains of parliamentary parties in the 2002 and 2006 local elections**

	2002	2006
ČSSD	23.3	20.8
KDU-ČSL	30.2	27.5
KSČM	32.9	28.6
ODS	20.6	23.0

Source: Czech Statistical Office

## *2. Political party funding in the Czech Republic*

If we are to examine the success of local parties, we have to consider the financial aspect in addition to their eligibility in various types of elections. Election campaigns are very demanding and this does not concern only elections to the Chamber of Deputies but also to regional assemblies. It is regional politics where local groupings and their coalitions could win seats but it is very difficult for them to bring to attention that they are, in fact, running. Usually they cannot afford billboard campaigns to promote their trademark.

After the 1997 political crisis influenced especially by political party funding—or more precisely the revelation of a number of frauds—when the right-wing cabinet of Vaclav Klaus was forced to resign, Czech law-makers decided for the state to dramatically fund political parties. Thus political parties and movements can receive money in the following way:

### *Permanent contribution*

CZK 6 million per year to a party or a movement that has gained 3 % of the vote in the elections to the Chamber of Deputies; CZK 200,000 per year for each tenth of a percent of the vote up to 5 % of the vote.

### *Contribution per seat*

CZK 900,000 per year per seat of an MP or Senator  
 CZK 250,000 per year per seat of a member of a regional assembly or a member of the assembly of the Capital City of Prague

### *Contribution to the payment of election costs in elections to the Chamber of Deputies*

CZK 100 for each ballot cast for a given party if the party has gained at least 1.5 % of the valid vote.

*Contribution for the payment of election costs in elections to the European Parliament*

CZK 30 for each vote cast for a given party if the party has gained at least 1 % of the valid vote.

We can see from this overview of direct party funding that parties receive money for being successful in all types of elections except the local ones. Thus, independent parties do not have any chance to receive money from the state to finance their campaigns. Table 4 shows that in the election year 2006 the Civic Democratic Party received CZK 378.1 million from the state and the Czech Social Democratic Party CZK 284.6 million.

**Table 4: Party gains from direct funding by the state (million CZK)**

	2006	2007	2008
ČSSD	284,6	117,2	132,1
KDU-ČSL	94,8	51,7	50,0
KSČM	151,6	76,6	75,1
ODS	378,1	203,1	197,6

Source: Czech Statistical Office

Both these criteria are important for the success of local parties in Czech politics because both constrain their ability to succeed in higher echelons of politics: the first in terms of the election law because it does not allow the candidacy of independent groupings and candidates on other than the local level; the second in terms of political party funding by the state for successful running parties, again with the exception of local elections.

### *3. Local political parties*

For the analysis to make sense, we cannot deal with all the independent groupings or independent candidates. We may gain some relevance if we concentrate only on a group of municipalities with a population over 3,000. Pursuant to the Act on Municipalities these municipalities can be towns. Nevertheless, it is difficult to imagine that a local grouping in a smaller town could manage to mobilise in a way to put together a candidate list for regional elections. Let us then concentrate on another group of municipalities, county towns which are seats of greater importance and act as transport, cultural or work centres. In this way, including city quarters/neighbourhoods, we get to the number of 141 units (municipalities) in the 2006 elections.

The question then is: can any local grouping be strong enough an agent to put together a candidate list in the so-called higher echelons of politics, for example, in the regional elections?

We can respond to this question in two ways. If we presume that the regional elections are the closest to local groupings—be it in terms of geographical proximity, programme or the financial demands of a campaign—we can examine the success of local groupings in the regional elections held to date. Regional elections were held a total of three times, in 2000, 2004 and 2008. Or we can look at the results of communal elections and find out whether local parties have tried to run either alone or in coalitions in regional elections and with what success. In this case we will be interested only in purely regional groupings as conceptualised by Strmiska (2004: 124): “independent party-political formations of regional obedience whose ideological-programmatic and organisational identity as well as sources of political legitimation and election mobilisation used by them (and related to their identity) are regional in nature”. Let us first look at regional elections in individual election years; here we record only parties that gained at least 1 % of the vote.

**Table 5: Regional parties in regional elections 2000**

Party name	Gains Votes %/Seats	Candidacy in 2002 local elections in the same region (regional city)	Gains Votes%/Seats
The Free's Party of the North	1.69/0	Liberec	0.66/0
<b>Vote for the City</b>	4.87/0	Hradec Králové	4.39/0
<b>Union for Sports and Health</b>	4.02/0	Liberec	7.18/3
<b>Democratic Regional Party</b>	4.32/0	Liberec	6.11/3
<b>Zlín Movement of Independents</b>	11.95/6	Zlín	14.51/6
Non-partisans for Moravia	6.76/5	Brno	2.82/0
<b>Association for the Region of Pardubice</b>	5.60/2	Pardubice	15.31/7
Vysočina Prosperity	1.90/0	-	-
<b>Chance for the Region of Olomouc</b>	1.26/0	Olomouc	8.94/4
<b>Our Region 21</b>	2.57/0	Olomouc	5.42/1
Moravian Silesian Coalition	1.80/0	-	-

Source: Czech Statistical Office

Table 5 shows that in some cases a successful regional party motivated another town party, i.e., that the local and regional levels became interconnected. The parties in **bold** were active in local politics before the first regional elections. These include the Zlín Movement of Independents, Association for the Region of Pardubice, Union of Sports and Health, Democratic Regional Party, Chance for the Region of Olomouc, Our Region 21 and Vote for the City (sometimes the name changed a little, for example Our Region 21 was Olomouc 21 in local elections). Table 6 show the situation four years later when the success of the Vote for the Region, Coalition for the Region of Pardubice and the Coalition for the Region of Karlovy Vary increased the success of these entities in the 2006 local elections. Some parties ran as early as 2000 but in the 2004 regional elections they failed (the Union for Sports and Health /Democratic Regional Party or the Zlín Movement of Independents, the Association for Health, Sports, Prosperity); nevertheless, they were successful at the local level.

**Table 6: Regional parties in the 2004 regional elections**

Party name	Gains Votes %/Seats	Candidacy in 2002 local elections in the same region (regional city)	Gains Votes%/Seats
Coalition for the Central Bohemia Region	6.62/4	-	-
Union for Sports and Health – Democratic Regional Party	4.32/0	Liberec	9.06/3
Vote for the Region	5.00/2	Hradec Králové	8.27/3
Zlín Movement of Independents and SNK together	4.69/0	Zlín	7.22/3
Independent Mayors for the Region and European Democrats	5.61/3	-	-
Coalition for the Region of Pardubice	22.79/12	Pardubice	19.23/8
Green for Moravia	5.08/3	-	-
Coalition for the Region of Karlovy Vary	5.12/2	Karlovy Vary	6.65/2
Association for Health, Sports, Prosperity	3.19/0	Ústí nad Labem	13.78/6

Source: Czech Statistical Office

**Table 7: Success rate of local parties 1998-2008**

Party name	Gains Votes %/Seats	Candidacy in <i>communal</i> and <b>regional</b> elections
Coalition for the Central Bohemia Region	3.44/0	<b>2004</b>
Central Bohemians	1.64/0	
“Independent Mayors for the Region” (Central Bohemian Region)	5.73/4	
Coalition for the Region of Plzen	7.21/3	
Alternative for the Region	9.94/5	
Doctors (for Recovery of Society)	9.56/4	
NorthBohemians.cz	13.20/8	2006
Dissatisfied citizens!	1.06/0	
Mayors for the Region of Liberec	13.78/7	
Union for Sports and Health	4.40/0	1998, 2000, 2002, 2004, 2006
Coalition for the Region of Liberec	3.84/0	
Coalition for the Region of Pardubice	18.59/9	1998, 2000, 2002, 2004, 2006
Mayors and Independents for the Region of Zlín	10.08/5	1998, 2000, 2002, 2004, 2006 (ZHN)
Coalition of Non-partisans	3.18	
Coalition for the Region of Karlovy Vary	5.93/3	2004, 2006
Association for Health, Sports, Prosperity	3.07/0	2004, 2006
Vote for the Region	4.95/0	
Coalition for the Region of Karlovy Vary	7.68/4	
S.O.S. for the Region	0.41/2	
“Independent Mayors for the Region”	3.66/0	
Agreement for Vysočina	2.86/0	
Chance for Our Region	3.20/0	1998, 2000, 2002, 2006
Personalities of the Region	2.96/0	

Source: Czech Statistical Office

Elections to regional assemblies were held also in 2008; in some cases we can see a truly local party that ran as early as 1998 and in the following regional and other communal elections. These are the Union for Sports and Health, the Coalition/Association for the Region of Pardubice, the Zlín Movement of Independents. We can find similar links in other cities but with a shorter tradition.

Let us take a look at the second option: local groupings that were formed in order to run in the 2006 local elections and which can be also found on the 2008 candidate lists for the regional elections. If we look at all the candidate lists in the sample of towns (N=141) we have selected, we can basically find only one such entity, the Association Most Inhabitants to Most, which was responsible for the creation of the regional candidate list NorthBohemians.cz.

### *Conclusion*

In the Czech Republic there are barriers that significantly curb the entry of local groupings to higher echelons of politics, especially regional politics where successful parties receive financial incentives. These barriers are twin: firstly, they are given by the law since independent groupings can run only in local elections; secondly, they are financial because only successful entities in regional, parliamentary and European elections receive funding from the state. This creates a major financial disproportion.

In principle we can say that local groupings are restricted by these limitations, and to get to even the regional level is very difficult for them. With few exceptions this isolation is broken only by individuals (independent candidates) who leave local groupings and enter various coalitions or run as independents on party lists of political parties or registered political movements. There are countries where independent candidates can run at regional level provided that they meet minimal criteria (signatures of voters) (Slovakia). The Czech Republic thus makes difficult the circulation of political elites and remains captive of members of political parties who make up approximately one percent of the entire population of the Czech Republic.

In our paper we have not included successful entities in communal and regional elections that run almost nation-wide. These are the political movement Independents and the Association of Independents SNK. Both these entities were among other things elected to the European Parliament. One year ago another similar movement was formed, “Mayors and Independents” which joined their forces with the newly created political party TOP 09 and are hoping to get to the Chamber of Deputies. Such a success would help the whole movement in the other types of elections.

## *Literature*

- Denter Bas and Lawrence E. Rose eds., (2005) *Comparing local governance*. Houndsmills, Basingstoke, Hampshire and New York: Palgrave.
- Heinelt, Hubert and Nikolaos-K. Hlepas (2006) 'Typologies of Local Government Systems', Bäck, Henry, Annick Magnier and Hubert Heinelt (eds.) *The European Mayor: political Leaders in the Changing Context of Local Democracy*, pp. 21–42. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Jüptner, Petr (2008) „Local Lists in the Czech Republic.“ Pp. 21-37 in Reiser, Marion, Everhard Holtmann (eds.). 2008. *Farewell to the Party Model? Independent Local Lists in East and West European Countries*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Ryšavý, Dan (2006) „Komunální je komunální a velká je velká! Khypotéze politizace lokálních politických elit.“ *Sociologický časopis* 42(5): 683-699.
- Strmiska, Maxmilián (2004) 'Regionální stranické soustavy, teritoriální pluralismus a výzkum stranických systémů'. *Politologický časopis* XI., 2: 123–133.
- Šaradín, Pavel and Jan Outlý eds., (2004) *Studie o volbách do zastupitelstev obcí*. Palacky University: Olomouc.

# **La specificità del voto locale**



# La specificità del voto locale

## Presentazione

di Fulvio Venturino (Università di Cagliari)

*Da almeno due decenni tutti i paesi dell'Europa occidentale hanno intrapreso riforme indirizzate all'aumento del decentramento politico ed amministrativo. Termini quali devoluzione, federalismo, relazioni intergovernative e multi-level governance fanno parte oramai del lessico ricorrente della politica. Le innovazioni istituzionali che hanno interessato il governo locale non potevano non toccare anche i meccanismi della rappresentanza. Le riforme infatti sono state numerose, con una marcata tendenza verso l'adozione dell'elezione diretta per le cariche monocratiche. E l'elezione diretta, insieme alla crescita delle competenze decisionali, ha reso la competizione per i governi locali estremamente saliente agli occhi dei cittadini. E la salienza è cresciuta anche per i politici, in quanto le elezioni locali costituiscono oggi scadenze di mid-term capaci di influenzare in modo significativo la popolarità e la stabilità dei governi nazionali.*

*La crescente importanza dei processi elettorali locali si accompagna da tempo ad un aumento della produzione scientifica ad essi dedicata. Gli otto articoli raccolti in questa sezione costituiscono altrettanti esempi di ricerche di questo tipo. Gli articoli (fermo l'ordine alfabetico di presentazione) si occupano di aspetti disparati, ma possono essere ripartiti in due gruppi a seconda della prospettiva adottata. Il primo gruppo si incentra sull'analisi delle elezioni di un dato livello territoriale; il secondo gruppo invece mira a chiarire i rapporti che intercorrono fra elezioni di livello differente.*

*L'articolo di Domenico Fruncillo presenta un accostamento tipico del primo gruppo. La ricerca è incentrata sull'esame di un piccolo comune meridionale, Forino, nel periodo – iniziato nel 1993 – in cui è stata introdotta l'elezione diretta dei sindaci. Fino all'inizio degli anni Novanta si registrava una sostanziale omogeneità fra i risultati delle elezioni locali e parlamentari. Successivamente l'uniformità tra i risultati delle elezioni politiche ed amministrative non è più così evidente, a causa della perdita di capacità di controllo dei partiti e della contestuale personalizzazione di molti aspetti della politica locale.*

*Anche l'articolo di Elena Borrone prende in esame le elezioni comunali. L'approccio è però del tutto differente da quello di Fruncillo, in quanto si*

*tratta di un'analisi dei risultati in ventotto capoluoghi di provincia – tutti comuni superiori ai 15.000 abitanti – che sono stati chiamati al voto sia nella tornata amministrativa del 2009 che in quella del 2004.*

*A sua volta, Irene Delgado si incentra sulle elezioni comunali del 2007 in Spagna, tenendo conto del loro ruolo nel più ampio contesto elettorale della democrazia spagnola. Delgado accerta innanzitutto che le elezioni comunali spagnole – caratterizzate da bassa partecipazione, ampio sostegno per i partiti minori e risultati negativi per i partiti al governo – costituiscono tuttora un tipico esempio di elezioni di secondo ordine. Ma nel contempo rileva che a livello individuale gli elettori utilizzano gli esiti di queste elezioni per orientarsi nelle scelte politiche anche di livello nazionale.*

*Stefano Bandini nel suo lavoro si incentra sull'analisi delle elezioni regionali, provinciali e comunali che si sono tenute in Friuli Venezia Giulia nel biennio 2008-2009. L'articolo propone un'abbondante evidenza sulla normativa elettorale, sulla formazione e sulla presentazione delle liste, nonché sulla qualità dei singoli amministratori eletti. E giunge alla conclusione che, nonostante i notevoli cambiamenti delle regole elettorali e delle appartenenze partitiche, i risultati delle elezioni esaminate sono tuttora molto simili a quelli della Prima Repubblica.*

*Come detto, gli altri articoli che compongono questa sezione sono focalizzati sulle relazioni fra elezioni di livello differente.*

*Pasquale Colloca e Dario Tuorto esaminano l'election day del 6 e 7 giugno 2009, allorché in numerosi comuni italiani si è avuta una concomitanza del voto europeo e amministrativo. I risultati mostrano che le elezioni amministrative hanno prodotto un "effetto traino" sulla partecipazione alle elezioni europee, in quanto gli elettori, una volta spinti alle urne da motivazioni di carattere locale, votano per tutte le elezioni disponibili. L'implicazione pratica è che le elezioni amministrative non possono più essere considerate sic et simpliciter elezioni di secondo ordine. Dal punto di vista teorico, inoltre, la distinzione dicotomica fra elezioni di primo e secondo ordine richiede di essere affinata con il ricorso a strumenti più precisi.*

*Il contributo di Roberto De Luca si incentra sul voto disgiunto, esaminato per mezzo di un confronto dei dati delle elezioni provinciali ed europee dell'election day del 2009, delle elezioni provinciali e parlamentari del 2008, nonché delle elezioni provinciali e parlamentari che si sono svolte in contemporanea in alcuni anni della Prima Repubblica. De Luca non riscontra tendenze definite per ciò che riguarda i risultati, ma – al pari del precedente articolo di Colloca e Tuorto – arriva a mostrare che esiste un traino delle elezioni amministrative capace di fare aumentare la partecipazione alle elezioni di livello nazionale.*

*Bruno Bracalente, Antonio Forcina e Michela Gnaldi, impiegando una versione modificata del modello di Goodman, procedono ad una stima dei flussi elettorali delle elezioni europee, provinciali e comunali che si sono svolte contestualmente nel 2009. I dati utilizzati sono relativi ai votanti nel comune di Perugia. I risultati evidenziano una notevole propensione degli elettori a votare per partiti differenti in occasione di elezioni di diverso tipo, persino quando – come nel 2009 – le elezioni si tengono nello stesso giorno. In sede interpretativa, la diffusione del voto disgiunto precluderebbe ad una crescita della competizione in un'area – l'Umbria – dove la sinistra detiene da tempo un primato elettorale finora incontrastato.*

*Werner Pleschberger compara i risultati elettorali delle elezioni locali e nazionali utilizzando come base territoriale il comune di Vienna, e adottando una prospettiva temporale di lungo periodo. Utilizzando indicatori di tipo quantitativo emerge per gli elettori austriaci – in modo tutto sommato simile a quanto accade per gli elettori italiani – una tendenza a votare per partiti differenti nelle varie occasioni elettorali, producendo una elevata imprevedibilità degli esiti delle elezioni anche quando tenute in periodi ravvicinati.*



# **Le elezioni regionali e amministrative del 2008-2009 in Friuli Venezia Giulia: specificità normative, analisi dei risultati e raffronto con i precedenti turni elettorali**

di Stefano Bandini (Servizio elettorale della Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia)

## *Introduzione*

Sin dalla sua approvazione, lo Statuto di autonomia<sup>1</sup> attribuiva alla Regione Friuli Venezia Giulia una competenza legislativa di tipo concorrente per la disciplina dell'elezione del Consiglio regionale.

All'inizio degli anni novanta le competenze della Regione in materia elettorale si ampliano in seguito all'approvazione della legge costituzionale 23 settembre 1993, n. 2 (*Modifiche ed integrazioni agli statuti speciali per la Valle d'Aosta, per la Sardegna, per il Friuli-Venezia Giulia e per il Trentino-Alto Adige*), con la quale viene attribuita una competenza legislativa di tipo esclusivo in materia di ordinamento degli enti locali, compresa la disciplina delle modalità di elezione degli organi.

Nel 2001, con la legge costituzionale 31 gennaio n. 2 (Disposizioni concernenti l'elezione diretta dei presidenti delle regioni a statuto speciale e delle province autonome di Trento e Bolzano), la Regione acquisisce una competenza legislativa di tipo nuovo, di natura statutaria, grazie alla quale il legislatore regionale può definire, attraverso un adeguato strumento normativo,<sup>2</sup> qualitativamente diverso dalle leggi regionali ordinarie, il nuovo assetto istituzionale dell'Ente disciplinando, tra l'altro, le modalità di elezione degli organi.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Legge costituzionale 31 gennaio 1963, n.1 (*Statuto speciale della Regione Friuli-Venezia Giulia*).

<sup>2</sup> Le nuove competenze sono esercitate mediante leggi regionali dette "rinforzate" o "statutarie" in quanto l'iter per la loro approvazione è simile a quello delle leggi di revisione costituzionale.

<sup>3</sup> L'art. 5 della legge costituzionale 2/2001 ha modificato l'art. 12 dello Statuto di autonomia attribuendo al legislatore regionale la competenza a determinare "... le modalità di elezione del Consiglio regionale, del Presidente della Regione e degli assessori, i rapporti tra gli organi della Regione, la presentazione e l'approvazione della mozione motivata di sfiducia nei

Attualmente, dunque, la Regione gode in materia elettorale di un'ampia e articolata potestà legislativa:<sup>4</sup> di natura statutaria per quanto riguarda l'elezione degli organi regionali; di tipo esclusivo per quanto riguarda le modalità di elezione degli organi degli enti locali.

Di seguito vengono indicate le caratteristiche principali delle disposizioni che attualmente disciplinano le elezioni regionali e amministrative. Saranno poi analizzate le modalità di funzionamento di tali sistemi elettorali prendendo a riferimento le elezioni regionali del 2008 e quelle amministrative del 2009. Al fine di individuare le tendenze in atto i dati saranno comparati con quelli relativi ai turni precedenti. L'attenzione sarà concentrata su alcuni elementi (affluenza, offerta politica, modalità di partecipazione al voto, risultati) attraverso

---

*confronti del Presidente della Regione, i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con le predette cariche, nonché l'esercizio del diritto di iniziativa popolare delle leggi regionali e la disciplina del referendum regionale abrogativo, propositivo e consultivo”.*

Anche le regioni a statuto ordinario avevano acquisito analoghi poteri con la legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 (*Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni*). L'art. 2, comma 1, prevede: “*1. L'articolo 122 della Costituzione è sostituito dal seguente: Il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge della Regione nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi*”. Inoltre, l'art. 3, comma 1, prevede: “*L'articolo 123 della Costituzione è sostituito dal seguente: Ciascuna Regione ha uno statuto che, in armonia con la Costituzione, ne determina la forma di governo e i principi fondamentali di organizzazione e funzionamento. Lo statuto è approvato e modificato dal Consiglio regionale con legge approvata a maggioranza assoluta dei suoi componenti, con due deliberazioni successive adottate ad intervallo non minore di due mesi. Per tale legge non è richiesta l'opposizione del visto da parte del Commissario del Governo. Il Governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità costituzionale sugli statuti regionali dinanzi alla Corte costituzionale entro trenta giorni dalla loro pubblicazione. Lo statuto è sottoposto a referendum popolare qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinto dei componenti il Consiglio regionale. Lo statuto sottoposto a referendum non è promulgato se non è approvato dalla maggioranza dei voti validi.*”.

<sup>4</sup> L'esercizio da parte di uffici regionali delle funzioni amministrative non è andato di pari passo con l'attribuzione della competenza legislativa in materia elettorale. Infatti, fino al 1997 le funzioni amministrative sono state esercitate dalle Prefetture, coadiuvate, dopo il 1993, da una struttura stabile della Direzione regionale per le autonomie locali e, dopo il 1995, dal Servizio elettorale regionale. Solo a partire dall'1 gennaio 1998 le funzioni riguardanti tutti i procedimenti elettorali e referendari di competenza della Regione sono state assegnate al Servizio elettorale regionale, istituito presso la Direzione competente in materia di autonomie locali. Soltanto dopo aver acquisito competenza in ordine alle elezioni amministrative la Regione ha ritenuto necessario istituire appositi uffici ai quali assegnare le relative funzioni amministrative e questo spiega anche il motivo per cui il Servizio elettorale è stato istituito nell'ambito della Direzione regionale che si occupa di autonomie locali.

l'analisi dei quali si cercherà di evidenziare se e in che misura le nuove regole hanno influenzato il comportamento dei soggetti politici e degli elettori.

### *1. Le leggi regionali in materia elettorale*

#### *Elezioni regionali*

Fino al 1993 il legislatore regionale è intervenuto in materia elettorale nel rispetto dei limiti propri di una potestà di tipo concorrente e soltanto in relazione alle modalità di elezione del consiglio regionale. La materia fu disciplinata con la legge regionale 27 marzo 1968, n. 20 (Legge elettorale regionale), sulla base della quale si sono svolte tutte le elezioni regionali dal 1968 (I Legislatura) al 1998 (VIII Legislatura).

La disciplina regionale prevedeva un sistema elettorale di tipo proporzionale<sup>5</sup> basato sulla partecipazione di liste concorrenti di candidati alla carica di consigliere. Ogni elettore poteva esprimere un voto di lista e un voto di preferenza. L'assegnazione dei seggi alle liste era effettuata in ragione proporzionale, mediante riparto nelle singole circoscrizioni elettorali<sup>6</sup> e recupero dei voti residui nel collegio unico regionale.<sup>7</sup> Il metodo utilizzato per trasformare i voti in seggi era quello del quoziente corretto.

---

<sup>5</sup> La legge regionale 20/1968 riproponeva quasi integralmente il contenuto della legge 17 febbraio 1968, n. 108 (*Norme per la elezione dei consigli regionali delle regioni a statuto normale*), la quale, a sua volta, prevedeva un sistema elettorale basato sul modello di quello concernente l'elezione della Camera dei deputati (decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361). Del resto, sino ai primi anni novanta tutti i sistemi elettorali italiani (ad eccezione di quello relativo ai comuni con popolazione sino a 5.000 abitanti e, in parte, di quello per le province) erano di tipo proporzionale puro. Le varie riforme che si sono succedute a partire dai primi anni novanta, (legge 81/1993, nuove leggi elettorali di Camera e Senato, adottate nel 1994, legge 43/1995) hanno introdotto elementi di carattere maggioritario. Da quel momento, il generale processo di rinnovamento dei sistemi elettorali ha portato ad abbandonare l'utilizzo prevalente di sistemi di tipo proporzionale e si è così passati da una quasi assoluta omogeneità di sistemi ad una diversificazione degli stessi in funzione del diverso livello istituzionale.

<sup>6</sup> Il corpo elettorale è suddiviso in cinque circoscrizioni elettorali. Tre circoscrizioni comprendono gli elettori iscritti rispettivamente nelle liste elettorali dei comuni delle Province di Gorizia, Pordenone e Trieste. Le rimanenti due circoscrizioni sono formate: la prima dagli elettori iscritti nelle liste elettorali dei comuni della Provincia di Udine appartenenti alla circoscrizione del tribunale di Tolmezzo; la seconda dagli elettori iscritti nelle liste elettorali dei rimanenti comuni della stessa provincia. Tale suddivisione originaria è stata mantenuta anche dalle successive leggi elettorali.

<sup>7</sup> L'articolo 43 della legge 20/1968 fu modificato all'inizio del 1998, in vista delle elezioni regionali del giugno dello stesso anno, con l'art. 19 della legge regionale 27 gennaio n. 2, il qua-

Le elezioni regionali del 1998 sono state le ultime a svolgersi secondo la disciplina della legge 20/1968. Nel corso dell'ottava legislatura (1998 – 2003), per la prima volta dopo oltre trent'anni, ci furono condizioni favorevoli alla riforma delle regole elettorali. La legge costituzionale 2/2001, al fine di accelerare la riforma, prevedeva una disciplina elettorale transitoria, applicabile ex lege sino a quando la Regione non avesse esercitato i nuovi poteri.

Il regime transitorio richiama le disposizioni delle leggi statali 108/1968 e 23 febbraio 1995, n. 43 (Nuove norme per la elezione dei consigli delle regioni a statuto ordinario),<sup>8</sup> integrate dalla previsione in base alla quale il capolista di ciascuna lista regionale è candidato alla carica di presidente della regione:<sup>9</sup>

1) quattro quinti dei seggi del consiglio regionale sono attribuiti alle liste circoscrizionali con il metodo proporzionale del quoziente corretto, mentre il restante quinto è attribuito con il metodo dello scrutinio maggioritario di lista a turno unico alla lista regionale che ha ottenuto il maggior numero di voti; 2) alla coalizione vincente (la lista regionale che ha ottenuto il maggior numero di voti più le collegate liste circoscrizionali) viene garantito il 55 o il 60 per cento dei seggi del consiglio, anche attraverso l'eventuale aumento del numero dei seggi del consiglio in modo da rispettare il più possibile la quota di seggi spettanti alle liste di minoranza in proporzione ai voti ottenuti; 3) non sono ammesse all'assegnazione dei seggi le liste circoscrizionali il cui gruppo ha ottenuto, su base regionale, meno del 3 per cento dei voti validi, a meno che il gruppo non sia collegato con una lista regionale che ha ottenuto più del 5 per cento dei voti; 4) l'elettore, oltre al voto di preferenza, può esprimere un voto per la lista circoscrizionale e un voto per la lista regionale. Se vota la lista circoscrizionale senza votare la lista regionale il voto si estende automaticamente anche a quest'ultima; se vota solo la lista regionale il voto non si estende alla lista circoscrizionale. Infine, l'elettore può votare per una lista regionale e per una lista circoscrizionale tra loro non collegate (voto disgiunto).

---

le introdusse una soglia di sbarramento per limitare l'ammissione alla ripartizione dei seggi residui nel collegio unico regionale: solo le liste presenti in almeno quattro circoscrizioni elettorali (sulle cinque previste) e con una percentuale di voti uguale o superiore al 4,5 per cento su base regionale erano ammesse alla ripartizione dei seggi residui.

<sup>8</sup> Si tratta del sistema comunemente conosciuto come "Tatarellum", dal nome dell'On. Tatarella, relatore della proposta di legge assunta come testo base dei lavori che portarono all'approvazione della legge 43.

<sup>9</sup> Per questo motivo quelle regionali sono liste bloccate.

Poiché la Regione non riuscì ad adottare in tempo utile una nuova legge elettorale,<sup>10</sup> le elezioni del 2003 si svolsero secondo la disciplina transitoria. Soltanto nel corso della nuova Legislatura il Consiglio regionale riuscì ad esercitare le competenze acquisite nel 2001 adottando la legge regionale 1 marzo 2007, n. 17<sup>11</sup><sup>12</sup> (Determinazione della forma di governo della Regione Friuli Venezia Giulia e del sistema elettorale regionale, ai sensi dell'articolo 12 dello Statuto di autonomia).

Il nuovo sistema elettorale regionale si differenzia da quello transitorio in quanto, ad esempio, non divide i seggi tra una quota proporzionale e una maggioritaria e non prevede le liste regionali. Il sistema si discosta anche da quello concernente le elezioni provinciali e comunali, in quanto non prevede un secondo turno di votazione. Sostanzialmente analoghe a quelle degli altri sistemi sono invece le modalità di espressione del voto (è quindi ammesso il voto solo al candidato alla carica di presidente così come il voto disgiunto).

Altri tratti caratteristici del sistema sono i seguenti:

- ciascun candidato alla carica di presidente è collegato con un gruppo di liste.<sup>13</sup> Il gruppo deve essere presente in almeno tre circoscrizioni elettorali. Più

---

<sup>10</sup> Nel corso del 2002 il Consiglio giunse ad approvare un testo di legge che però non venne promulgato in quanto, come previsto dall'art. 12 dello Statuto, fu sottoposto a referendum confermativo (29 settembre 2002) senza raggiungere il prescritto quorum di approvazione.

<sup>11</sup> Sempre nel 2007 è stata approvata la legge regionale ordinaria 18 dicembre n. 28 (*Disciplina del procedimento per la elezione del Presidente della Regione e del Consiglio regionale*), concernente la disciplina delle diverse fasi del procedimento elettorale (dalla presentazione delle candidature alla proclamazione degli eletti). La legge introduce una importante novità in materia di organizzazione elettorale: prevede infatti l'istituzione, al posto dei tradizionali uffici presso i tribunali, di un unico ufficio, l'Ufficio centrale regionale, presso l'Amministrazione regionale. L'Ufficio esamina le candidature, compie le operazioni di attribuzione dei seggi e proclama gli eletti.

<sup>12</sup> Non sono molte le regioni a statuto ordinario che, esercitando i poteri attribuiti con la legge costituzionale 1/1999, hanno approvato le leggi per disciplinare le modalità di elezione dei propri organi. La Campania e le Marche hanno adottato una disciplina simile a quella del Friuli Venezia Giulia (la legge delle Marche non prevede il voto disgiunto); l'Abruzzo, il Lazio e la Puglia ripropongono quasi integralmente il sistema elettorale transitorio. Così anche la Calabria che però ha adottato una norma sulla soglia di sbarramento che rappresenta un caso raro: infatti, non sono ammesse al riparto dei seggi le liste provinciali il cui gruppo, anche se collegato a una lista regionale che ha superato il 5 per cento, non ha ottenuto nell'intera regione almeno il 4 per cento dei voti. La disciplina approvata dalla Toscana prevede le elezioni primarie e presenta inoltre diversi elementi di originalità: candidatura uninominale alla carica di presidente, liste provinciali bloccate con una quota di candidati regionali.

<sup>13</sup> Costituiscono un gruppo le liste presenti con il medesimo contrassegno nelle diverse circoscrizioni elettorali. Più gruppi collegati allo stesso candidato presidente costituiscono una coalizione.

gruppi di liste possono collegarsi al medesimo candidato alla carica di presidente;

- ogni lista circoscrizionale non può comprendere più del 60 per cento di candidati dello stesso genere; i nomi dei candidati sono alternati per genere fino all'esaurimento del genere meno rappresentato;
- è eletto presidente il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti;<sup>14</sup>
- il presidente della regione non può immediatamente candidarsi alla medesima carica dopo il secondo mandato consecutivo; non è immediatamente rieleggibile alla carica di consigliere regionale chi ha ricoperto la carica per tre legislature consecutive;
- non sono ammessi all'assegnazione dei seggi i gruppi di liste che non hanno ottenuto almeno il 4 per cento dei voti, oppure l'1,5 per cento se il gruppo fa parte di una coalizione che ha ottenuto almeno il 15 per cento. Articolata in questo modo<sup>15</sup>, la soglia di sbarramento agisce più che altro nel senso di favorire la formazione delle coalizioni, il che non sempre significa semplificare il quadro politico;
- la trasformazione dei voti in seggi avviene in due fasi: nella prima, i seggi vengono attribuiti su base regionale ai gruppi di liste utilizzando il metodo D'Hondt; nella seconda, i seggi ottenuti da ciascun gruppo di liste vengono ripartiti tra le rispettive liste nelle circoscrizioni utilizzando il metodo del quoziente rettificato. Ad una prima distribuzione dei seggi a livello regionale ne segue quindi una a livello circoscrizionale;
- per assicurare al presidente eletto una maggioranza consiliare che lo sostenga nell'azione di governo, e alle minoranze una quota minima di seggi che consenta di svolgere efficacemente il ruolo di opposizione, le liste collegate con il candidato risultato vincitore non possono in nessun caso avere meno del 55 per cento dei seggi e le minoranze meno del 40 per cento.

La legge regionale 17/2007 accentua gli aspetti maggioritari del sistema prevedendo un collegamento automatico tra proclamazione del candidato presidente e attribuzione del premio di maggioranza alle liste che lo appoggiano<sup>16</sup>. Tenuto conto che non è previsto un turno di ballottaggio e che dunque vince

---

<sup>14</sup> Per questo non è stato necessario prevedere il turno di ballottaggio.

<sup>15</sup> In tutte le leggi che la prevedono (ad eccezione della legge elettorale della Regione Calabria), la soglia di sbarramento viene articolata in questo modo.

<sup>16</sup> Lo stesso avviene, ai sensi della disciplina statale, nel sistema di elezione per i comuni con popolazione sino a 15.000 abitanti e, di fatto, anche in quello previsto per le province (vedi nota 21). Anche per quanto riguarda le elezioni politiche, la legge 21 dicembre 2005, n. 270 (*Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*) ha introdotto modalità simili per attribuire il premio di maggioranza.

chi ottiene il maggior numero di voti, può accadere che il premio venga attribuito a liste collegate con un candidato risultato vincitore con una bassa percentuale di voti.<sup>17</sup> Inoltre, la possibilità per l'elettore di votare soltanto il candidato presidente può comportare che le liste collegate ottengano meno voti non solo rispetto a quelli ottenuti dal candidato, il che è la regola, ma anche rispetto ad altre liste.<sup>18</sup> Il sistema può quindi, almeno in astratto, produrre una forte sproporzione tra voti ottenuti e seggi assegnati, potendo anche giungere ad attribuire il maggior numero di seggi a liste che hanno avuto meno voti rispetto ad altre, non collegate al candidato risultato eletto presidente. Tali effetti sono in parte attenuati dalla disposizione che assicura una percentuale minima di seggi (40%) alle liste di minoranza; in questo modo infatti il numero complessivo di seggi attribuiti alla maggioranza (con o senza premio) non può mai essere superiore al 60 per cento dei seggi.

### *Elezioni provinciali e comunali*

Il primo intervento del legislatore regionale ha riguardato le elezioni comunali ed è rappresentato dalla legge 9 marzo 1995, n. 14<sup>19</sup> (Norme per le elezioni

---

<sup>17</sup> Lo stesso può accadere nelle elezioni politiche. Ovviamente, la percentuale di voti necessaria per vincere dipende dal numero dei candidati o, nelle elezioni politiche, delle liste e delle coalizioni.

<sup>18</sup> La possibilità di esprimere un voto disgiunto rende più facile il verificarsi di entrambe le ipotesi. Il voto disgiunto, inoltre, può produrre l'effetto di attribuire ad una lista più voti di quanti ne ottenga un determinato candidato presidente (collegato o meno con la lista), anche rispetto allo stesso candidato risultato vincitore; è, questo, un effetto tipico esclusivamente del voto disgiunto. Il quale voto disgiunto è stato previsto soprattutto per evitare la dispersione del voto di quegli elettori che, incerti se preferire un determinato candidato o una determinata lista con quel candidato non collegata, in assenza della possibilità di votare entrambi, potrebbero decidere di non votare affatto.

<sup>19</sup> La legge regionale 14/1995, per quanto riguarda il procedimento elettorale, rinvia, sino a quando non sarà diversamente disciplinato con legge regionale, alla disciplina statale e in particolare al decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570. In effetti, sino ad oggi, per quel che riguarda le elezioni provinciali e comunali, la Regione non ha adottato una disciplina organica del procedimento (la recente legge regionale 28/2007 riguarda soltanto il procedimento relativo alle elezioni regionali e non si estende alle elezioni amministrative). Così, la materia risulta disciplinata da un complesso di norme caratterizzato dalla sovrapposizione di disposizioni statali e regionali, con conseguente confusione fra i rispettivi ambiti di applicazione; Il rinvio alla normativa statale non risolve i problemi e anzi li moltiplica in quanto spesso non è chiara la natura del rinvio (statico o dinamico?) né è chiara la portata dello stesso. La normativa statale, poi, risulta di non facile coordinamento e spesso appare non più coerente con i mutati sistemi elettorali. Tale situazione rende difficoltosa, lenta e spesso confusa la gestione del procedimento elettorale, con riflessi negativi tanto sull'attività degli uffici coinvolti (servizio elettorale regionale, uffici elettorali dei comuni, commissioni circonda-

comunali nel territorio della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, nonché modificazioni alla legge regionale 12 settembre 1991, n. 49).

La legge, tenuto conto delle caratteristiche demografiche dei comuni,<sup>20</sup> fissava in una popolazione di 5.000 abitanti la soglia per l'applicazione dei due diversi sistemi elettorali previsti. Per il resto, veniva sostanzialmente riproposta la disciplina statale, introdotta con la legge 25 marzo 1993, n. 81<sup>21</sup> (Elezione diret-

---

riali, uffici di sezione, uffici competenti all'attribuzione dei seggi), aumentando il rischio di errori e di contenzioso elettorale, quanto sulle modalità della partecipazione da parte dei soggetti politici e, in generale, del corpo elettorale.

<sup>20</sup> Dei 218 comuni presenti in Regione, solo 7 hanno una popolazione superiore a 15.000 abitanti (i 4 capoluoghi di provincia più Cordenons e Sacile, in provincia di Pordenone, e Monfalcone, in provincia di Gorizia).

<sup>21</sup> In sintesi, ai sensi della legge 81/1993 e delle successive modifiche (attualmente la disciplina è contenuta nel decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 "*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*") la disciplina delle elezioni comunali è la seguente:

- Comuni sino a 15.000 abitanti – Ciascun candidato alla carica di sindaco è collegato ad una (e una soltanto) lista di candidati alla carica di consigliere comunale; è proclamato eletto sindaco il candidato che ottiene il maggior numero di voti validi (solo in caso di parità di maggior numero di voti è previsto un secondo turno di votazione); la lista collegata al candidato eletto sindaco ottiene i due terzi dei seggi del consiglio;

- Comuni superiori – Ciascun candidato alla carica di sindaco è collegato ad una o più liste di candidati alla carica di consigliere comunale; l'elettore può votare solo per un sindaco oppure per un sindaco e una lista, anche non collegata con il sindaco votato (voto disgiunto) e può anche esprimere un voto di preferenza; se nessun candidato ottiene al primo turno la maggioranza assoluta dei voti validi si procede ad un secondo turno di votazione tra i due candidati che al primo turno hanno ottenuto il maggior numero di voti; dopo il secondo turno è proclamato eletto il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti validi; la trasformazione dei voti in seggi avviene utilizzando il metodo d'Hondt; non sono ammesse all'assegnazione dei seggi le liste che hanno ottenuto meno del 3 per cento dei voti e che non appartengono ad un gruppo che ha superato tale soglia; se le liste collegate al sindaco eletto non raggiungono almeno il 60 per cento dei seggi allora tale quota viene attribuita quale premio di maggioranza. In caso di elezione del sindaco al primo turno, il premio di maggioranza viene attribuito sempre che la lista o il gruppo di liste abbia conseguito almeno il 40 per cento dei voti e un'altra lista non abbia superato il 50 per cento dei voti validi. In caso di elezione del sindaco al secondo turno il premio di maggioranza viene attribuito sempre che un'altra lista o gruppo di liste non abbia già superato, nel primo turno, il 50 per cento dei voti validi.

Per quanto riguarda le **elezioni provinciali** la legge prevede: la circoscrizione per l'elezione del presidente della provincia coincide con il territorio provinciale; ciascun candidato alla carica di presidente è collegato ad uno o più gruppi di candidati alla carica di consigliere provinciale; se nessun candidato ottiene al primo turno la maggioranza assoluta dei voti validi si procede ad un secondo turno di votazione tra i due candidati che al primo turno hanno ottenuto il maggior numero di voti; dopo il secondo turno è proclamato eletto il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti validi; l'elezione dei consiglieri provinciali è effettuata sulla base di collegi uninominali; la trasformazione dei voti in seggi avviene utilizzando il metodo d'Hondt; non sono ammesse all'assegnazione dei seggi i gruppi che hanno ottenuto meno del 3 per cen-

ta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale).

Successivamente, con la legge regionale 21 aprile 1999, n. 10 (Norme in materia di elezioni comunali e provinciali, nonché modifiche alla legge regionale 9 marzo 1995, n. 14) è stata approvata la disciplina delle elezioni provinciali adottando lo stesso sistema già previsto per i comuni con popolazione superiore

---

to dei voti e che non appartengono ad una coalizione di gruppi che ha superato tale soglia; se i gruppi collegati al presidente eletto non raggiungono almeno il 60 per cento dei seggi, allora tale quota viene attribuita quale premio di maggioranza.

Da notare che per l'elezione del consiglio provinciale le nuove disposizioni non hanno modificato quel particolare meccanismo di lista bloccata, risalente al 1951, in base al quale i candidati dei vari partiti, in numero pari ai seggi da coprire, sono assegnati ciascuno ad un collegio uninominale. In questo caso, tuttavia, il collegio rappresenta soltanto l'"area riservata" per ogni singolo candidato incidendo quindi nel momento della formazione delle candidature, mentre la distribuzione dei seggi prescinde totalmente il collegio.

Per quanto riguarda le modalità di voto, in base alla legge 81 ciascun elettore poteva votare un candidato presidente ed il collegato candidato alla carica di consigliere tracciando un segno o sul contrassegno o sul nominativo del candidato consigliere. La legge 30 aprile 1999, n. 120 (Disposizioni in materia di elezione degli organi degli enti locali, nonché disposizioni sugli adempimenti in materia elettorale) integra la disciplina prevedendo, all'art. 1, la possibilità per l'elettore di votare solo il candidato alla carica di presidente. Resta invece esclusa la possibilità di esprimere un voto cosiddetto disgiunto.

Tale integrazione normativa, sebbene opportuna, in quanto accadeva che molti voti espressi tracciando un segno soltanto sul nominativo del candidato presidente venissero annullati in sede di scrutinio (in conformità alle istruzioni del Ministero dell'interno), viene tuttavia a modificare implicitamente l'originario rapporto sostanzialmente equilibrato tra attribuzione del premio di maggioranza e voti ottenuti dalle liste, accentuando così, di fatto, il carattere maggioritario del sistema. In base all'impostazione originaria, non poteva non esserci corrispondenza tra voti ottenuti dal candidato presidente e voti ottenuti dalle liste allo stesso collegate e sulla base di questo elemento la norma prevede un collegamento automatico tra proclamazione del presidente (con più del 50 per cento dei voti o comunque, in caso di ballottaggio, con il maggior numero di voti) e attribuzione del premio di maggioranza alle liste che lo appoggiano (che in quanto collegate con il candidato eletto non potevano aver ottenuto meno voti delle altre liste). In seguito alla integrazione introdotta dalla legge 120/1999 questo equilibrio non è affatto scontato (infatti, può accadere che le liste collegate al candidato risultato eletto ottengano meno voti non solo rispetto al candidato, il che è praticamente la regola, ma anche rispetto ad altre liste) e tuttavia il legislatore non ha tenuto conto delle conseguenze e non ha pertanto provveduto a modificare in modo conseguente le modalità di attribuzione del premio di maggioranza.

Di fatto, quindi, indipendentemente dalla volontà del legislatore, il sistema di elezione degli organi della provincia ha assunto nella disciplina statale un carattere fortemente maggioritario, anche se alcuni elementi della disciplina attenuano gli effetti di tipo maggioritario: 1) non è previsto il voto disgiunto, e dunque non può accadere che una lista ottenga più voti di quanti ne ha ottenuti il candidato risultato eletto; 2) per essere eletti alla carica di presidente bisogna ottenere un'alta percentuale di voti (al primo turno almeno il 50,1 per cento dei voti).

a 5.000 abitanti. La stessa legge modifica inoltre alcune disposizioni della legge regionale 14/1995 e prevede la non applicabilità delle incompatibilità tra le cariche di assessore e consigliere comunale e provinciale previste dall'art. 25, commi 1 e 2, della legge 81/1993.<sup>22</sup> Altre significative modifiche sono poi state introdotte con la legge regionale 15 marzo 2001, n. 9 (Disposizioni in materia di elezioni comunali e provinciali, nonché modifiche e integrazioni alla legge regionale 14/1995. Modifica all'articolo 29 della legge regionale 49/1991 concernente le deliberazioni soggette al controllo di legittimità), la quale, tra l'altro, ha fissato in 15.000 abitanti la soglia demografica per l'applicazione dei due sistemi elettorali previsti per i comuni, uniformando così, per questo aspetto, la disciplina regionale a quella statale.

In seguito ai richiamati interventi legislativi, la vigente disciplina regionale concernente le elezioni provinciali e comunali, pur non discostandosi in modo sostanziale dal modello statale<sup>23</sup>, presenta tuttavia alcuni significativi elementi di specificità:

- il sistema di elezione degli organi della provincia è analogo a quello previsto dalla legge regionale 14/1995 per i comuni di maggiori dimensioni e si differenzia dunque rispetto a quello statale.<sup>24</sup> In particolare, il modello adottato dal legislatore regionale rivela la volontà di contenere gli effetti di tipo maggioritario insiti nel sistema, evitando che si realizzi una sproporzione troppo alta tra voti ottenuti dalle liste di maggioranza e seggi assegnati. Infatti, l'attribuzione del premio di maggioranza è subordinata: 1) al raggiungimento di una determinata percentuale minima di voti da parte delle liste collegate con il candidato risultato eletto; 2) all'assenza di altre liste, diverse da quelle collegate con il candidato risultato eletto, che abbiano ottenuto una percentuale di voti superiore al 50 per cento;
- chi ha ricoperto per due mandati consecutivi la carica di sindaco e di presidente della provincia non è immediatamente rieleggibile alle medesime cariche.<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> Il testo dell'art. 25, commi 1 e 2, della legge 81 (ora, art. 64 del decreto legislativo 267/2000) è il seguente: “1. La carica di assessore è incompatibile con la carica di consigliere comunale e provinciale; 2. Qualora un consigliere comunale o provinciale assuma la carica di assessore nella rispettiva giunta, cessa dalla carica di consigliere all'atto dell'accettazione della nomina, ed al suo posto subentra il primo dei non eletti”.

<sup>23</sup> Tra l'altro, sia la disciplina statale che quella regionale non contengono disposizioni sulla parità di accesso alle cariche pubbliche.

<sup>24</sup> Si veda la nota 21.

<sup>25</sup> E' consentito un terzo mandato consecutivo se uno dei due mandati precedenti ha avuto durata inferiore a due anni, sei mesi e un giorno, per causa diversa dalle dimissioni volontarie.

- i candidati (sindaci e presidenti di provincia) ammessi al ballottaggio, che intendono dichiarare ulteriori collegamenti, hanno l'obbligo di acquisire la dichiarazione convergente anche da parte dei delegati delle liste già collegate al primo turno;
- nei comuni sino a 15.000<sup>26</sup> abitanti è consentito il collegamento del candidato alla carica di sindaco con più liste;
- nei comuni sino a 15.000 abitanti, alle liste collegate con il candidato proclamato eletto sindaco viene attribuito il 60 per cento dei seggi del consiglio. La disciplina regionale prevede dunque per questa categoria di comuni l'attribuzione alla maggioranza di una quota di seggi inferiore rispetto a quanto previsto dalla disciplina statale, in base alla quale la quota di seggi da attribuire alla maggioranza corrisponde al 66 per cento dei seggi del consiglio;
- soltanto nelle elezioni provinciali è prevista una soglia di sbarramento per essere ammessi all'assegnazione dei seggi.

L'intervento del legislatore regionale è avvenuto in modo disordinato, senza un progetto riformatore originale ed organico. Ma, soprattutto, ciò che risalta è il carattere contingente degli interventi legislativi, il loro essere motivati più che altro dalla volontà di risolvere questioni di tattica politica di breve periodo<sup>27</sup>. Anche se, a guardare meglio, ci si accorge che, nel periodo 1999-2001, un intervento dopo l'altro, un disegno non privo di organicità era in effetti presente ed è consistito nella volontà di contenere per quanto possibile la perdita di peso che i partiti andavano subendo nella vita delle amministrazioni locali per effetto dell'entrata in vigore delle nuove regole.<sup>28</sup>

---

Nei comuni con popolazione sino a 5.000 abitanti, sono consentiti al sindaco rispettivamente tre mandati consecutivi e un quarto nel caso di durata inferiore di un mandato precedente.

<sup>26</sup> Come già detto, prima della legge regionale 9/2001, la soglia demografica per l'applicazione dei due sistemi elettorali previsti per i comuni era fissata in 5.000 abitanti. Pertanto, attualmente, nella categoria di comuni sino a 15.000 abitanti sono compresi anche i comuni con popolazione da 5001 a 15.000 abitanti che, in base alla disciplina regionale in vigore prima del 2001, erano invece compresi nella categoria dei comuni di maggiori dimensioni. Per completezza, si ricorda anche che sono solo sette in Regione i comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti.

<sup>27</sup> Ad esempio, la norma che consente anche nei comuni minori il collegamento del medesimo candidato alla carica di sindaco con più di una lista (art. 3-bis della legge regionale 9/2001) rispondeva all'esigenza, in quel momento particolarmente presente, di creare condizioni favorevoli al formarsi di coalizioni a favore di candidati comuni di tutto il centrodestra, evitando così che la Lega Nord fosse indotta a presentare propri candidati alla carica di sindaco.

<sup>28</sup> Si spiegano così le disposizioni che prevedono: l'obbligo, per i candidati sindaci e presidenti di provincia ammessi al ballottaggio, di acquisire la dichiarazione convergente favorevole ad ulteriori collegamenti anche da parte dei delegati delle liste già collegate al primo turno (art. 4 della legge regionale 10/1999); la non applicabilità in ambito regionale delle incompatibilità

## 2. *Una sintesi*

L'evoluzione normativa degli ultimi quindici anni, a livello statale così come regionale, sembra indicare una progressiva prevalenza degli aspetti maggioritari rispetto a quelli proporzionali, pur nell'ambito di sistemi che rimangono di tipo misto.

La legge 81/1993 si preoccupa di trovare un punto di equilibrio tra le esigenze della governabilità e quelle della rappresentatività. Nei comuni con più di 15.000 abitanti il punto di equilibrio viene trovato nell'introduzione del turno di ballottaggio e nel condizionare l'attribuzione del premio di maggioranza all'esistenza di determinati presupposti mancando i quali il sistema può anche produrre effetti che contrastano con i suoi stessi presupposti (la cosiddetta "anatra zoppa"). Negli altri comuni, nei quali prevalente è la dimensione locale, la ricerca dell'equilibrio è meno vincolante e il sistema ha un'impostazione più sbilanciata in senso maggioritario.

Anche nella legge 43/1995, e nel regime elettorale transitorio che ad essa si ispira, previsto dalla legge costituzionale 2/2001, è evidente la volontà di non comprimere eccessivamente la rappresentanza proporzionale dei soggetti politici nelle assemblee regionali. Tale volontà è tanto presente che il legislatore, pur di salvaguardare i seggi ottenuti dalle liste di minoranza in proporzione ai voti riportati, prevede addirittura l'eventualità di un aumento del numero dei seggi del consiglio regionale.

In molte delle leggi adottate dopo il 2000 la ricerca dell'equilibrio cessa di essere l'esigenza centrale, mentre aumenta il peso dei meccanismi premiali finalizzati a produrre solide maggioranze di governo ed una semplificazione del quadro politico. In particolare si consolida l'uso di prevedere l'attribuzione del premio di maggioranza senza subordinarla al raggiungimento di una determinata soglia minima di voti o di seggi. A parte il caso delle elezioni provinciali, che rappresenta un antecedente forse casuale,<sup>29</sup> in questo senso sono orientate le leggi elettorali adottate dalla Regione Marche, dal Friuli Venezia Giulia, dalla Campania. Lo stesso orientamento è riscontrabile nelle elezioni politiche in seguito alle modifiche introdotte con la legge 270/2005.

---

tra le cariche di assessore e consigliere comunale e provinciale (art. 6 della stessa legge regionale); la previsione di una soglia di sbarramento per l'ammissione all'assegnazione dei seggi soltanto nelle elezioni provinciali (art. 4 della legge regionale 13/1999); l'attribuzione alla maggioranza, nei comuni sino a 15.000 abitanti, del 60 per cento dei seggi anziché dei due terzi (art. 7 della legge regionale 9/2001).

<sup>29</sup> Si veda la nota 21.

In definitiva, dunque, sembra che quella impostazione pragmatica e utilitaria che la legge 81 riservava al livello elettorale più circoscritto in una dimensione prevalentemente locale (i comuni sino a 15.000 abitanti) stia assumendo importanza anche nell'ambito di discipline concernenti elezioni per loro natura intrinsecamente politiche.

Questa considerazione descrive bene la situazione della normativa elettorale della Regione Friuli Venezia Giulia: da un lato, le disposizioni concernenti le elezioni provinciali e comunali, che risentono di quell'esigenza di equilibrio che è propria dell'impostazione della legge 81/1993 (si è visto come la ricerca di un punto di equilibrio sia presente anche nelle leggi regionali e come, soprattutto nel periodo 1999/2001, tale ricerca si sia confusa con il tentativo di frenare il processo di rinnovamento in atto); dall'altro, la legge 17/2007 che disciplina le elezioni regionali e che riflette un'impostazione più sensibile alla ricerca di soluzioni in grado di semplificare il quadro politico.

### 3. *L'affluenza*

Sotto il profilo del comportamento elettorale, tradizionalmente la Regione Friuli Venezia Giulia viene ricompresa, insieme al Veneto e al Trentino, in quell'area del Paese caratterizzata dal peso elettorale preponderante assunto per tutto il dopoguerra e sino alla crisi degli anni novanta dal partito della Democrazia Cristiana. L'area non a caso fu denominata "zona bianca", anche per distinguerla dalla "zona rossa" (Emilia-Romagna, Toscana, Umbria) nella quale la maggioranza dei voti era concentrata a favore del Partito Comunista.

Il comportamento di voto aveva nelle due aree le stesse caratteristiche:

- elevata affluenza alle urne;
- sostanziale stabilità;
- netta prevalenza di consensi in favore di una determinata forza politica.

**Tabella 1. Vecchio ciclo elettorale: affluenza alle elezioni politiche**

	1963	1968	1972	1976	1979	1983	1987	1992
GO	98,3	96,9	97,8	98,9	96,9	95,1	96,0	94,1
UD	92,1	91,2	92,7	94,5	91,3	89,1	89,5	88,1
PN	–	90,4	92,8	95,4	91,6	89,6	90,0	87,7
TS	96,2	94,0	95,0	96,3	94,7	91,3	90,5	88,5
FVG	93,9	92,4	94,5	95,7	92,8	90,3	90,6	88,8
VENETO	94,7	95,6	96,0	96,3	93,9	90,9	92,9	90,0
ITALIA	92,9	92,8	93,2	93,4	90,4	89,0	89,9	86,8

**Tabella 2. Vecchio ciclo elettorale: affluenza alle elezioni regionali**

	1968 1970	1973 1975	1978 1980	1983 1985	1988 1990
FVG	87,9	89,7	90,6	88,7	84,3
ITALIA (15 regioni)	92,5	92,8	89,6	89,7	87,1

**Tabella 3. Vecchio ciclo elettorale: affluenza alle elezioni europee**

	1979	1984	1989
FVG	89,1	88,2	85,8
VENETO	90,2	89,0	86,7
ITALIA	85,7	83,8	81,5

La tabella 1 mostra che sino al 1992 l'affluenza alle urne in occasione delle elezioni politiche nelle quattro province della Regione è leggermente più alta rispetto a quella nazionale e in linea con quella del Veneto. La tabella 2, relativa alle elezioni regionali sino al 1988, mostra un'affluenza inferiore rispetto a quella delle regioni a statuto ordinario. La tabella 3 si riferisce alle elezioni europee sino al 1989. L'affluenza in FVG è superiore alla media nazionale e quasi in linea con quella del Veneto.

Anche se i turni elettorali relativi ai diversi tipi di elezione non coincidono, in generale si nota che in FVG durante il vecchio ciclo elettorale l'affluenza più alta si è avuta in occasione delle elezioni politiche (con una media regionale più alta rispetto a quella nazionale). Alle elezioni regionali il dato corrisponde sostanzialmente con quello relativo alle elezioni europee.

Inoltre, la provincia di Gorizia presenta per tutto il periodo una percentuale di affluenza più alta rispetto alle province di Udine e Pordenone. La provincia di Trieste ha un livello di affluenza di poco inferiore a Gorizia sino al 1987; successivamente si attesta sui livelli di Udine e Pordenone.

Infine, le tabelle evidenziano un calo dell'affluenza, leggero ma costante (intorno al 4%), riferito a tutti i tipi di elezione.

**Tabella 4. Affluenza alle elezioni politiche 1994/2006**

	1994	1996	2001	2006	2008
GO	91,4	88,7	83,5	86,5	81,9
UD	85,4	80,8	77,1	84,7	81,4
PN	86,5	81,8	77,2	85,9	82,8
TS	86,5	83,7	78,7	81,4	76,2
FVG	86,6	82,6	78,2	84,5	80,7
ITALIA	86,1	84,3	82,8	83,6	80,5

**Tabella 5. Affluenza alle elezioni regionali 1993/2008**

	1993 1995	1998 2000	2003 2005	2008
FVG	80,1	64,8	64,2	72,3
ITALIA (15 regioni)	81,3	73	71,4	

**Tabella 6. Affluenza alle elezioni europee 1994/2009**

	1994	1999	2004	2009
FVG	75,8	66,8	69,8	64,7
VENETO	81,3	75,4	76,9	
ITALIA	74,8	69,8	74,6	65,1

Le tabelle 4, 5 e 6 si riferiscono all'affluenza durante il ciclo elettorale successivo al 1993.

L'affluenza alle elezioni politiche risulta più bassa rispetto alla media nazionale nei turni 1996 e 2001; è in linea con la media nazionale nel 2006 e nel 2008. Tuttavia, si registra un calo complessivo nel periodo 1992/2008 di circa l'8 per cento.

In relazione alle elezioni regionali si riscontra un forte calo dell'affluenza nel 1998 e nel 2003, in linea con quanto accaduto, anche se in misura inferiore, nelle regioni a statuto ordinario. Nel 2008 si registra un aumento dell'affluenza di circa 8 punti percentuali. Tuttavia nel periodo 1993/2008 si registra un calo complessivo pari al 12 per cento.

Alle europee il calo dell'affluenza è più evidente e corrisponde nel periodo 1989/2009 al 21 per cento. Il calo maggiore (di 10 punti percentuali) si verifica nel 1994 e nel 1999.

La provincia di Gorizia rimane quella dove l'affluenza è più alta. In quella di Trieste l'affluenza continua a calare più che nelle altre province.

**Tabella 7. Affluenza alle elezioni provinciali**

	1999	2001	2004	2006	2008	2009
GO		64,2		81,2		
UD	68,6	55,7		75,2	72,1	
PN	66,9		67,6			63
TS		64,1		75,3		

**Tabella 8. Affluenza alle elezioni comunali<sup>30</sup>**

	1999	2001	2004	2006	2007	2009
GO	81,5	69,5	81,1	81,6	70,8	76,3
UD	71,8	70,5	72	75	67,6	69
PN	71,2	70,7	70,5	79,2	66,9	68,7
TS	73,3	64,6	75,6	74,8	70,4	71,8

Il dato dell'affluenza relativo alle elezioni amministrative nell'ultimo decennio mostra un trend in linea con quanto osservato in relazione alle altre elezioni: flessione nel periodo 1999/2001 (nella provincia di Gorizia l'affluenza alle elezioni comunali passa dall'81,5% nel 1999 al 69,5 nel 2001); aumento nel 2006 e nuovo calo nel 2007.

Le elezioni amministrative tuttavia forniscono dati meno omogenei rispetto alle altre consultazioni in quanto a livello locale incidono in modo più diretto fattori di tipo contingente. Quello che si può dire è che in generale l'affluenza alle elezioni amministrative è più bassa rispetto a quella delle politiche.

Inoltre, l'affluenza è tendenzialmente più alta nelle comunali che nelle provinciali (nella provincia di Pordenone +4,1 per cento nel 1999, +5,7 nel 2009). La differenza aumenta se si considerano comuni dove le elezioni non si svolgono contemporaneamente a quelle provinciali. Nei comuni della provincia di Pordenone considerati nella tabella 9 la differenza di affluenza premia le elezioni comunali anche di 15 punti percentuali.

**Tabella 9. Variazioni nella partecipazione, provincia di Pordenone**

	Comunali 2007	Comunali 2008	Provinciali 2009	Diff. %
Azzano	70,5		61,5	+9,0
Casarsa	69,4		60,2	+9,2
Maniago	65,0		56,2	+8,8
Prata di Pordenone	69,6		64,7	+4,4
S. Giorgio Richinvelda		66,4	53,2	+13,2
Spilimbergo		69,7	54,5	+15,2
Zoppola		71,1	55,3	+15,8

I dati relativi all'affluenza in Regione sono in linea con quelli nazionali: il calo è progressivo e riguarda tutti i tipi di elezione. Si vota di più in occasione delle elezioni politiche; seguono le regionali, le europee e infine le amministrative. Le differenze della partecipazione al voto tra i diversi tipi di elezione rappresentano un elemento di continuità tra vecchio e nuovo ciclo elettorale. Un elemento nuovo è invece rappresentato dall'andamento intermittente dell'affluenza: il calo è progressivo e tuttavia, in certi momenti, in relazione ad

<sup>30</sup> Il turno 2000 ha interessato solo 6 comuni; i turni 2003 e 2005 solo 7; quello del 2008 solo 8.

un determinato tipo di elezione, l'affluenza aumenta di qualche punto percentuale e poi, nel turno successivo, riprende a calare.

Viene confermata la particolarità delle province di Gorizia e Trieste rispetto a quelle di Udine e Pordenone, conseguenza di una diversa struttura sociale ed economica.

I dati relativi alle elezioni amministrative, più complessi da decifrare, mostrano che gli elettori percepiscono come meno rilevante il ruolo della provincia rispetto a quello del comune. Inoltre, presentano un andamento non lineare, probabilmente determinato dalla particolare influenza che fattori contingenti riescono ad esercitare su consultazioni di carattere locale.

Risulta inoltre con chiarezza che il tipo di legge elettorale non incide direttamente sul livello di partecipazione al voto. Lo dimostra, ad esempio, la bassa affluenza sia nelle elezioni regionali del 1998 che in quelle del 2003. L'affluenza rimane bassa nonostante la diversità dei sistemi elettorali applicati nelle due occasioni (proporzionale puro nel 1998, regime transitorio nel 2003). È evidente allora che le cause del variare dell'affluenza vanno ricercate in altri fattori:

- il calo progressivo inizia già alla fine degli anni settanta e prosegue per tutti gli anni ottanta; è un fenomeno comune a tutta l'Europa occidentale quale effetto soprattutto delle difficoltà che incontra il modello sociale basato sullo Stato assistenziale;
- in Italia, negli anni novanta, il calo dell'affluenza subisce un'accelerazione determinata dalla crisi del tradizionale sistema di potere;
- la crisi di legittimità del ceto politico si accompagna alla crisi dei partiti tradizionali, quale conseguenza della crisi delle ideologie che avevano sino a quel momento contrassegnato il dibattito politico e culturale;
- in questo contesto il voto cessa di essere il momento privilegiato di espressione di una radicata appartenenza politica. Una parte sempre più larga di elettori affronta in modo "laico" la scadenza elettorale scegliendo di volta in volta se votare e per chi votare (astensionismo intermittente).

Naturalmente, il cambiamento del comportamento elettorale, tuttora in evoluzione, è stato favorito anche da altri elementi, quali ad esempio il naturale ricambio generazionale del corpo elettorale e il processo di personalizzazione della politica.

#### 4. L'offerta politica e le modalità di partecipazione nelle elezioni regionali

La tabella 10 mostra che tre diversi sistemi elettorali (proporzionale puro nel 1998, proporzionale con premio di maggioranza ed elezione diretta del presidente nel 2003 e nel 2008) hanno determinato una offerta elettorale diversa sul piano qualitativo.

**Tabella 10. Offerta politica nelle elezioni regionali**

1998	2003		2008	
Liste circoscrizionali	Liste circoscrizionali	Liste regionali	Liste circoscrizionali	Candidati presidente
FI-CCD-FC	Cittadini per il Pres.te	Intesa Democratica Riccardo Illy	PDL	Renzo Tondo
Lega Nord	Comunisti Italiani		Lega Nord	
DS	DS		Pensionati	
AN	La Margherita		UDC	
Centro Pop Riformatore	IDV		Cittadini per il Pres.te	Riccardo Illy
RC	RC		IDV	
VERDI	UDEUR		La Sinistra Arcobaleno	
Unione Friuli	Pensionati		PD	
PA FVG	Verdi		Slovenska Skupnost	
Lega Aut. Friuli	AN		La Casa delle Libertà per il FVG Alessandra Guerra	
Fronte Giuliano	FI			
SOS Italia	Lega Nord			
Fiamma Tricolore	UDC			
	Libertà e Autonomia per il FVG	Libertà e Aut. per il FVG Ferruccio Saro		

Il numero delle liste non cambia sostanzialmente tra il 1998 e il 2003 (anzi, nonostante un sistema elettorale più moderno, nel 2003 sono presenti 14 liste rispetto alle 13 del 1998); diminuisce invece nel 2008, quando sono presenti solo 9 liste. Tuttavia, tale diminuzione è stata determinata dall'esclusione di quattro liste in sede di esame delle candidature. Se dunque si considerano le liste presentate anziché quelle ammesse, il numero nel 2008 sale a 13, come nel 2003. Il dato sembra indicare che continua la tendenza dei soggetti politici ad aumentare l'offerta, incoraggiati in questo anche dalle basse soglie di sbarramento.

Altro dato che emerge è quello relativo al cambiamento dei soggetti politici: solo la Lega Nord è sempre presente senza cambiare né denominazione né contrassegno. Forza Italia nel 1998 si presenta insieme a liste nate dallo scio-

glimento del PPI; nel 2003 si presenta per la prima volta la lista Cittadini per il Presidente, nata per sostenere il candidato Illy; la sinistra radicale si presenta in tutte e tre le occasioni in forme diverse. Il dato riflette le fasi recenti di quel lungo e difficile processo di ricomposizione politica iniziato dopo la crisi dei partiti tradizionali.

Nel 1998 ben 5 sono le liste a carattere locale, alcune (Fronte Giuliano) espressione solo di una parte circoscritta della società regionale; nel 2008 solo 2 liste possono essere considerate locali ed almeno una di queste, la lista dei "Cittadini", caratterizzata dalla propensione a rappresentare l'intera regione. Le altre 7 liste sono espressione di partiti nazionali.

Infine, la tabella mostra che l'introduzione dell'elezione diretta del presidente ha immediatamente connotato la competizione in senso bipolare<sup>31</sup>. Evidentemente l'esperienza delle elezioni provinciali e comunali ha consentito di concentrare le forze senza la necessità di sperimentare soluzioni intermedie.

La composizione delle due coalizioni vede: nel 2003, il centrosinistra con 9 liste e il centrodestra solo con 4; nel 2008 il centrodestra non subisce variazioni mentre la coalizione di centrosinistra riduce la propria frammentazione passando da 9 a 5 liste.

**Tabella 11. Risultati elezioni regionali 2003**

Liste circoscrizionali		Liste regionali	
Cittadini per il Pres.te	7,5%	Intesa Democratica Riccardo Illy	356.896 53,1%
Comunisti Italiani	1,5%		
DS	16,6%		
La Margherita	14,7%		
IDV	1,5%		
RC	4,9%		
UDEUR	0,7%		
Pensionati	1,1%		
Verdi	1,4%		
Tot. Voti 250.110			
AN	11,6%	La Casa delle Libertà per il FVG Alessandra Guerra	290.371 43,2%
FI	21,6%		
Lega Nord	9,3%		
UDC	4,3%		
Tot. Voti 233.362			
Libertà e Autonomia per il FVG	2,8%	Libertà e Aut. per il FVG Ferruccio Saro	24.024 3,5%
Tot. Voti 14.035			

<sup>31</sup> Il terzo candidato alla carica di presidente è un esponente del centrodestra, attualmente deputato di Forza Italia dopo essere stato assessore regionale negli anni novanta e poi capogruppo dello stesso partito in Consiglio regionale.

**Tabella 12. Risultati elezioni regionali 2008**

Liste circoscrizionali		Liste regionali	
PDL	33,0%	Renzo Tondo	409.430 53,8%
Lega Nord	12,9%		
Pensionati	1,5%		
UDC	6,1%		
Tot. Voti 303.715			
Cittadini per il Pres.te	5,0%	Riccardo Illy	351.064 46,1%
IDV	4,4%		
La Sinistra Arcobaleno	5,6%		
PD	29,9%		
Slovenska Skupnost	1,2%		
Tot. Voti 262.915			

Le tabelle 11 e 12 mostrano il diverso peso personale del candidato di centrodestra e centrosinistra nelle due diverse elezioni. Nel 2003 la forza della candidatura di Riccardo Illy è ben evidenziata dal numero di voti personali<sup>32</sup>, pari circa al 30 per cento di quelli complessivamente conseguiti. Alessandra Guerra, candidata della Lega Nord per il centrodestra, nonostante la popolarità e il radicamento del suo partito, ottiene una percentuale di voti personali inferiore al 20 per cento. Nel 2008 sia Illy che Renzo Tondo ottengono la stessa percentuale di voti personali, superiore al 25 per cento.

L'importanza della candidatura di Illy nel determinare la vittoria del centrosinistra nel 2003 è confermata anche dal buon risultato elettorale della lista Cittadini per il Presidente, formatasi proprio per sostenere il candidato presidente. Il successo, sopra la media regionale, della lista in alcuni comuni della zona di origine di Illy, tradizionalmente orientati in favore del centrodestra (Gorizia, Grado, Trieste), è sotto questo profilo significativo.

Va anche evidenziato però che la candidatura di Illy non ha effetti sull'affluenza, che resta sui livelli del 1998 (64,7% nel 1998, 64,2% nel 2003). Nel 2003, 7 liste (il 50%) non raggiungono il 5 per cento dei voti; di queste, 4 superano di poco l'1 per cento e una resta addirittura al di sotto. Di queste 7 liste soltanto 2 non ottengono seggi. Nel 2008, a fronte di un'offerta meno frammentata, soltanto 3 liste non raggiungono il 5 per cento, 2 di queste superano di poco l'1 per cento; tutte ottengono seggi.

Ciò conferma l'inefficacia delle soglie di sbarramento previste dalla legge. L'inefficacia delle soglie legali si combina con la bassa soglia implicita del sistema determinata dal numero elevato di seggi da assegnare<sup>33</sup>, che risulta ulte-

<sup>32</sup> E' stata considerata la differenza complessiva tra voti al candidato e voti alle liste che lo appoggiano, senza distinguere tra voti espressi solo per il candidato, voti validi per il candidato e nulli per le liste, voti disgiunti.

<sup>33</sup> Attualmente il Consiglio regionale è composto da 59 consiglieri.

riormente ridotta dall'attribuzione del premio di maggioranza. Per una lista quindi è molto spesso sufficiente far parte di una coalizione per ottenere seggi, anche con pochissimi voti.

Nonostante il numero delle liste rimanga elevato va evidenziato che gli elettori tendono a concentrare le preferenze su pochi partiti, nella maggior parte dei casi espressione dei partiti nazionali. Questo comporta conseguenze positive per quanto riguarda i rapporti interni alle coalizioni. Sotto questo profilo il centrosinistra sembra avvantaggiato: nel 2008 il PD ottiene quasi il 30 per cento dei consensi distanziando di quasi 25 punti percentuali il secondo partito (Sinistra Arcobaleno); nel centrodestra il PDL è il partito più importante (33%) ma la Lega Nord consegue un risultato (12,9%) che le consente di svolgere all'interno della coalizione un ruolo condizionante molto accentuato.

### 5. L'offerta politica e le modalità di partecipazione nelle elezioni provinciali

La tabella 13 riassume l'offerta politica nelle ultime tre elezioni provinciali di Pordenone e Udine<sup>34</sup>. Nella tabella viene inoltre indicato il ricorso al ballottaggio con gli eventuali ulteriori collegamenti, il candidato eletto e il numero di liste che hanno ottenuto seggi.

**Tabella 13a. Offerta politica nelle elezioni provinciali di Pordenone**

	1999	2004	2009
Candidati	6	7	4
Liste	12	15	11
Liste civiche	0	3	1
Coalizioni	4 (3-3-2-2)	2 (7-3)	2 (5-4)
Lega Nord	Con un proprio candidato insieme al Mov. Friuli	Da sola	Sostiene Ciriani insieme a PDL, Udc, Pensionati
Ballottaggio	Si	Si	No
Nuovi collegamenti	Si (An, Ccd, Fi + MF)	Si An, Udc, Fi + LN	
Eletto	De Anna (An, Ccd, Fi, MF)	De Anna (An, Udc, Fi, LN)	Ciriani (PDL, Udc, Pens., LN)
Liste rappresentate	8	8	6

<sup>34</sup> Solo il primo turno coincide in quanto il Consiglio provinciale di Udine è stato sciolto nel 2001 per morte del presidente. Nel 2001 e 2006 le elezioni a Udine si sono svolte insieme a quelle relative alle province di Gorizia e Trieste. Nel 2007 il presidente Strassoldo è decaduto dalla carica in seguito all'approvazione di una mozione di sfiducia. Le elezioni anticipate si sono svolte nel 2008.

**Tabella 13b. Offerta politica nelle elezioni provinciali di Udine**

	1999	2001	2006	2008
Candidati	8	7	7	5
Liste	17	16	24	11
Liste civiche	2	3	7	1
Coalizioni	3 (6-4-2)	3 (6-4-2)	3 (10-8-2)	2 (5-3)
Lega Nord	Con un proprio candidato insieme al Mov. Friuli	Sostiene Strassoldo insieme a FI, AN, UDC	Sostiene Strassoldo insieme a FI, AN, PRI, PSI, UDC, MF, Rad.	Sostiene Fontanini insieme a PDL e UDC
Ballottaggio	Si	NO	NO	NO
Nuovi collegamenti	No			
Eletto	Melzi (An, Ccd, Fi, Liberal)	Strassoldo (FI, AN, LN, UDC)	Strassoldo (FI, AN, LN, PRI, PSI, UDC, MF, Rad)	Fontanini (PDL Lega, UDC)
Liste rappresentate	9	8	9	6

Rispetto alle elezioni regionali risulta di immediata evidenza il dato relativo al maggior numero dei candidati alla carica di presidente: una media di quasi 6 candidati a Pordenone e di quasi 7 a Udine. Altro dato evidente è quello relativo al numero delle liste: mentre Pordenone ha una media di quasi 13 liste (in linea con le regionali), Udine presenta una media molto alta pari a 17, con un picco nel 2006 (24 liste).

Il numero sensibilmente più alto delle liste nelle provinciali di Udine può spiegarsi in parte con il maggior numero di liste civiche, in particolare nel 2006. Più in generale tuttavia si può dire che l'elevato numero di candidati alla carica di presidente produce naturalmente l'effetto di aumentare anche il numero delle liste. Le numerose candidature dimostrano le difficoltà incontrate nella formazione di coalizioni capaci di riunire tutto il centrodestra e il centrosinistra. In particolare questo riguarda i rapporti tra la Lega Nord e gli altri partiti di centrodestra, ma anche il centrosinistra ha compiuto un percorso tortuoso come dimostrano ad esempio le provinciali di Pordenone del 1999, quando il centrosinistra si è presentato con tre diversi candidati: uno sostenuto da Rifondazione Comunista, uno dall'Ulivo e dai Verdi ed il terzo da DS, Popolari e PSI.

L'offerta politica nelle due province in occasione dell'ultimo turno sembra indicare il superamento delle difficoltà e una ricomposizione delle forze politiche secondo schemi simili a quanto avvenuto a livello regionale e nazionale. Diminuisce il numero dei candidati alla carica di presidente (4 a Pordenone e 5 a Udine), la competizione assume un carattere bipolare (infatti i candidati estranei alle due coalizioni maggiori sono marginali come confermano i dati re-

lativi ai risultati), entrambe le coalizioni si presentano più compatte (si consideri il caso di Udine: nel 2006, 10 liste nella coalizione di centrosinistra e 8 in quella di centrodestra; nel 2008, rispettivamente 5 e 3).

Un'ultima considerazione relativa alle candidature: nelle ultime due elezioni il centrodestra sia a Udine che a Pordenone ha presentato candidati dalla forte connotazione politica. A Pordenone, Alessandro Ciriani è stato per molti anni segretario provinciale di Alleanza Nazionale e poi consigliere e assessore provinciale; a Udine, Pietro Fontanini è dirigente della Lega Nord sin dalla prima ora, è stato anche Presidente della Regione negli anni novanta e in seguito è stato eletto alla Camera dei deputati. Il centrosinistra invece ha presentato candidati privi di precedenti esperienze politiche, espressione della società civile: il candidato di Pordenone svolge la propria attività nel volontariato all'interno delle ACLI; quello di Udine è un imprenditore.

L'impressione è che, diversamente da quanto accadeva sino a pochi anni fa, non sia più visto come indispensabile, per ottenere il consenso, presentare agli elettori candidati estranei alla politica. La scelta del centrosinistra dipenderebbe allora dalla maggiore difficoltà rispetto al centrodestra di individuare nell'ambito delle forze politiche della coalizione candidati comuni.

Le tabelle 14 e 15 evidenziano che tutti i candidati alla carica di presidente ottengono più voti delle liste con le quali sono collegati. Per quanto riguarda i candidati dei due poli, in entrambi i casi la differenza di voti personali rispetto ai voti delle liste va da un minimo del 5 per cento (Strassoldo a Udine nel 2006 e Ciriani a Pordenone nel 2009) ad un massimo del 13,3 per cento (De Anna a Pordenone nel 2004). La percentuale di voti personali nelle provinciali risulta tuttavia inferiore rispetto a quella riscontrata nelle elezioni regionali (dove la differenza va da un massimo del 30% ad un minimo del 18%).

**Tabella 14. Pordenone: risultati elezioni provinciali, 2004 e 2009**

2004		2009	
Liste	Candidati	Liste	Candidati
Ds 15,7%	Sergio Zaia 68.496 (40,3%)	Rc 2,3%	Giorgio Zanin 56.480 (34,5%)
Idv 1,9%		Pd 20,3%	
Margherita 11,3		Sinistra E Lib 2,6%	
Pensionati 2,9%		Liste Civiche 3,9%	
Sdi 1,8		Idv 5,3%	
Re-Verdi 3,6%		La Destra 1,3%	Aldo Sam 2.338 (1,4%)
Cittadini 3,3%	Elio De Anna 63485 (37,4%)	Pensionati 1%	Alessandro Ciriani 102.788 (62,7)
Udc 4%		Udc 7%	
An 10,8%		Pdl 30,8%	
Fi 21,7%		Lega Nord 24%	
Lega Nord 16,2%	Edouard Ballaman 26.639 (15,7%)	Aut. Friulano 1,1%	Gianni Sartor 2.120 (1,3%)
Agrusti 2,6%	Mich Agrusti 4.266 (2,51%)		
Puiatti 1,2%	Mario Puiatti 2.360 (1,4%)		
Consumatori 1,2%	Vitto Claut 2.343 (1,4%)		
Nuovo Psi 1,3%	Alessandro Gilleri 2.081 (1,2%)		

**Tabella 15. Udine: risultati elezioni provinciali, 2006 e 2008**

2006		2008		
Liste	Candidati	Liste	Candidati	
An 15,1%	Marzio Strassoldo 200.584 (57,7%)	Udc 8,4%	Pietro Fontanini 182.719 (55,3%)	
Pri 0,3%		Pdl 31,6%		
Nuovo Psi 1,9%		Lega Nord 15,3%		
Mf 9.933 3%		Cittadini 2,3%	Diego Travan 129.396 (39,2%)	
Udc 8%		Pd 27,1%		
Rad. Liberta 0,2%		Idv 4,4%		
Fi 20,3%		Sin. Arcobaleno 4%		
Lega Nord 9,5			Part Socialista 1,2%	
Cittadini 1,4		Giancarlo Tonutti 128.231 (36,9%)	La Destra 2%	Ernesto Pezzetta 6.933 (2,1%)
Ds 12,3%	Strassoldo Pres 1,9%		Marzio Strassoldo 6.429 (1,9%)	
Idv 1,7%	Fiamma Tric 1,3%		Luca Battista 4.403 (1,3%)	
Sin Ecosolidale 0,5%				
Convergenza 2%				
Pensionati 1,1%				
Rosa Nel Pugno 2,5%				
Margherita 8,9%				
Rc 4,1%				
Verdi 1,4%				
Scelgo Donna 1,5%	Alessandra Battellino 5.372 (1,5%)			
Aut Friuli 0,7%	Giuliano Castenetto 3.920 (1,1%)			
Uniti Al Centro 0,3%				
Prog Nordest 0,9%	Michele Fabris 3.367 (0,9%)			
Alt Sociale 0,8%	Sergio Tiepolo 3.151 (0,9)			
Sos Italia 0,6%	Volpe Pasini 2.594 (0,7%)			

In parte questa differenza dipende dalla forza della candidatura di Riccardo Illy alle regionali, ma può anche dipendere dal fatto che nelle elezioni amministrative il voto di preferenza viene utilizzato di più rispetto che nelle regionali (i dati relativi agli ultimi turni elettorali mostrano che il voto di preferenza ha inciso: alle regionali 2008 per una percentuale pari al 37,8; alle comunali 2009 per una percentuale pari al 42,5). Quando l'elettore esprime un voto di preferenza esprime anche un voto per la lista. È vero che nelle elezioni provinciali non è previsto il voto di preferenza, e tuttavia sulla scheda viene stampato il nominativo dei candidati alla carica di consigliere provinciale presentati da ciascun gruppo nel collegio. Questo potrebbe essere un elemento che spinge

gli elettori, anche nelle elezioni provinciali, a votare anche per le liste oltre che per i candidati presidenti<sup>35</sup>.

Considerando insieme i quattro turni elettorali delle tabelle 14 e 15 risultano presentate 61 liste; 41 liste non raggiungono il 5 per cento dei voti; di queste, 26 restano al di sotto del 2 per cento. Soltanto 29 liste ottengono seggi; tranne il caso della Lega Nord a Pordenone nel 2004, tutte le liste che ottengono seggi fanno parte delle due coalizioni maggiori.

Far parte della coalizione vincente non è condizione sufficiente per ottenere seggi, specialmente se la coalizione è troppo frammentata: a Udine nel 2006 la coalizione di centrodestra comprendeva 8 liste, ma soltanto 5 ottengono seggi (tra queste la lista con la percentuale di voti inferiore raggiunge il 3 per cento); a Pordenone nel 2009 la coalizione di centrodestra comprendeva solo 4 liste, ma solo 3 ottengono seggi vista la percentuale troppo bassa (1%) riportata dalla lista Pensionati.

L'alta percentuale di liste che non ottengono seggi (superiore al 50%) non è riconducibile tanto agli effetti prodotti dalla soglia di sbarramento,<sup>36</sup> quanto piuttosto ad altri tre fattori che contribuiscono entrambi ad alzare la soglia implicita: il numero troppo elevato di liste; il numero ridotto di seggi da attribuire (24 seggi per la provincia di Pordenone e 30 per quella di Udine); il metodo d'Hondt utilizzato per attribuire i seggi.

Anche per le elezioni provinciali vale quanto osservato in relazione alle regionali: nonostante l'elevato numero di liste gli elettori tendono a concentrare le preferenze su pochi partiti, espressione dei partiti nazionali e compresi nella coalizione di centrodestra o centrosinistra (ad eccezione del caso della Lega Nord a Pordenone nel 2004). I rapporti tra i partiti all'interno della coalizione di centrosinistra sembrano più chiari: nel 2008 a Udine il PD ottiene quasi il 27 per cento dei consensi distanziando di quasi 23 punti percentuali il secondo partito (IDV); nel centrodestra il PDL è il partito più importante (31,6%) ma i rapporti di forza all'interno della coalizione sono meno sbilanciati (Lega Nord 15,3 %, UDC 8,4%). A Pordenone nel 2009 il PD ottiene il 20,3 per cento dei voti e il secondo partito della coalizione (IDV) il 5,3 per cento. Il PDL ottiene

---

<sup>35</sup> Un altro elemento che potrebbe spiegare il maggior numero di voti personali alle regionali è dato dal contenuto della scheda elettorale. La disciplina regionale prevede che sulla scheda sono riportati i contrassegni delle liste collegate a ciascun candidato presidente con a fianco il nominativo del candidato; alla destra del nome sono poi riportati i contrassegni delle liste collegate con a fianco lo spazio per il voto di preferenza. Questo potrebbe aver indotto una parte degli elettori a segnare solo il contrassegno stampato vicino al nome del presidente senza contrassegnare anche il contrassegno riportato nello spazio riservato ai voti di lista.

<sup>36</sup> Vale anche in relazione alle elezioni provinciali quanto già detto con riferimento alla scarsa efficacia delle soglie legali attualmente previste.

il 30,8 per cento, ma la Lega Nord raggiunge addirittura il 24 per cento (è il secondo partito della provincia).

Infine, i ballottaggi. Su 7 elezioni dal 1999 il ballottaggio si è svolto soltanto in 3 casi. Al ballottaggio l'affluenza diminuisce: a Pordenone del 30 per cento nel 1999 e del 23 per cento nel 2004; a Udine del 31 per cento nel 1999. I due candidati ammessi al ballottaggio avevano ottenuto al primo turno percentuali di voti dal 28,3 al 40,3. La distanza tra il primo e il secondo è stata di 7,5 e 3 punti percentuali rispettivamente nel 1999 e nel 2004 a Pordenone; di 5,5 punti percentuali a Udine nel 1999. In tutti e tre i casi la Lega Nord si era presentata al primo turno con un proprio candidato. Ulteriori collegamenti sono stati dichiarati dal candidato di centrodestra a Pordenone sia nel 1999 che nel 2004. Solo nel 2004 la Lega Nord si è collegata al ballottaggio.

I voti al ballottaggio: a Pordenone, nel 1999 il candidato di centrosinistra mantiene sostanzialmente i voti ottenuti al primo turno mentre quello di centrodestra perde circa 14.000 voti; nel 2004 nessuno dei due candidati conserva i voti ottenuti al primo turno (il candidato di centrodestra perde 5.000 voti, quello di centrosinistra 11.000). A Udine, nel 1999 il candidato di centrodestra perde 14.000 voti, quello di centrosinistra ottiene 1.500 voti in più rispetto al primo turno.

I dati relativi ai ballottaggi dimostrano l'importanza per la coalizione di centrodestra delle posizioni assunte dalla Lega Nord: quando la Lega si presenta da sola è quasi certa la necessità di ricorrere al ballottaggio. Evidenziano, inoltre, la maggiore partecipazione al voto da parte degli elettori che al primo turno avevano votato candidati di centrosinistra.

## *6. L'offerta politica e le modalità di partecipazione nelle elezioni comunali*

I comuni nei quali si sono svolte le elezioni nel 2009 hanno dimensioni demografiche troppo ridotte per consentire di individuare linee di tendenza generali. Si tratta di realtà locali, nelle quali le situazioni contingenti e i rapporti personali condizionano l'offerta politica e le scelte di voto. Tuttavia, anche una realtà così atomizzata presenta elementi grazie ai quali si possono individuare le analogie e le diversità rispetto ai processi in atto a livello regionale.

Di seguito vengono considerati i turni elettorali 1999, 2004 e 2009, che hanno interessato gli stessi enti, dividendo i comuni in due gruppi: comuni con popolazione sino a 5.000 abitanti e da 5001 a 15.000. Questa suddivisione tiene conto del fatto che la modifica introdotta con la legge regionale 9/2001, ossia

la possibilità per un candidato sindaco di collegarsi con più di una lista,<sup>37</sup> ha rappresentato una novità soltanto per i comuni sino a 5.000 abitanti.

Nella tabella 16 viene indicato il numero di comuni interessati ai turni elettorali 1999, 2004 e 2006.<sup>38</sup> Tutti i comuni (tranne il comune di Sacile) hanno una popolazione inferiore a 15.000 abitanti: 119 sino a 5.000, 21 da 5001 a 15.000.

**Tabella 16. Numero di comuni interessati alle elezioni, 1999-2009**

	Gorizia	Pordenone	Trieste	Udine	FVG
1999	16	28	3	108	155
2004	15	27	3	107	152
2009	14	26	3	99	142

La tabella 17 indica che in entrambi i gruppi di comuni il numero di candidati alla carica di sindaco si mantiene costante. La tabella 18 mostra che invece il numero delle liste aumenta. Il più alto numero si è avuto nel 2009, in coincidenza con il minor numero di enti ed il minor numero di candidati nei tre turni presi in considerazione. L'aumento del numero delle liste è in controtendenza rispetto alle elezioni regionali e anche rispetto alle ultime elezioni provinciali.

**Tabella 17. Candidati alla carica di sindaco**

	1999	2004	2009
Comuni < 5.000 abit	296		288
Comuni > 5.000 abit	76		67
Totale	372		355

**Tabella 18. Liste di candidati alla carica di consigliere comunale**

	1999	2004	2009
Comuni fino a 3.000 ab.	237	247	277
Comuni da 3001 a 10.000 ab.	133	156	193
Comuni da 10.001 a 15.000 ab.	29	35	39
Totale	399	438	509

La tabella 19 mostra l'aumento dei collegamenti sindaco/più di una lista. Nell'ultimo turno, 102 candidati alla carica di sindaco (quasi il 30% su un totale di 349) si sono collegati con più di una lista.

<sup>37</sup> Si veda la nota 26.

<sup>38</sup> Dato l'alto numero di enti (70,8% nel 1999, 69,4% nel 2004 e 65,1% nel 2009) si può parlare di turni generali. Le variazioni del numero di comuni con elezioni dipendono da scioglimenti anticipati.

**Tabella 19. Collegamenti con le liste**

	1999		2004		2009	
	1 lista	2 o più	1 lista	2 o più	1 lista	2 o più
Comuni < 5.000 abitanti	296	0	264	24	223	64
Comuni > 5.000 abitanti	57	19	34	33	24	38
Totale	353	19	298	57	247	102

Va osservato che nel corso dei tre turni elettorali l'aumento percentualmente più consistente si è verificato nel gruppo di comuni con popolazione superiore a 5.000 abitanti, dove nel 2009 il numero di sindaci collegati con più liste raggiunge il 63 per cento (38 su 62 candidati). Nell'altro gruppo il numero di candidati che si collega con più di una lista è pari al 22,5 per cento. Sembra dunque che l'aumento del numero delle liste non possa essere imputato alla legge regionale 9/2001, visto che tale aumento, pur favorito dalla modifica normativa del 2001, nei comuni di maggiori dimensioni si sarebbe comunque verificato.

La tabella 20 indica il numero di liste che hanno partecipato ai tre turni elettorali distinguendo tra liste espressione di partiti politici e liste civiche.

**Tabella 20. Liste di partito e liste civiche**

	1999		2004		2009	
	Liste di partito	Liste civiche	Liste di partito	Liste civiche	Liste di partito	Liste civiche
Comuni fino a 3.000 ab.	31 13,1%	206 86,9%	16 6,5%	231 93,5%	54 19,5%	223 80,5%
Comuni da 3001 a 10.000 ab.	41 30,8%	92 69,2%	42 26,5%	114 73,5%	92 47,7%	101 52,3%
Comuni da 10.001 a 15.000 ab.	10 34,5%	19 65,5%	14 40%	21 60%	21 53,8%	18 46,2%
Totale	82 20,5%	317 79,5%	72 16,5%	366 83,5%	167 33,5%	342 67,5%
Totale liste	399		438		509	

Nel 1999 le liste civiche sono la maggioranza in tutte le fasce demografiche<sup>39</sup>. Nel 2004 il numero delle liste civiche aumenta e diminuisce ulteriormente quello delle liste di partito nei comuni di minore dimensione demografica; nei comuni intermedi il numero delle liste di partito si mantiene costante ma perde in termini percentuali, mentre le liste civiche aumentano sia in valore assoluto che percentualmente; nei comuni della fascia superiore il numero delle liste civiche è soltanto di poco superiore. Nell'ultimo turno elettorale le liste di partito aumentano percentualmente in tutte le fasce e nell'ultima superano le liste

<sup>39</sup> La massiccia presenza di liste civiche rappresenta, specie per i comuni con più di 5.000 abitanti, un fenomeno del tutto nuovo, sviluppatosi dopo la crisi degli anni novanta.

civiche. L'aumento del numero di liste di partito è una delle cause dell'aumento del numero complessivo delle liste nelle elezioni del 2009; infatti, le liste di partito nella maggior parte dei casi si aggiungono a quelle civiche mentre solo in una minima parte si sostituiscono a queste.

La presenza largamente maggioritaria di liste civiche nei comuni di minore dimensione si conferma un dato costante, anche se la distribuzione non è omogenea: il rapporto infatti è meno sproporzionato nei comuni di pianura. Anche se nei comuni delle altre due fasce la tendenza è già cambiata o sta cambiando, il numero di liste civiche rimane comunque molto elevato superando il 67 per cento dell'offerta elettorale complessiva. La situazione è diversa nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti dove le liste civiche non raggiungono questi livelli, pur essendo presenti in misura comunque superiore a quanto avviene nelle elezioni regionali e provinciali.

Il forte aumento delle liste di partito nel 2009 va inquadrato nell'ambito del generale processo di ricomposizione e stabilizzazione del quadro politico in atto. Presentarsi alle elezioni con il proprio simbolo nazionale rappresenta uno dei modi per instaurare con il territorio quello stretto rapporto che caratterizzava i partiti storici prima della crisi degli anni novanta. Tra i nuovi partiti, solo la Lega Nord può vantare oggi un forte radicamento territoriale. Lo sviluppo del processo di consolidamento del nuovo sistema politico porta con sé la ricerca di un forte radicamento territoriale, e sotto questo aspetto quello comunale è il livello tradizionalmente più appropriato. In questo processo, tuttavia, la realtà dei comuni rappresenta un grado di sviluppo più arretrato rispetto al livello regionale e provinciale. Ne è un esempio la stessa preponderanza di liste civiche, e poi: il fatto che in molti casi partecipino alle elezioni tre competitori di pari potenzialità; che spesso soggetti politici della stessa area si presentino divisi alle elezioni; che non sempre le liste di partito siano quelle che ottengono più consensi; che in molti casi vinca un candidato sindaco collegato solo con una lista civica o con una coalizione che comprende anche una lista civica.

Tra le liste di partito quelle di centrodestra sono le più presenti (in oltre il 90 per cento dei comuni), talvolta in coalizioni che vedono anche la presenza di una lista civica.

La tabella 21 indica le liste che non ottengono seggi in consiglio. Il dato medio è sensibilmente inferiore rispetto a quello riscontrato in relazione alle elezioni

provinciali.<sup>40</sup> Tuttavia si nota che la percentuale di liste escluse dalla rappresentanza aumenta con l'aumentare delle dimensioni demografiche del comune.

**Tabella 21. Liste che non ottengono seggi in consiglio**

	1999		2004		2009	
	Liste	Liste non rappresentate	Liste	Liste non rappresentate	Liste	Liste non rappresentate
Comuni fino a 3.000 ab.	237	7 (2,9%)	247	17 (6,9%)	277	31 (11,2%)
Comuni da 3001 a 10.000 ab.	133	19 (14,3%)	156	25 (16%)	193	31 (16,1%)
Comuni da 10.001 a 15.000 ab.	29	7 (24,1%)	35	7 (20%)	39	6 (15,4%)
Comuni da 15.001 a 30.000	9	4 (44,4%)	12	5 (41,7%)	11	3 (27,3%)
Totale	408	37 (9,1%)	450	54 (12%)	520	71 (13,7%)

Nel comune di Sacile (il solo compreso nell'ultima fascia nei tre turni) la percentuale, su livelli superiori al 40 per cento nei turni 1999 e 2004, si abbassa vistosamente nel 2009. Il fatto che la percentuale di liste che non ottengono seggi sia più alta nei comuni maggiori, su livelli analoghi a quella riscontrata nelle elezioni provinciali, è confermata dai dati relativi alle ultime elezioni del comune di Pordenone (2006) e di Udine (2008): in questi due casi la percentuale ha raggiunto il 60 per cento a Pordenone e il 40 per cento a Udine.

Anche qui come per le provinciali, ricordato che per le elezioni comunali la disciplina regionale non prevede alcuna soglia di sbarramento, l'alta percentuale di liste che non ottengono seggi va messa in relazione: con il numero troppo elevato di liste; con il numero ridotto di seggi da attribuire; con il metodo d'Hondt utilizzato per attribuire i seggi. Il fatto che la percentuale di liste escluse dalla rappresentanza aumenti con l'aumentare delle dimensioni del comune potrebbe essere collegato al fatto che nei comuni di dimensione inferiore l'offerta politica è più coerente con il contesto al quale si rivolge presentando in particolare un rapporto meno squilibrato tra numero di liste e numero di seggi da attribuire.

---

<sup>40</sup> Il dato medio riferito ai quattro turni più recenti di elezioni provinciali indica che le liste che non ottengono seggi corrisponde ad una percentuale superiore al 50 per cento del totale delle liste partecipanti.

## *7. Un confronto su liste e candidati nelle elezioni comunali in provincia di Treviso e di Pordenone*

Il confronto tra le elezioni comunali nelle province di Treviso e Pordenone, territori omogenei dal punto di vista economico e sociale, può servire a mettere in risalto gli effetti prodotti dall'applicazione di due sistemi normativi in parte diversi.<sup>41</sup> La comparazione si basa su di un campione per ciascuna provincia di quindici comuni di analoga consistenza demografica, tutti al di sotto di 15.000 abitanti.

Dalla tabella 22 si può rilevare che:

- nelle due province le liste sono distribuite abbastanza equamente tra liste di partito e liste civiche,<sup>42</sup> con una leggera prevalenza di queste ultime in provincia di Treviso e delle liste di partito in provincia di Pordenone;
- il numero delle liste nei comuni veneti è inferiore quasi della metà rispetto al numero delle liste presentate in provincia di Pordenone;
- la differenza del numero di liste tra Pordenone e Treviso aumenta nei comuni con più di 5.000 abitanti;
- la competizione elettorale si svolge con la presenza di due sole liste in 7 comuni della provincia di Treviso (42,5%) e soltanto in tre della provincia di Pordenone (17,7%);
- delle 38 liste presentate in provincia di Treviso tutte ottengono seggi, mentre delle 73 liste presentate in provincia di Pordenone sono 9 (11%) quelle che non ottengono seggi.

---

<sup>41</sup> Si veda la parte “*Elezioni provinciali e comunali*” e la nota 21.

<sup>42</sup> Il dato può sembrare in contrasto con quanto detto in precedenza, ma si deve tener conto che, come è stato rilevato, benché le liste civiche siano di gran lunga la maggioranza nei comuni di minori dimensioni, la loro distribuzione sul territorio varia in funzione della zona (di più nelle zone di montagna, di meno in pianura).

**Tabella 22. Liste, liste di partito e liste civiche**

Provincia di Treviso				Provincia di Pordenone			
Comune	Liste	Liste di partito	Liste civiche	Comune	Liste	Liste di partito	Liste civiche
Refrontolo	2	1	1	Meduno	2	1	1
Paderno del Grappa	1		1	Valvasone	5	2	3
Revine Lago	3	1	2	Sequals	2		2
Cison	2		2	Budoia	6	3	3
Cavaso	2	1	1	Cordovado	3	2	1
Fregona	2	1	1	Morsano	5	3	2
Orsago	2	1	1	Polcenigo	5	2	3
Maser	3	2	1	Roveredo	5	2	3
Borso del Grappa	3	1	2	Chions	2		2
Fonte	3	1	2	Sesto	4	1	3
Resana	2	2		Pasiano	5	3	2
Casier	4	2	2	Brugnera	5	2	3
Riese Pio X	2	1	1	Fontanafredda	9	5	4
Valdobbiadene	4	1	3	Fiume Veneto	8	3	5
Vedelago	3	1	2	Porcia	7	6	1
Totale	38	16	22	Totale	73	35	38

Il numero di candidati alla carica di sindaco nelle due province è uguale. In provincia di Pordenone la competizione tra candidati alla carica di consigliere è alta: sono 5,2 i competitori per ogni seggio disponibile. La competizione è più pacata in provincia di Treviso dove un numero inferiore di candidati si è disputato lo stesso numero complessivo di seggi (3 candidati per ciascun seggio).

I dati denotano il raggiungimento in provincia di Treviso di un maggiore equilibrio tra l'offerta e i risultati: nel campione considerato, la presenza di un numero ridotto di liste evita di disperdere forze e voti rendendo possibile a tutte le liste di ottenere almeno un seggio.

### *Conclusioni*

L'evoluzione degli ultimi quindici anni non ha prodotto modifiche sostanziali nell'orientamento di voto degli elettori del Friuli Venezia Giulia. Basta guardare una cartina con i consensi ottenuti dai candidati alle elezioni regionali per rendersi conto che il voto conserva le caratteristiche che aveva prima degli anni novanta: le province di Pordenone e Udine orientate in favore del centrodestra, con alcune zone circoscritte più permeabili (il Sanvitese in provincia di Pordenone, la Carnia in provincia di Udine) o tradizionalmente di centrosinistra (il Comune di Cervignano del Friuli è l'area circostante, in provincia di

Udine); la provincia di Gorizia, con il polo industriale di Monfalcone, orientata in favore del centrosinistra, ad eccezione del capoluogo e il comune di Grado; la provincia di Trieste, infine, dove il voto è più variabile e dove alle regionali del 2003 e del 2008, pur prevalendo i partiti di centrodestra, Illy ha ottenuto la maggioranza dei consensi.

Tuttavia, solo in apparenza la situazione è immutata. Oggi i partiti nati negli anni novanta si trovano ad agire in un contesto dove i rapporti di forza sono più variabili rispetto al passato in quanto gli elettori sono meno “fedeli”. Un elemento di forte novità è rappresentato dall’andamento dell’affluenza: da un periodo caratterizzato da percentuali di affluenza costantemente superiori o prossime al 90% si è passati negli anni novanta ad una fase in cui l’affluenza diminuisce attestandosi su percentuali intorno all’80%, ma soprattutto assume con sempre maggiore evidenza un andamento intermittente. Questo dato è il prodotto della fine di un sistema fondato sulla rigida divisione degli elettori in due blocchi contrapposti e sembra indicare che il comportamento di voto in Italia si sta adeguando al resto d’Europa dove l’affluenza si attesta su livelli medi, ad eccezione di alcuni appuntamenti elettorali percepiti come particolarmente importanti, in occasione dei quali un maggior numero di elettori decide di votare.

I cambiamenti relativi all’affluenza segnano una svolta storica e hanno prodotto effetti sul modo di concepire la politica e gli stessi soggetti politici. Il processo è in atto, ma sembra evidente che l’elemento centrale della lotta politica diventa la capacità delle forze politiche di spingere al voto e di conquistare di volta in volta la fiducia della parte di elettorato più fluttuante. È proprio l’esistenza di elettori non “fedeli” l’elemento che introduce nello scenario politico di un paese prospettive di conquista del consenso e dunque di ricambio del ceto politico di governo.

Come agiscono in questo contesto le nuove regole elettorali approvate negli anni novanta? Non certo determinando l’andamento dell’affluenza, che come si è visto non varia, ad esempio, nelle elezioni regionali tra il 1998 e il 2003, quando per la prima volta è stato eletto direttamente il presidente della Regione con la presenza di una candidatura forte come quella di Riccardo Illy.

Piuttosto, le nuove disposizioni hanno, per così dire, accompagnato quei cambiamenti strutturali nel comportamento degli elettori di cui sopra si diceva, introducendo una forma di governo locale e sistemi elettorali più adeguati rispetto alla nuova realtà, in grado di tradurre il naturale orientamento bipolare dell’elettorato in un quadro politico altrettanto semplificato in senso bipolare.

Per una prima lunga fase i diversi soggetti politici nati dopo la crisi degli anni novanta hanno sperimentato soluzioni e alleanze di volta in volta diverse, sfruttando le possibilità offerte dalle nuove regole elettorali spesso anche in

modo contraddittorio e poco produttivo. I soggetti politici, le candidature, le alleanze sono state spesso inadeguate o hanno disorientato e diviso gli elettori. Le difficoltà incontrate nel processo di ricomposizione politica sono ben rappresentate dalla rapidità dei cambiamenti nell'offerta politica tra un turno elettorale e quello successivo, ad esempio nelle elezioni regionali e in quelle provinciali.

I turni elettorali più recenti (2008, 2009) mostrano l'inizio di una nuova fase, caratterizzata da un quadro politico più definito e meno frammentato.

Due i fattori che più di altri spingono verso questa evoluzione: da un lato, l'influenza a livello locale dei processi di unificazione verificatisi a livello nazionale; dall'altro, la naturale tendenza degli elettori a orientare il voto in senso bipolare. Entrambi questi fattori sono stati favoriti dalle nuove regole elettorali: l'elezione diretta del capo dell'esecutivo incentiva la formazione di alleanze, che vengono ulteriormente favorite dall'assenza di fatto di soglie di sbarramento nell'ambito di una coalizione, e concentra l'attenzione sui candidati più forti.

Un'evoluzione di questo tipo ha anche reso semplice e lineare il funzionamento dei nuovi sistemi elettorali; ne è un esempio la diminuzione dei casi di ballottaggio nelle elezioni provinciali e la conseguente maggiore trasparenza nella formazione delle maggioranze di governo, al riparo dalle trattative e dagli accordi politici in vista del ballottaggio.

Anche il quadro politico a livello comunale sembra orientato nel senso di una minore frammentazione, soprattutto nei comuni maggiori, ma il processo è in una fase di sviluppo meno avanzata rispetto alla Regione e alle province; probabilmente questo dipende dal fatto che quella comunale è una realtà dove maggiore è il peso dei fattori locali e dunque più lenta l'influenza dei fattori esterni.



# **Offerta e mobilitazione nel voto comunale in Italia. Una comparazione tra le elezioni del 2004 e del 2009**

di Elena Borrone (Università di Pavia)

## *Introduzione*

L'Italia è stata tra i membri dell'Europa a 15 il Paese precursore nell'introdurre l'elezione diretta del sindaco, attuando nel 1993 una riforma di governo in senso neo-parlamentare, con la conseguenza di aprire la strada, almeno potenzialmente, ad una crescente personalizzazione del voto [Sani e Segatti, 2002]. Inoltre, nei primi anni novanta la spinta europea verso nuove forme di sussidiarietà e decentramento ha riguardato, anche in un Paese di tradizione centralista quale l'Italia, sia l'aspetto amministrativo che l'aspetto politico, in particolare come risposta ad un apparente declino delle forme tradizionali di partecipazione e ad una richiesta di modernizzazione delle politiche pubbliche [Ferrera e Gualmini, 1999].

L'effetto più evidente di queste richieste di maggiore efficienza e rendimento anche dei livelli locali risiede nelle riforme che hanno portato all'elezione diretta del sindaco e che sono state adottate in modo diffuso a partire dagli anni novanta.

In Italia, la nuova centralità acquisita dal local government è strettamente connessa a quel lungo ciclo di riforme avviate con la legge n.81 del 1993, che segna, infatti, una sorta di 'ritorno all'anno zero' per le elezioni amministrative. Questa legge ha introdotto molte novità rilevanti rispetto a quella precedente, con effetti che hanno inciso profondamente sui meccanismi della rappresentanza politica, al punto che il 1993 viene ricordato spesso da chi si occupa di elezioni come un anno senza precedenti nella vita della Repubblica [Sani, 1995]. Le riforme degli anni '90 e in particolare quella del '93 hanno contribuito a scardinare la tradizionale struttura centralistica statale e, di conseguenza, hanno incentivato la costruzione di una democrazia locale forte (Vandelli, 2000).

La legge, nata dall'impulso dei primi esiti positivi dei Comitati referendari di Mario Segni e dalle conseguenze delle inchieste di Tangentopoli, mirava a rendere i vertici esecutivi dei comuni più autonomi dalle logiche partitiche, grazie alla elezione popolare diretta che li legittimava.

La legge, dunque, non si limitava ad una revisione delle regole elettorali e del-

la trasformazione dei voti in seggi, ma mirava ad incidere radicalmente sul sistema delle opportunità e dei vincoli e in particolare sui rapporti tra il sindaco e i partiti. In generale, la riforma si proponeva di garantire una maggiore stabilità e rafforzamento dell'esecutivo, di assicurare una maggiore trasparenza e efficacia dell'esecutivo, di fornire incentivi per una maggiore partecipazione politica, in modo da riavvicinare i cittadini alle istituzioni e fornire risposte ai diffusi sentimenti antipartitici.

Con la nuova legge del 1993, attraverso l'elezione diretta del sindaco, assistiamo ad una nuova forma di legittimazione. La scelta del sindaco non è più conseguenza della formazione di una maggioranza politica in sede consiliare, ma della scelta diretta degli elettori. Tuttavia, le maggiori possibilità di esprimere la scelta del volto (incompleto, univoco, disgiunto, personalizzato, partitico) si accompagnano ad una maggiore incertezza sulla formazione della maggioranza consiliare [Baldini e Legnante, 2000].

L'analisi di seguito esposta esamina la proposta partitica a livello locale, nei capoluoghi di Provincia, nella tornata amministrativa 2009, confrontata con quella del 2004.

La scelta dei capoluoghi di provincia è motivata dalla rilevanza che essi hanno rivestito fin dalle prime elezioni del dopoguerra. L'analisi dei capoluoghi consente di indagare sulle caratteristiche della proposta in una situazione in cui i partiti tradizionali si mantengono come attori principali, quando non esclusivi della competizione politica, ma dove, allo stesso tempo, tematiche locali possono influenzare la proposta di candidati da parte dei partiti stessi. I capoluoghi di provincia, infatti, pur nella loro eterogeneità dal punto di vista demografico e della rilevanza politica, costituiscono una valida base di ricerca.

Contemporaneamente alle dinamiche locali, spesso nei capoluoghi di provincia sono presenti candidati e tematiche di rilievo nazionale, seppur con notevoli differenziazioni tra capoluoghi dovuti alla estensione demografica e alla rilevanza geopolitica del capoluogo stesso.

All'aumentare dell'estensione del comune le strutture locali dei partiti sono coinvolte in modo rilevante. Le elezioni amministrative sono infatti spesso causa di un alto grado di mobilitazione, nonché di competizione intrapartitica tra le diverse correnti.

Inoltre, i capoluoghi consentono di indagare le dinamiche delle coalizioni, che non sempre si uniformano alle alleanze presenti a livello nazionale.

Il voto dei capoluoghi è infine interessante in relazione alla congiuntura politica del momento, in condizioni di mutamento ambientale della competizione o degli attori partitici tradizionali (crisi di qualche partito o destrutturazione generale del sistema partitico). Il significato del voto nei capoluoghi è invece abbastanza limitato in situazioni di stabilità del sistema partitico.

## *1. Il contesto politico delle amministrative 2009*

Le elezioni amministrative del 2009 si sono tenute in un clima politico di generale mutamento partitico rispetto alle elezioni 2004 e diventano pertanto un quesito di ricerca interessante per verificare se queste elezioni si mantengono entro il solco delle tendenze emerse dalle indagini sul voto amministrativo effettuate dopo la riforma del '93 (strutturazione partitica del voto, effetto sindaco, personalizzazione) ovvero se si caratterizzano come l'inizio di un nuovo corso.

Le elezioni amministrative sono state spesso considerate come elezioni di secondo ordine. In particolare, prima della riforma del '93 la mancanza dell'elezione diretta del sindaco investiva di un ruolo assai rilevante la struttura partitica, in quanto la graduatoria delle preferenze, oltre naturalmente alla nomina dei consiglieri comunali, era oggetto di strenua contrattazione tra i partiti in lotta per l'elezione del sindaco. Gli elettori dunque si sentivano debolmente coinvolti in quanto erano i partiti a sfruttare le potenzialità del sistema della preferenza, inserendo ai primi posti della lista i capicorrente o i loro candidati sindaci 'di punta' che in questo modo avevano più possibilità di essere eletti.

Con la nuova legge del 1993 attraverso l'elezione diretta del sindaco assistiamo ad una nuova forma di legittimazione. La scelta del sindaco, inoltre, non è più conseguenza della formazione di una maggioranza politica in sede consigliare, ma della scelta diretta degli elettori.

Le elezioni amministrative diventano quindi un importante test per sondare gli umori e le preferenze dell'elettorato, in una competizione che pur mantenendo elevate dosi di localismo è spesso dominata da temi di rilevanza politica nazionale.

Le elezioni comunali del 2009 meritano un approfondimento per il particolare contesto storico politico in cui si sono tenute. Rispetto alle elezioni amministrative del 2004, i trentuno comuni al voto vedono infatti fortemente cambiato il quadro politico nazionale di riferimento, in un quadro di generale riallineamento e riassetamento dell'area politica nazionale di centro sinistra.

In particolare, i sindaci di centrosinistra che si ricandidano, vedono mutate le condizioni di molti dei partiti che componevano le loro coalizioni: se nel 2004 il loro riferimento nazionale era nella coalizione Uniti nell'Ulivo guidata da Prodi, ben diversa è la situazione nel 2009, con l'area della sinistra moderata (PD) reduce dalla perdita delle regionali in Abruzzo (2008) e in Sardegna (2009) e investita da un cambio di leadership. I guai a sinistra non sono tutta-

via finiti: l'area della sinistra radicale, infatti, si presenta alle amministrative 2009 priva di rappresentanza in Parlamento, non avendo ottenuto nemmeno un seggio nelle elezioni politiche del 2008 con lo schieramento della "Sinistra Arcobaleno".

Il centrosinistra si è presentato a queste amministrative forte del risultato clamoroso del 2004: aveva vinto 51 province e 26 comuni capoluogo, contro le 9 e 6 rispettivamente conquistate dal centrodestra. Risulta dunque particolarmente interessante indagare l'offerta partitica dell'area di centro sinistra alle comunali del 2009, per verificare qual'è a livello locale la proposta politica dei partiti privi di rappresentanza nazionale in termini di presenza, di alleanze e di risultati ottenuti.

Quanto al versante opposto, lo schieramento politico di destra nel 2009 gode sicuramente di migliore salute. Dal 2008 FI, AN ed alcuni partiti minori di centrodestra si sono uniti, simmetricamente alla nascita del PD, nel partito del Popolo della Libertà. Alle politiche di quell'anno il PdL si è alleato con la Lega Nord e con l'MpA, mentre l'UDC, rifiutatosi di entrare nel PdL che Casini stesso ha definito un procedimento di "annessione", si è presentato alle elezioni amministrative autonomamente. Il PdL alle elezioni del 2008, dunque soltanto un anno prima della scadenza amministrativa si era confermato primo partito con una percentuale del 37,4%, con un ulteriore 9,4% portato dalla Lega e dal MpA.

Alle amministrative del 2009 il PdL si presenta dunque in condizioni numeriche di vantaggio rispetto al centro sinistra seppur agitato da polemiche nazionali legate ad un presunto scandalo legato alla vita privata e istituzionale del Premier Silvio Berlusconi.

Gli altri protagonisti importanti ai fini dell'analisi di queste amministrative 2009, oltre a quelli già menzionati, sono i così detti 'partiti dell'antipolitica': la Lega, l'MpA, l'IdV e le liste di Beppe Grillo.

Riguardo alla Lega, oltre a quanto già prima ricordato, è bene ricordare che alle elezioni politiche del 2008 si presentava per la prima volta in alleanza con il PdL e non da sola 'contro tutti', e che si era imposta come primo partito in oltre 800 comuni, confermando il suo forte radicamento territoriale. Alle politiche il voto leghista si è però dimostrato relativamente autonomo, raccogliendo le diffidenze degli elettori sia verso il Pd che verso il PdL. Come già prima abbiamo ricordato, si è presentata alle amministrative 2009 forte di un 9,4% ottenuto alle politiche 2008.

Quanto all'MpA di Lombardo il partito è, seppur con molti distinguo che qui non trovano spazio, definibile come una sorta di Lega del Sud, antitetico rispetto al movimento lombardo quanto alle rivendicazioni: ricalca infatti la protezione dello Stato centrale e non intende promuovere forme di federalismo.

Condivide con la Lega un buon radicamento territoriale in Sicilia e al Sud in genere.

L'Italia dei Valori di Antonio di Pietro alle politiche del 2008 ha ottenuto il 4,4% soprattutto cavalcando politicamente la protesta contro la politica dei privilegi e contro la casta.

Infine, anche le liste civiche che fanno capo a Beppe Grillo si affacciano al voto alle amministrative 2009 cavalcando un sentimento di sfiducia diffusa nelle istituzioni e nella società.

Alla luce di queste premesse di inquadramento storico politico lo studio delle elezioni amministrative del 2009 si configura particolarmente interessante per delineare se, e se sì come, è cambiato il quadro delle forze politiche rispetto all'elezione amministrativa del 2004, sia sotto l'aspetto quantitativo che qualitativo.

## *2. Il quesito di ricerca: partecipazione, frammentazione elettorale, partiticità e incumbency*

La nostra analisi del voto comunale della tornata amministrative 2009 ha lo scopo di verificare se e quanto queste elezioni si mantengono entro il solco delle tendenze emerse dalle indagini sul voto amministrativo effettuate dopo la riforma del '93 (strutturazione partitica del voto, effetto sindaco, personalizzazione) [Baldini e Legnante, 2000] oppure si configurano come elezioni che presentano tendenze differenti.

Per quanto riguarda l'aspetto quantitativo, nel nostro lavoro di ricerca compareremo i risultati di ventotto capoluoghi al voto sia nella tornata amministrativa del 2009 che in quella del 2004.

In primo luogo, si procederà al confronto tra i dati sulla partecipazione elettorale del 2009 e quelli del 2004. Si compareranno i dati relativi all'afflusso alle urne, alle schede bianche e alle schede nulle.

Secondariamente, si procederà ad un'analisi della frammentazione, sia per quanto riguarda l'arena consiliare (numero di liste), sia relativamente all'arena esecutiva (numero di candidati). Entrambe le rilevazioni ci consentono di individuare quante sono le opzioni tra cui l'elettore può effettuare la sua scelta di voto ed in particolare, in chiave comparata, se il ventaglio di alternative a disposizione dell'elettore è aumentato o diminuito rispetto all'elezione precedente.

Questi dati, invece, non sono significativi rispetto alla "partiticità" della proposta, vale a dire la provenienza partitica dei candidati e delle liste.

L'importanza nel determinare il modo in cui i partiti e le coalizioni si presentano all'elettorato consentirebbe di delineare se e come è cambiato il quadro delle forze politiche rispetto all'elezione amministrativa del 2004 e sarà oggetto dello sviluppo successivo del presente studio. Attraverso l'analisi della struttura delle coalizioni a sostegno dei sindaci sarà possibile vedere se, ed in quale misura, i modelli di competizione locali richiamino formati nazionali<sup>1</sup>. In questa fase limiteremo la nostra analisi alla rilevazione di attori che non fanno riferimento ai partiti tradizionali (liste civiche e partiti con contrassegni diversi da quelli nazionali) e che rappresentano dunque un fattore di depar-tizzazione.

Quanto all'analisi della frammentazione dell'arena esecutiva verrà riservata particolare attenzione al ruolo dei sindaci uscenti nella competizione elettorale. Ciò al fine di confermare o smentire alcune delle tendenze che erano state analizzate negli anni immediatamente successivi alla riforma e in particolare la riduzione generale della frammentazione (numero di candidati e di liste) e il compattamento delle coalizioni a favore degli incumbents [Baldini e Legnante, 2000].

In particolare si effettuerà una verifica della tendenza alla personalizzazione emersa dalla riforma del 1993 (il così detto "effetto sindaco", o incumbency factor) [Baldini e Legnante, 1988]

I sindaci che si ricandidano possono infatti utilizzare le risorse e la visibilità capitalizzata in quattro anni di governo: andremo a verificare quanti di loro hanno utilizzato questo "vantaggio iniziale" per la creazione di liste civiche personalizzate.

### *3. Il voto locale nel 2004 e nel 2009: due competizioni amministrative a confronto*

Le elezioni amministrative del 2009 hanno coinvolto trentuno i capoluoghi di provincia, con più di tre milioni di elettori chiamati a scegliere la direzione della loro città nelle due tornate del 6-7 giugno e 21-22 giugno 2009.

Dal punto di vista della estensione demografica le città al voto sono state perlopiù di grandezza medio piccola (sono 14 i comuni che hanno tra 30.000 e 100.000 abitanti) e medio grande (13 città tra i 100.000 e i 250.000 abitanti),

---

<sup>1</sup> Il presente lavoro costituisce un estratto di una tesi di dottorato su offerta politica e voto locale, in cui mi propongo di indagare nel dettaglio anche la partiticità della proposta, la mappatura delle forze politiche candidate ed i modelli di competizione locali, per verificare se e come è cambiato il quadro delle forze politiche rispetto all'elezione amministrativa del 2004, sia sotto l'aspetto quantitativo che qualitativo e se, ed in quale misura, i modelli di competizione locali richiamino formati nazionali.

con l'eccezione di tre grandi città (Bari, Firenze e Bologna) intorno ai 350 mila abitanti e una, Urbino, molto piccola, di circa 16.000 abitanti.

Per quanto riguarda la distribuzione geopolitica i comuni al voto nel 2009 sono prevalentemente concentrati nella Zona rossa (12 comuni) e nel Centro sud (10 comuni). Significativa è anche la presenza nell'area di Nord Ovest (7 comuni), mentre dal punto di vista numerico sono sottorappresentate le aree geopolitiche corrispondenti alla Sicilia (1 Comune) e del Nord Est (1 comune).

Quanto alle elezioni amministrative del 2004, avevano interessato 32 capoluoghi: le tre grandi città al voto anche nel 2009 (Bari, Firenze e Bologna), nove città tra i 100.001 e i 250.000 abitanti, diciannove comuni tra 30.000 e 100.000 abitanti) e Urbino, con i suoi 16.000 abitanti.

Guardando alla stabilità dei comuni al voto in entrambe le tornate amministrative rileviamo che nel 2009 su 31 capoluoghi al voto, 28 hanno avuto scadenza regolare, mentre tre sono andati alle urne anticipatamente. I tre comuni al voto anticipati sono collocati nella Zona rossa, nel Nord Ovest e al Centro Sud.

Nel 2004, su trentadue capoluoghi al voto, trentuno capoluoghi hanno avuto scadenza regolare e uno solo ha avuto scadenza anticipata.

Le elezioni 2009 per i Capoluoghi sembrano dunque caratterizzate da una minore stabilità rispetto al 2004, seppure con dati molto bassi (90,32% di comuni stabili a fronte di un dato pari al 96,77% nella tornata precedente).

Un altro dato che potrebbe indicare una maggior instabilità delle elezioni 2009 rispetto a quelle precedenti riguarda la capacità di un candidato sindaco di ottenere una vittoria al primo turno sugli altri candidati.

In questa ultima tornata amministrativa, infatti, sono aumentati i comuni che hanno dovuto aspettare il secondo turno per eleggere il proprio sindaco: oltre le metà dei 31 comuni che hanno chiamato i propri cittadini alle urne sono infatti andati al ballottaggio (51,62%).

Nel 2004 i comuni andati al ballottaggio sono stati invece soltanto 6 su 32 (18,75%).

Al fine di poter comparare i dati relativi ad entrambe le tornate amministrative la nostra analisi prende in considerazione ventotto capoluoghi di provincia, corrispondenti ai comuni che hanno affrontato la competizione elettorale sia nel 2009 che nel 2004.

**Tabella 1. Comuni capoluogo al voto sia nel 2009 che nel 2004**

Comuni al voto 2009 e 2004	Zona geopolitica	Classe demografica	Seggi
Ascoli Piceno	Zona rossa	30-100	40
Avellino	Centro Sud	30-100	40
Bari	Centro Sud	250-500	46
Bologna	Nord Ovest	100-250	40
Bergamo	Zona rossa	30-100	40
Biella	Nord Ovest	250-500	46
Brindisi	Centro Sud	30-100	40
Caltanissetta	Sicilia	30-100	30
Campobasso	Centro Sud	30-100	40
Cremona	Nord Ovest	30-100	40
Ferrara	Zona rossa	100-250	40
Firenze	Zona rossa	250-500	46
Foggia	Centro Sud	100-250	40
Forlì	Zona rossa	100-250	40
Imperia	Nord Ovest	30-100	40
Livorno	Zona rossa	100-250	40
Modena	Zona rossa	100-250	40
Padova	Nord Est	100-250	40
Perugia	Zona rossa	100-250	40
Pesaro	Zona rossa	30-100	40
Potenza	Centro Sud	30-100	40
Prato	Zona rossa	100-250	40
Reggio Emilia	Zona rossa	100-250	40
Teramo	Zona rossa	30-100	40
Terni	Zona rossa	100-250	40
Urbino	Zona rossa	10-30	20
Verbania	Nord Ovest	30-100	40
Vercelli	Nord Ovest	30-100	40

L'analisi comparata riguarderà tre grandi città con un numero di abitanti compreso tra 250 mila e 500 mila, undici capoluoghi con un numero di abitanti tra 100 e 250 mila, tredici capoluoghi con un numero di abitanti tra 30 e 100 mila, un capoluogo con un numero di abitanti tra 10 e 30 mila.

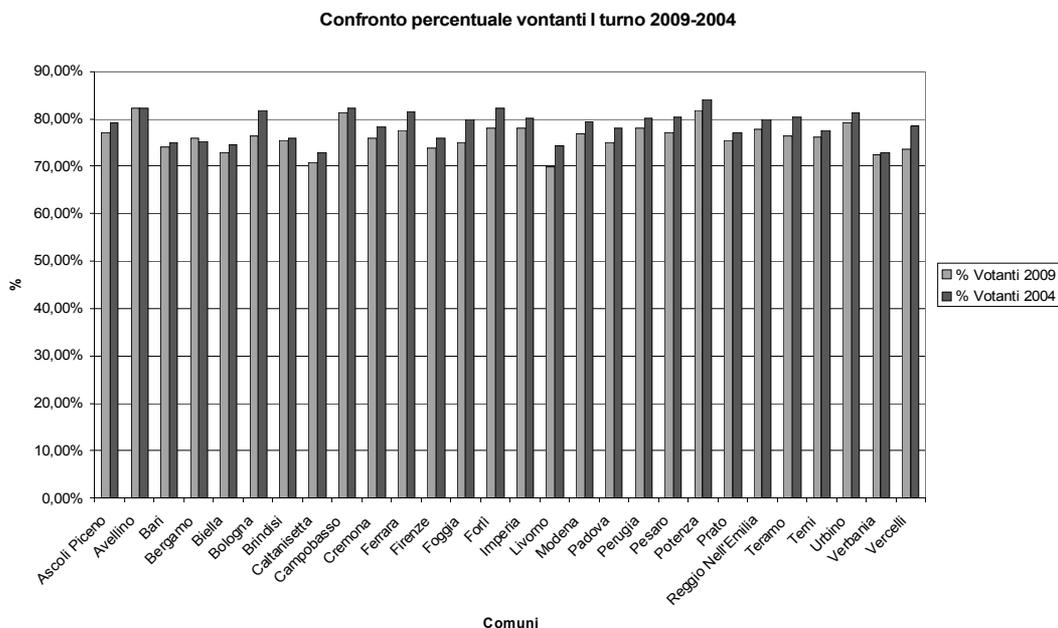
Quanto alla distribuzione geopolitica, i comuni andati alle urne sia nelle ele-

zioni 2009 che in quelle 2004 sono prevalentemente concentrati nella Zona rossa (14 comuni); seguono per concentrazione i capoluoghi del Centro sud (6 comuni) e del Nord Ovest (6 comuni). Dal punto di vista numerico sono sotto-rappresentate le aree geopolitiche corrispondenti alla Sicilia (1 Comune) e del Nord Est (1 comune).

#### 4. La partecipazione elettorale

La partecipazione elettorale al primo turno delle elezioni amministrative del 2009, comparata con quella al primo turno delle elezioni del 2004, risulta in calo in tutti i ventotto comuni, con la sola eccezione di Bergamo (+0,76%)<sup>2</sup>. I casi in cui la diminuzione è più evidente sono Bologna (-5,42%), Foggia (-4,88%), Vercelli (-4,79%), Livorno (-4,51%), Forlì (-4,34%) e Teramo (-4,03%). Dati molto alti sono registrati inoltre a Ferrara (-3,84%), Pesaro (-3,25%) e Padova (-3,16%).

**Grafico 1. Confronto fra la percentuale di partecipazione elettorale al primo turno delle elezioni amministrative 2009 e quella del 2004**



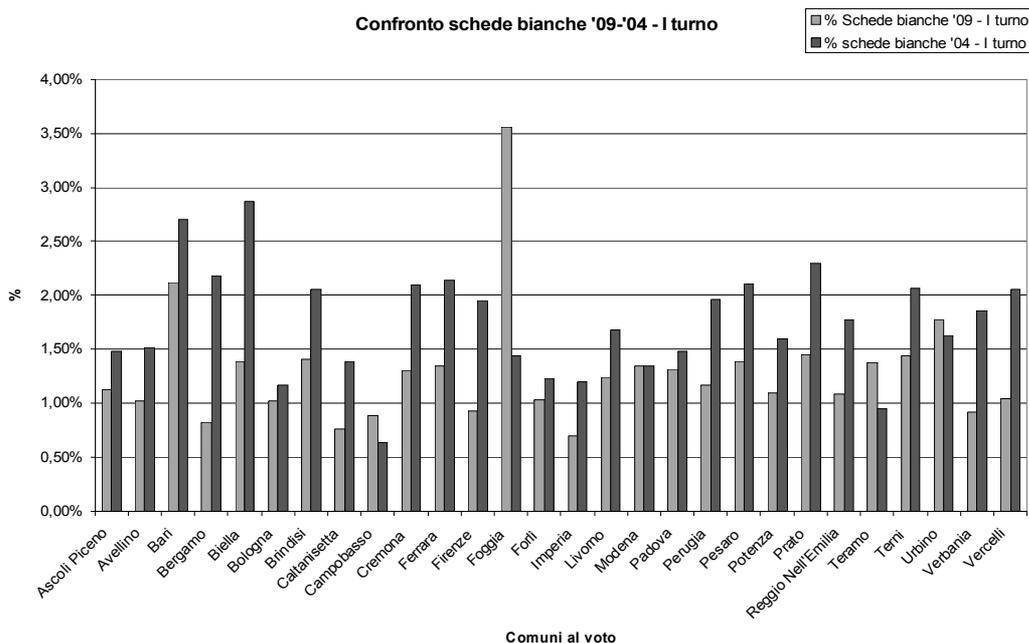
<sup>2</sup> L'analisi di tutti i dati elettorali delle elezioni amministrative 2009 e 2004 è basata su elaborazioni da dati resi disponibili dal Ministero dell'Interno.

Le elezioni a Foggia e a Firenze ci consentono anche una comparazione tra la partecipazione del 2009 e quella del 2004 anche relativamente al secondo turno. Nel caso foggiano registriamo al secondo turno un calo di partecipazione di oltre sette punti e mezzo (-7,52%). Nel caso del capoluogo toscano, invece, l'affluenza è aumentata di oltre sette punti (+7,07%).

Un dato interessante sembra emergere anche dalla comparazione tra la percentuale di schede bianche nelle due tornate amministrative 2009-2004. A fronte di un massiccio calo della partecipazione nelle elezioni del 2009 possiamo assistere ad una diminuzione diffusa delle schede bianche, che sono in calo in 23 capoluoghi sui 28 andati al voto in entrambe le tornate amministrative. Il calo percentuale delle schede bianche varia tra - 0,15% e l'1,48%. Le eccezioni alla diminuzione sono date dai comuni di Foggia (+2,12%), Teramo (+0,43), Campobasso (+0,25%), Urbino (+0,14) e Modena (0,00 %).

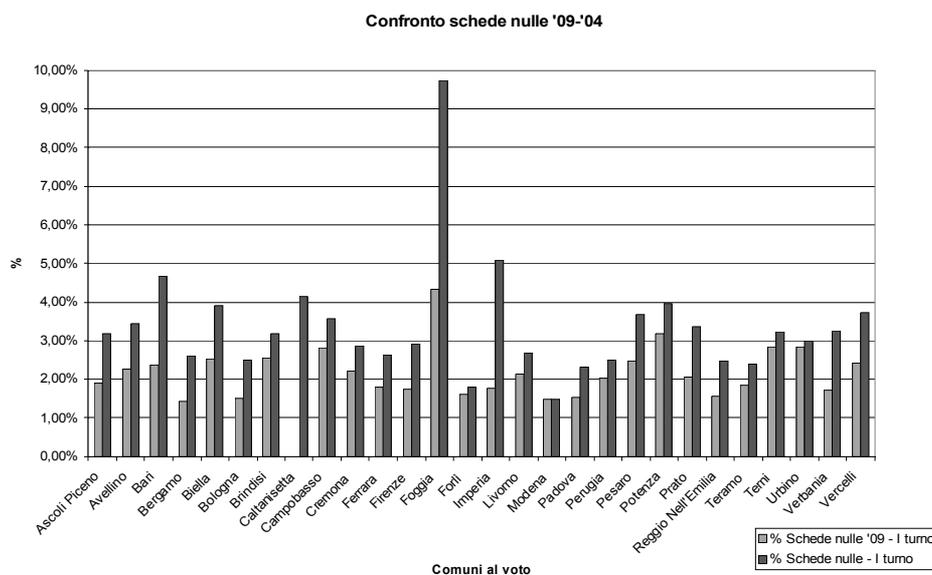
Per quel che riguarda la comparazione delle schede bianche al secondo turno, invece, assistiamo ad un contenuto aumento: nel caso di Foggia +0,04%, nel caso di Firenze +0,37%.

**Grafico 2. Confronto fra la percentuale di schede bianche al primo turno delle elezioni amministrative 2009 e quella del 2004**



Anche l'analisi dei dati riguardanti le schede nulle evidenziano una generale diminuzione, con l'unica eccezione di Modena (+0,00%)<sup>3</sup>. Il calo delle schede nulle oscilla tra - 0,15% e -5,41%.

**Grafico 3. Confronto fra la percentuale di schede nulle al primo turno delle elezioni amministrative 2009 e quella del 2004**



Nei due casi in cui ci è consentito comparare le schede nulle al secondo turno registriamo una diminuzione delle schede nulle a Firenze (-0,27%) ed un aumento a Foggia (+0,76).

### 5. La frammentazione della proposta

Liste e candidature costituiscono il primo indicatore che considereremo ai fini dell'analisi della frammentazione sia dell'arena esecutiva che di quella consiliare, confrontando i dati relativi alla tornata amministrativa del 2009 con quella precedente, in modo da valutare in un'ottica comparata se e come è va-

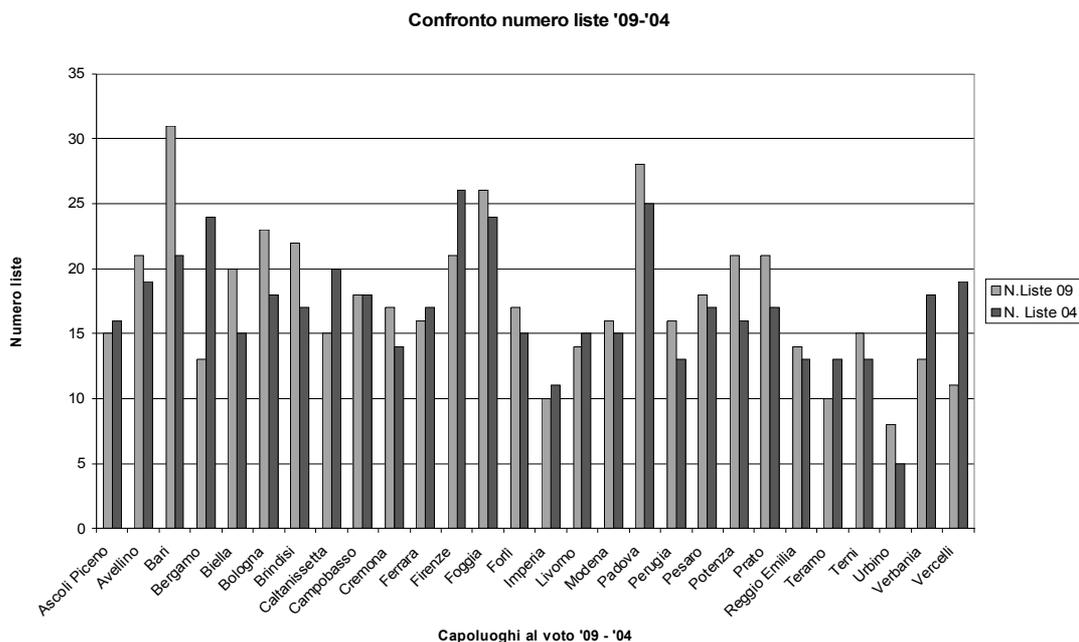
<sup>3</sup> Manca il dato relativo alle schede nulle di Caltanissetta.

riato nel tempo il numero di alternative di scelta a disposizione dell'elettore [Baldini e Legnante, 2000].

Per quanto riguarda l'arena consigliere, il dato relativo al numero di liste non ci consente di individuare il tipo di lista né in particolare se è riconducibile a schieramenti nazionali oppure no. Quanto all'arena esecutiva, il mero dato numerico nulla ci svela sull'appartenenza partitica dei candidati.

Esaminiamo ora i dati relativi all'arena consigliere. Nelle elezioni amministrative 2009, nei 31 comuni capoluogo andati alle urne sono state presentate 542 liste (con una media di 17,5 liste per comune). Nella precedente tornata amministrativa il numero delle liste era – curiosamente – lo stesso: 542 liste in 32 comuni al voto (in media 16,94 liste per comune). Considerando i ventotto capoluoghi in cui si è votato in entrambe le tornate elettorali, nel 2004 la competizione elettorale in questi comuni aveva interessato 474 liste elettorali, mentre nelle elezioni 2009 le liste sono state 490, sedici in più rispetto alla tornata amministrativa precedente. Dall'analisi dei dati emerge una crescita delle liste in 17 capoluoghi (60,71%), un numero invariato in un solo comune (3,57%) e una diminuzione delle liste in 9 dei 28 capoluoghi considerati (32,14%).

**Grafico 4. Confronto tra liste elettorali nei capoluoghi al voto sia nel 2004 che nel 2009**



Un'ulteriore analisi richiede, inoltre, il dato che riguarda la stabilità dei comuni, in particolare connesso all'incremento di liste. Nel 2009, nei 31 comuni capoluogo coinvolti nella competizione elettorale, 28 presentano scioglimenti regolari, mentre solo in 3 casi (Ancona, Pavia e Pescara) vi è stato uno scioglimento anticipato. Inoltre, rileviamo che l'appartenenza geopolitica non sembra essere una discriminante nei casi in cui si è verificato lo scioglimento anticipato, che sono collocati infatti in zone geopolitiche differenti. Il dato sembra rilevare un certo grado di stabilità, seppur minore rispetto al 2004 e in presenza di un campione piuttosto ridotto.

Nella precedente tornata elettorale, quella relativa al 2004, i capoluoghi coinvolti nelle elezioni erano 32, di cui 31 andati alle urne alla regolare scadenza del mandato. Soltanto uno è stato il comune che si è presentato alle elezioni 2004 in seguito ad uno scioglimento anticipato (Brindisi).

Cercheremo ora di verificare, attraverso l'analisi della frammentazione della proposta, se la stabilità dei comuni ha un'influenza sul numero di liste e in particolare se la frammentazione della proposta diminuisce all'aumentare della stabilità elettorale. Nel caso di Brindisi abbiamo rilevato un aumento delle liste nell'elezione 2009, per cui il dato sembra smentire la nostra ipotesi: in condizioni di stabilità il numero di liste è aumentato rispetto alla condizione di instabilità della tornata precedente. Poiché un solo dato non ci sembrava rilevante ai fini della nostra analisi siamo andati ad indagare anche se e come è variato rispetto alle elezioni amministrative precedenti il numero di liste nei casi di Ancona, Pavia e Pescara, che erano a scadenza anticipata nel 2009. In due casi su tre di comuni al voto anticipato nel 2009, due hanno registrato un aumento delle liste e uno è un numero invariato. Il numero medio di liste nei comuni è stato pari ad una lista, a fronte di un aumento medio di liste nei comuni a scadenza regolare di 0,57. Seppur di misura ed in presenza di un campione molto esiguo, il dato rilevato sembra confermare che in presenza di elezioni anticipate aumenta la frammentazione dell'offerta elettorale dell'arena consigliare

Alla domanda se esiste un rapporto sul numero delle liste tra comuni al voto regolarmente e scioglimenti anticipati rileviamo come in entrambi i casi il numero di liste è in ascesa. Non sembra dunque esservi una diretta connessione.

Prendiamo ora in considerazione il numero dei candidati, utile a rilevare in chiave comparata la variazione della frammentazione nell'arena consigliare. Come già rilevato nell'analisi della frammentazione dell'arena consigliare il dato del numero di candidati non ci consente di individuare l'appartenenza partitica dei candidati, ed in particolare se sono riconducibili a schieramenti nazionali oppure no. Il dato è però un indicatore interessante di competizione all'interno dell'arena esecutiva.

Alle elezioni amministrative che hanno interessato i trentuno capoluoghi di provincia al voto nel 2009 si sono presentati 239 candidati alla carica di sindaco, alla testa di 542 liste. Mediamente si sono dunque presentati in ogni comune 7,7 sindaci, a capo di un numero medio di 2,2 liste a testa. Nel 2004 i candidati nei trentadue comuni coinvolti nella competizione elettorale erano invece 190, a fronte dello stesso numero di liste presenti nel 2009, 542. Il numero medio di candidati era dunque di 5,9 sindaci per comune capoluogo, ciascuno con un numero medio di 2,8. Ci sembra interessante che a fronte dello stesso numero di liste in entrambe le tornate elettorali sia variato notevolmente il numero dei candidati, che ha segnato un aumento di ben 49 unità.

È interessante, inoltre, dare uno sguardo alla composizione di genere che ha caratterizzato le ultime elezioni amministrative. A fronte di un aumento del 25,8 % dei candidati, le candidature delle donne aspiranti alla carica di sindaco sono aumentate del 107 % rispetto alla tornata del 2004, pur rimanendo ancora molto lontane dall'avvicinarsi al numero di candidature degli uomini. Se nel 2004 infatti si erano candidate 14 donne su 136 uomini (7,3%), nel 2009 troviamo 29 donne ad affrontare 210 uomini (12,3%).

Quanto ai risultati conseguiti dalle donne in corsa per la poltrona di sindaco, nel 2004 una candidata è stata eletta al primo turno (Nadia Masini, Forlì) mentre due sono arrivate seconde al ballottaggio (Maria Pia Massa a Vercelli e Monica Bettoni ad Arezzo). Nel 2009, invece, nessuna donna è stata eletta alla carica di sindaco e soltanto una donna è arrivata seconda (Fiorella Falci, Caltanissetta, al ballottaggio).

Esaminando invece i dati relativi alla variazione delle candidature nei 28 comuni capoluogo al voto sia nel 2009 che nel 2004 emerge un incremento medio di sette candidati nell'ultima tornata amministrativa.

Abbiamo poi analizzato l'arena della frammentazione esecutiva in rapporto all'instabilità del comune per verificare in particolare se il numero dei candidati diminuisce all'aumentare della stabilità elettorale. Per quanto riguarda la tornata amministrativa 2009 sembra che il numero dei candidati non sia stato influenzato dallo scioglimento anticipato dei capoluoghi: a fronte infatti di un aumento medio di sette candidati nei comuni a scioglimento regolare, il numero medio dei candidati dei comuni sciolti anzitempo è invariato.

Quanto alla variazione delle candidature, è stata analizzata sulla base di due differenziazioni: la prima riguarda il variare del numero medio dei candidati al variare della classe demografica dei comuni al voto, la seconda attiene alla zona geopolitica del comune capoluogo di riferimento.

Per quanto riguarda la prima delle due differenziazioni, dall'analisi dei dati emerge un generale aumento dei candidati, che crescono mediamente in misura maggiore nei capoluoghi con un numero di abitanti tra 100 mila e 250 mila,

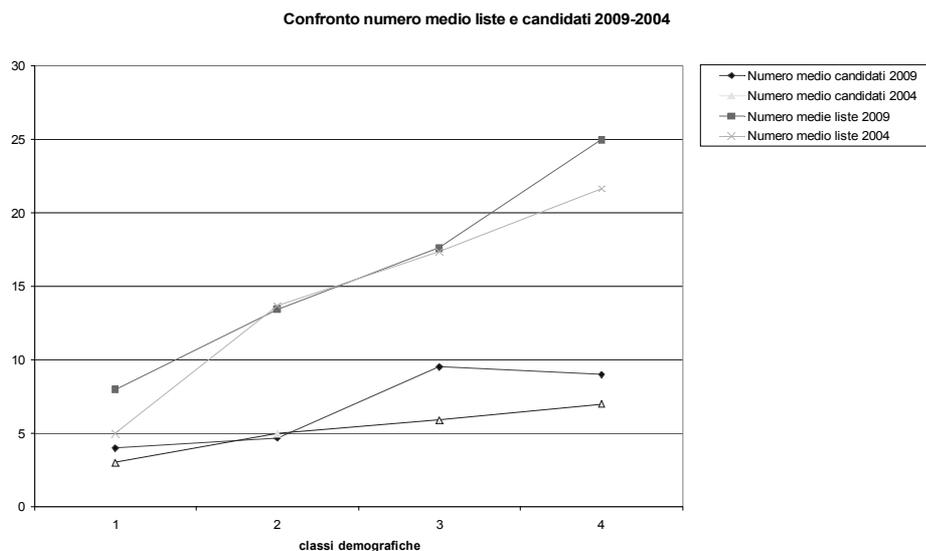
seguiti dai capoluoghi con un numero di abitanti tra 250 mila e 500 mila. Con l'aumento della dimensione demografica, forse prevedibilmente, aumenta anche il numero delle alternative di scelta a disposizione dell'elettore. La fascia demografica in cui si è registrato un numero in diminuzione sia di candidati che di liste riguarda invece i capoluoghi con un numero di abitanti compreso tra 30 e 100 mila.

Anche le liste aumentano mediamente in tutte le fasce demografiche ad eccezione di quella indicata.

Sembra dunque delineata una generale corrispondenza tra l'aumento della classe demografica e quello delle liste e delle candidature, fatta eccezione per la classe con numero di abitanti compreso tra 30 e 100 mila, in cui diminuiscono sia il numero di liste che il numero dei candidati. All'interno della classe tra 10 mila e 30 mila abitanti troviamo il solo capoluogo di Urbino, in cui registriamo una crescita media sia dei candidati che – in misura maggiore – delle liste.

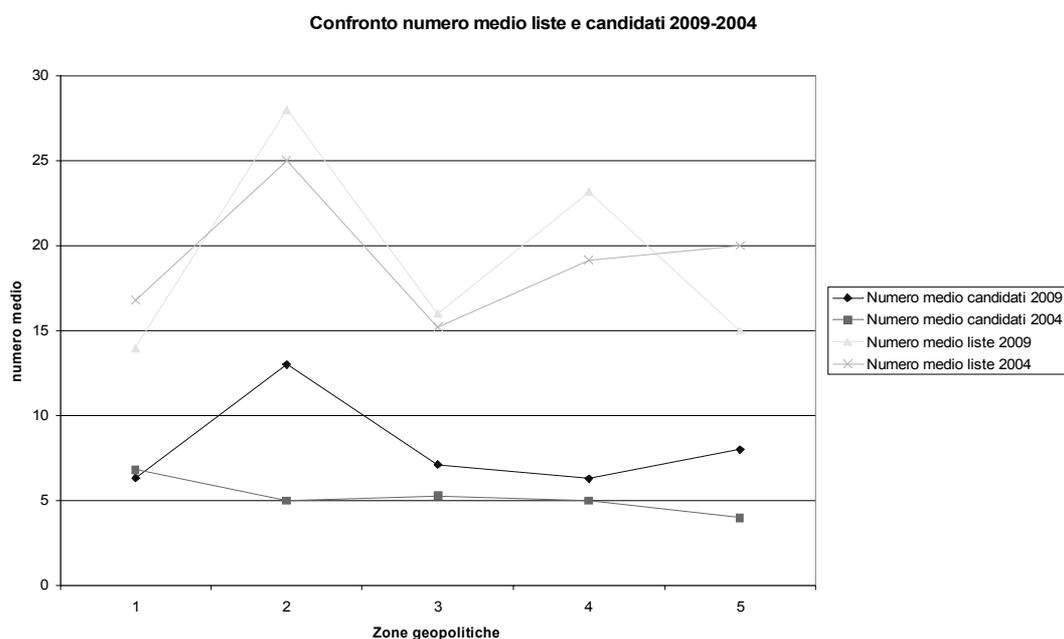
**Grafico 5. Evoluzione del formato della proposta per tipo di comune. Confronto tra numero medio di candidature e numero medio liste nei ventotto capoluoghi al voto nelle elezioni 2009 e 2004**

*Nota.* Classi demografiche: 1 da 10.001 a 30.000 abitanti; 2 da 30.001 a 100.000 abitanti; 3 da 100.001 a 250.000 abitanti; 4 da 250.001 a 500.000 abitanti.



Quanto alla seconda delle due differenziazioni introdotte, quella relativa alle diverse zone geopolitiche, i dati sembrano indicare un panorama più differenziato rispetto a quello emerso dalla classe demografica.

**Grafico 6. Confronto tra numero medio di candidature e numero medio liste nei ventotto capoluoghi al voto nelle elezioni 2009 e 2004.**



*Nota.* Zone geopolitiche: 1 Nord ovest, 2 Nord Est, 3 Zona rossa, 4 Centro Sud, 5 Sicilia.

Nella zona Nord Ovest a fronte di un modesto incremento medio dei candidati emerge un netto calo delle liste; anche per quanto riguarda nell'unico caso considerato in Sicilia, Caltanissetta, assistiamo ad una discordanza tra incremento del numero dei candidati e decremento delle liste, con una forbice anco-

ra più netta. Nelle altre zone geopolitiche assistiamo invece ad una corrispondenza tra incremento medio dei candidati e delle liste. Le alternative di scelta a disposizione dell'elettore sembrano dunque essere aumentate soprattutto al Centro Sud, nel Nord Est (quantomeno a Padova, unico caso presente), e in misura minore nella zona rossa. Sono sensibilmente diminuite nel Nord Ovest e in Sicilia (quantomeno a Caltanissetta).

Abbiamo infine analizzato la variazione del numero dei candidati e delle liste dei comuni al ballottaggio nei 28 comuni al voto in entrambe le tornate elettorali. Nei comuni al ballottaggio nel 2009 ma non nel 2004 rileviamo un aumento medio dei candidati pari al 2,38 e un aumento medio di 1,38 liste rispetto al 2004. Nei comuni al ballottaggio nel 2004 ma non nel 2009 rileviamo un aumento medio di 0,33 candidati e un aumento medio di 0,66 liste nell'elezione 2009 rispetto al 2004. L'aumento sia delle liste che dei candidati è dunque molto più contenuto rispetto alla situazione precedentemente considerata. Quanto ai comuni non interessati dal ballottaggio né nel 2009 né nel 2004 assistiamo nel 2009 ad un aumento medio dei candidati pari a 0,7 e ad una diminuzione media delle liste pari a 0,1. Infine nei comuni al ballottaggio sia nel 2009 che nel 2004 rileviamo un aumento pari a 1,5 del numero medio di candidati ed una diminuzione pari a 1,5 del numero medio di liste. I ballottaggi consecutivi sembrano dunque incentivare la competizione nell'arena esecutiva e contemporaneamente scoraggiare quella nell'arena consiliare.

## 6. *L'incumbency*

L'elezione diretta del sindaco ha portato ad una notevole visibilità, anche a livello nazionale, dei sindaci, in particolare di coloro chiamati ad amministrare i grandi capoluoghi. Sempre più spesso il sindaco ha assunto il ruolo di portavoce delle esigenze della città, a volte anche in contrasto con le direttive generali del partito di provenienza. In particolare, il sindaco uscente che si ricandida ad un nuovo mandato è risultato essere avvantaggiato in termini di visibilità nei confronti dei suoi avversari in campagna elettorale [Baldini e Legnante, 2000].

Proveremo ora ad analizzare se e come la presenza dell'*incumbent* condiziona la competizione elettorale, in particolare in relazione al numero delle liste (per analizzare se riduce o aumenta la frammentazione) e al numero dei candidati (per verificare se incentiva o dissuade la competizione).

Analizzando i dati relativi alla tornata elettorale del 2009, che vedeva coinvolti 32 comuni capoluoghi, rileviamo che i sindaci eletti alle amministrative prece-

denti e che, in quanto al primo mandato, avrebbero potuto ricandidarsi ad una nuova competizione elettorale erano complessivamente 22. Di questi, 15 hanno deciso di candidarsi, mentre i restanti 7 hanno scelto di restare fuori dalla campagna elettorale.

Nella precedente tornata elettorale, quella del 2004, che vedeva coinvolti 32 capoluoghi, i candidati che avrebbero potuto correre nuovamente per la carica di sindaco, in quanto eletti al primo mandato nella precedente tornata, erano complessivamente 16. Di questi, 14 hanno deciso di candidarsi, mentre 2 hanno deciso di ritirarsi.

Nelle amministrative 2009 la ricandidatura sembra avere perso parte del fascino che i dati di alcuni studi precedenti avevano rilevato [Baldini e Legnante, 2000], dato che il 31,8% dei sindaci che avrebbe potuto affrontare una nuova battaglia elettorale ha deciso tirarsi indietro, a fronte del 12,5% della precedente tornata elettorale.

Quanto all'impatto sul risultato da parte dell'*incumbent*, le amministrative 2009 sembrano segnalare una diminuzione del livello di incisività del sindaco uscente sul risultato elettorale. Se la percentuale di successo dell'*incumbent* si mantiene comunque alta (73,3%) i dati indicano una diminuzione del "effetto sindaco" sul risultato delle competizioni elettorali. In termini percentuali, infatti, diminuisce rispetto alla tornata amministrativa precedente sia il numero dei candidati rieletti, sia la capacità di conquistare la poltrona di sindaco al primo turno.

**Tabella 2. *Incumbents* e impatto sul risultato, confronto elezioni 2004 e 2009**

Incumbents	2009	2004	Diff.'09-'04
<i>Rieletti</i>	73,30%	78,60%	-5,30%
al primo turno	54,50%	81,80%	-27,30%
al secondo turno	45,50%	18,20%	27,30%
<i>Sconfitti</i>	26,70%	21,40%	5,30%
al primo turno	75%	66,60%	8,40%
al secondo turno	25%	33,40%	-8,40%

Dei 15 *incumbents* che si sono presentati alle elezioni 2009, 11 sono stati rieletti (6 al primo turno e 5 al secondo) e 4 sono stati sconfitti (1 escluso al ballottaggio, 3 battuti da un candidato che ha vinto al primo turno). Dei 14 che si sono candidati alle amministrative 2004, invece, 11 sono stati rieletti (9 sono stati eletti al primo turno, 2 sono stati eletti al secondo turno) e 3 sono stati sconfitti (2 eliminati al primo turno, 1 al secondo turno). Inoltre, siamo andati

ad analizzare, comparando i 28 capoluoghi al voto sia nel 2009 che nel 2004, se e in quale misura la presenza del candidato uscente nell'arena consiliare spinge i concorrenti a concentrare le forze in un numero ristretto di liste o se invece favorisce il proliferare di liste alternative.

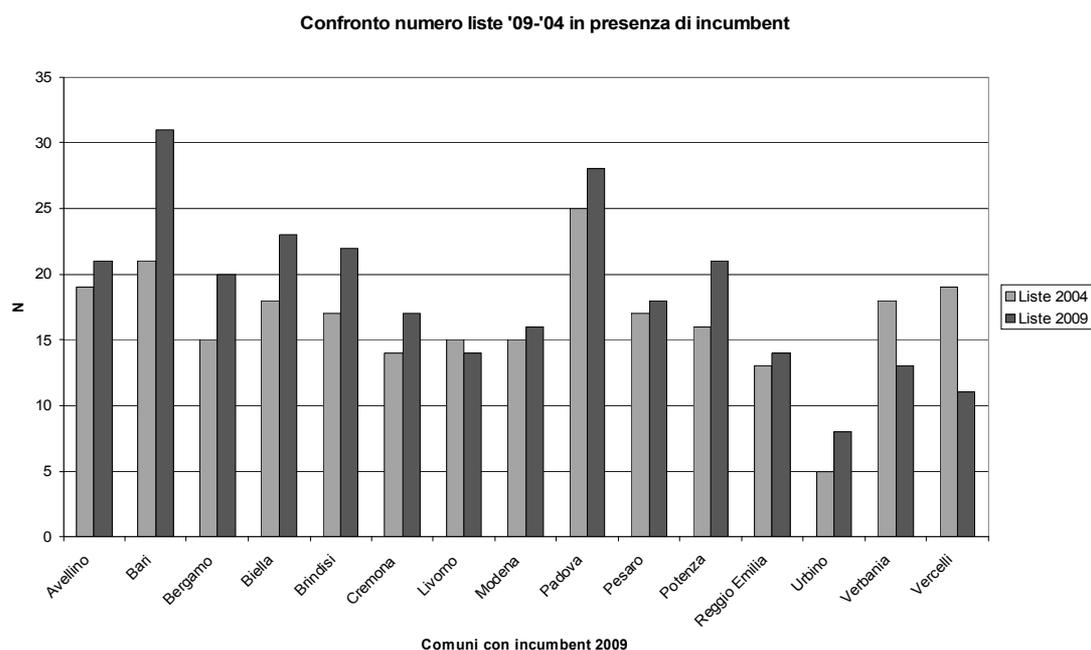
**Tabella 3. Confronto fra il numero liste e presenza di *incumbents* dei comuni capoluogo al voto nel 2004 e nel 2009**

Comuni al voto 2009 e 2004	N liste 2004	Incumbent	N liste 2009	Incumbent	Presenza di Incumbents/liste
Ascoli Piceno	16	SI	15	NO	-1
Avellino	19	NO	21	SI	+2
Bari	21	NO	31	SI	+10
Bergamo	15	SI	20	SI	+5
Biella	18	NO	23	SI	+5
Bologna	24	SI	13	NO	-11
Brindisi	17	NO	22	SI	+5
Caltanissetta	20	SI	15	NO	-5
Campobasso	18	NO	18	NO	+0
Cremona	14	NO	17	SI	+3
Ferrara	17	SI	16	NO	-1
Firenze	26	SI	21	NO	-5
Foggia	24	NO	26	NO	+2
Forlì	15	NO	17	NO	+2
Imperia	11	SI	10	NO	-1
Livorno	15	NO	14	SI	-1
Modena	15	NO	16	SI	1
Padova	25	SI	28	SI	+3
Perugia	13	SI	16	NO	+3
Pesaro	17	NO	18	SI	+1
Potenza	16	NO	21	SI	+5
Prato	17	NO	21	NO	+4
Reggio Emilia	13	NO	14	SI	+1
Teramo	13	NO	10	NO	-3
Terni	13	SI	15	NO	+2
Urbino	5	NO	8	SI	+3
Verbania	18	NO	13	SI	-5
Vercelli	19	NO	11	SI	-8
Totale	474		490		+16

A fronte, come abbiamo già avuto modo di rilevare, di un numero globale di

liste invariato nel 2009 rispetto al 2004, nei 28 capoluoghi al voto in entrambe le tornate amministrative registriamo un aumento di 16 liste nell'ultima elezione. Ci sembra interessante rilevare che in 12 dei 15 casi in cui l'elezione 2009 ha avuto tra i candidati il sindaco uscente abbiamo assistito ad un aumento delle liste (80%) e in 3 casi su 15 il numero delle liste è invece diminuito (20%). Mediamente, il numero di liste in presenza di *incumbents* è aumentato di 2 unità. Nei due casi in cui si è verificata *incumbency* sia nel 2009 che nel 2004 (Bergamo e Padova), l'ultima elezione ha segnato un ulteriore incremento delle liste. La presenza dell'*incumbent* ha portato, dunque, ad un aumento diffuso della frammentazione dell'arena consigliare.

### Grafico 7. Confronto tra numero di liste delle elezioni 2009 e quello del



### 2004 in presenza di *incumbents*

Esaminando per zone geopolitiche il fattore *incumbency*, nelle amministrative 2009 si evince che nel Nord Ovest il numero di liste in presenza di *incumbent* si è ridotto in media di 1,25 in presenza del candidato sindaco uscente nell'arena elettorale. In quest'area geopolitica esaminiamo anche il dato relativo a Bergamo, città in cui anche nel 2004 si era verificato un caso di *incumbency*, e che ha fatto registrare un incremento di 5 liste rispetto alla tornata elettorale precedente. L'unico caso di *incumbency* nel Nord Est è interessante in

quanto anche nel 2004 si era verificata la candidatura dell'allora sindaco uscente. A Padova assistiamo nel 2009 ad aumento delle liste rispetto alla precedente elezione amministrativa, seppur contenuto. Anche la Zona rossa registra un lieve incremento di liste in presenza di *incumbents*, con un aumento medio di 1,7 liste. Il Centro Sud fa registrare l'aumento maggiore, con una media di 5,5 liste in più rispetto al 2004.

Abbiamo infine esaminato se ed in quale misura il numero di liste varia in presenza del candidato sindaco uscente, in relazione alla classe demografica dei capoluoghi. Nell'unico capoluogo con un numero di abitanti tra 250 e 500 mila, Bari, l'aumento delle liste in presenza di *incumbent* è stato di 10 unità, mentre nei comuni con un numero di abitanti tra 100 e 250 mila si registra un aumento medio di 1,8 unità. Nei capoluoghi con un numero di abitanti tra 30 e 100 mila si rileva un aumento medio di un'unità, mentre, infine, nell'unico capoluogo con un numero di abitanti tra 10 e 30 mila registriamo in presenza di sindaco uscente un aumento di tre liste.

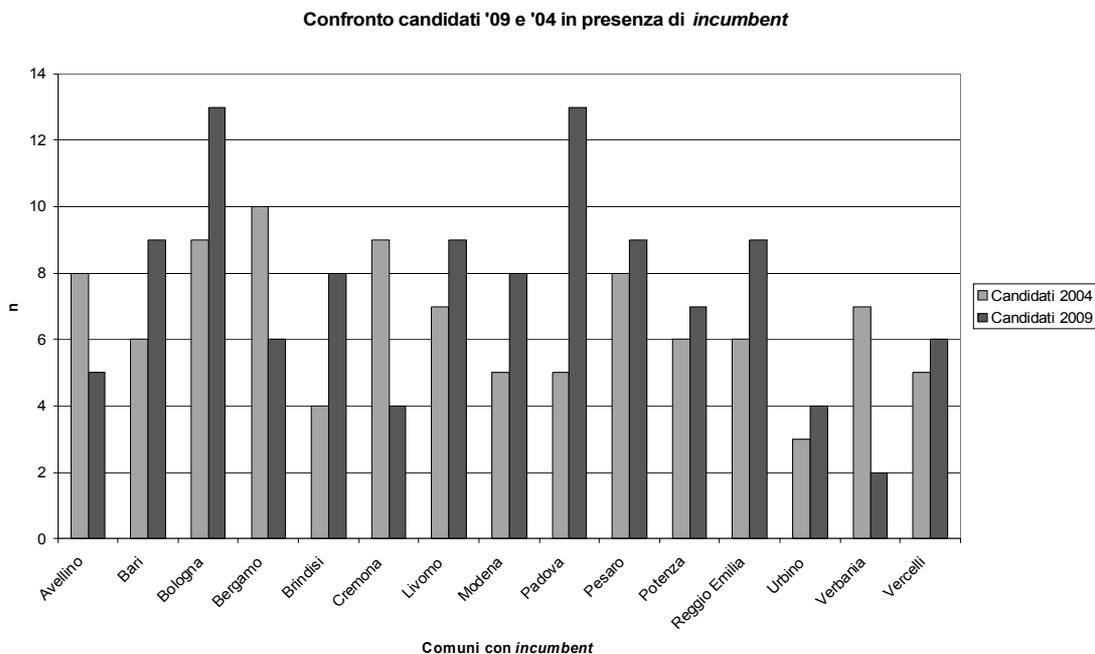
Il dato non evidenzia in caso di *incumbents* una forte relazione tra la dimensione del capoluogo e l'aumento del numero delle liste, forse anche in relazione al numero esiguo di casi. Dati più interessanti emergono invece dall'analisi riguardante l'effetto della presenza del candidato uscente nell'arena esecutiva, in relazione ai candidati concorrenti. In particolare, abbiamo cercato di verificare se la presenza dell'*incumbent* invoglia un maggior numero di candidati a sfidarlo nella competizione elettorale o se, al contrario, agisce da dissuasore alle candidature alternative.

Come già abbiamo avuto modo di rilevare, la competizione elettorale del 2009 ha fatto registrare un sostanzioso aumento del numero di candidati rispetto alla tornata precedente (230 a fronte dei 190 del 2004, ben 49 candidati in più, a fronte dello stesso numero di liste del 2004).

Al fine di verificare se, in presenza del sindaco uscente, la frammentazione dell'arena esecutiva va incontro ad una semplificazione o ad un aumento delle candidature, abbiamo comparato i 28 capoluoghi al voto sia nel 2009 che nel 2004. Nei comuni capoluogo al voto sia nella tornata 2009 che in quella del 2004 registriamo un aumento di 42 candidati nell'ultima elezione amministrativa. Ci sembra interessante rilevare che in 11 dei 15 casi di *incumbency* si è verificato un aumento delle candidature (73,3%). Solo in 4 casi, invece, le candidature, pur in presenza di sindaco uscente, sono diminuite (26,7%). Mediamente, il numero di candidature in presenza di *incumbents* è aumentato di 0,93 unità. La presenza del sindaco uscente, per quanto sembri incentivare la presentazione di candidature alternative, pare avere una maggiore influenza sull'aumento delle liste che su quello dei candidati. I candidati sindaci *incumbents* non sembrano dunque essere stati in grado, nelle elezioni amministrative

2009, di compattare le gli schieramenti a loro favore, secondo la tendenza che era stata registrata negli anni immediatamente successivi alla riforma del '93.

### Grafico 8. Confronto tra numero di candidature delle elezioni 2009 e 2004 in presenza di *incumbents*

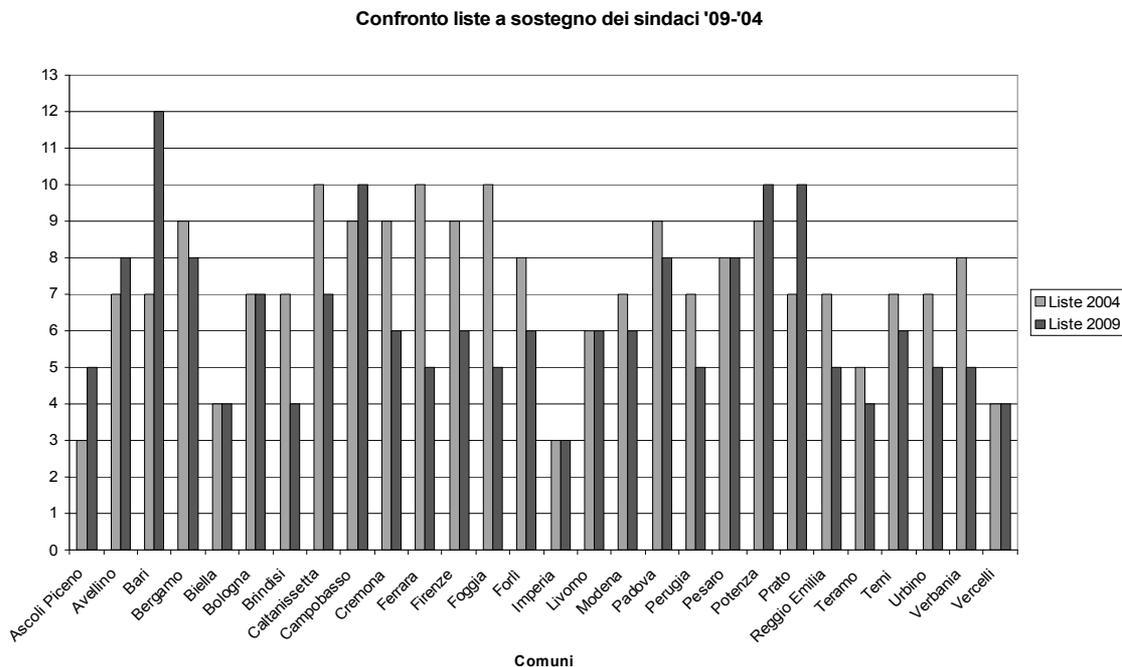


Infine, abbiamo concentrato la nostra attenzione sul numero delle liste a sostegno dei sindaci eletti.

Nei trentuno comuni al voto nel 2009 le liste a sostegno del sindaco risultato vincitore sono state complessivamente 202. Nei trentadue comuni al voto nel 2004 erano invece 227.

Dal confronto tra i ventotto comuni capoluogo al voto sia nel 2009 che nel 2004 rileviamo nell'ultima tornata elettorale un aumento delle liste a sostegno dei sindaci in 6 comuni su 28 (21,43%) ed una diminuzione in 16 comuni su 28 (57,14%), mentre il numero liste a sostegno dei sindaci è rimasto invariato in 6 comuni su 28 (21,43%). I dati sembrano rilevare una tendenza ad una (limitata) riduzione delle liste a sostegno del sindaco eletto.

## Grafico 9. Confronto tra numero di liste a sostegno dei sindaci nelle elezioni 2009 e 2004 in presenza di *incumbents*



Ancora in relazione ai sindaci eletti, abbiamo analizzato poi il tipo di liste a sostegno del sindaco eletto, per rilevare il numero di liste civiche che hanno utilizzato. Nel 2009 nei 31 comuni capoluoghi rileviamo la presenza di 60 liste civiche a sostegno del sindaco vincitore su 202 liste (29,70%). Nel 2004, nei 32 capoluoghi al voto le liste civiche a sostegno del sindaco sono state invece soltanto 18 su 227 liste (7,92%).

Andiamo ora a verificare in chiave comparata come è mutato il quadro delle liste civiche a sostegno del sindaco, analizzando il numero di liste civiche nei 28 comuni al voto in entrambe le tornate elettorali. L'aumento delle liste civiche nelle coalizioni a sostegno del sindaco si verifica in 26 dei 28 capoluoghi considerati, in 4 casi il numero di civiche resta invariato e solo in 2 casi diminuisce. Mediamente, nei 28 capoluoghi considerati, l'aumento medio delle civiche nelle coalizioni a sostegno del sindaco è di 1,36 unità.

Ci è sembrato interessante andare a verificare se e in quale misura i sindaci u-

scenti hanno utilizzato le liste civiche. La presenza in numero cospicuo di queste liste potrebbero infatti rappresentare un indicatore di una potenziale sfida ai partiti nazionali e un indice di personalizzazione della competizione elettorale degli *incumbents*. Nei quindici capoluoghi in cui nel 2009 si è verificata *incumbency* rileviamo un aumento medio delle liste civiche pari a 1,4 rispetto al 2004. Nei tredici capoluoghi in cui nel 2009 non si è candidato il sindaco uscente l'aumento medio delle liste civiche è stato di 1,3 rispetto alla tornata precedente. Nei cinque capoluoghi in cui non vi sono stati casi di *incumbency* né nel 2009 né nel 2004 rileviamo un aumento medio delle liste civiche pari a 1,8 unità.

Nei due capoluoghi in cui si è verificata la candidatura del sindaco uscente sia nel 2009 che nel 2004 l'aumento medio delle civiche è stato pari a 0,5 unità. Negli 8 casi in cui si è verificato un caso di *incumbency* nel 2004 ma non nel 2009 l'aumento medio delle civiche è stato pari a 1. Nei tredici capoluoghi in cui si è verificata *incumbency* nel 2009 ma non nel 2004 l'aumento medio delle liste civiche è stato pari a 1,5 unità.

**Tabella 4. Confronto tra numero di liste civiche a sostegno del sindaco eletto nei comuni al voto nelle elezioni 2009 e 2004 e presenza di incumbents**

Comuni al voto 2009 e 2004	Liste civiche '04	Incumbent	Liste civiche '09	Incumbent	Differenza civiche '09-'04
Ascoli Piceno	0	SI	0	NO	0
Avellino	1	NO	3	SI	2
Bari	1	NO	6	SI	5
Bergamo	2	SI	1	SI	-1
Biella	0	NO	2	SI	2
Bologna	0	SI	2	NO	2
Brindisi	1	NO	2	SI	1
Caltanissetta	0	SI	3	NO	3
Campobasso	2	NO	4	NO	2
Cremona	1	NO	3	SI	2
Ferrara	2	SI	1	NO	-1
Firenze	1	SI	2	NO	1
Foggia	0	NO	1	NO	1
Forlì	1	NO	2	NO	1
Imperia	0	SI	1	NO	1
Livorno	0	NO	1	SI	1
Modena	0	NO	1	SI	1
Padova	1	SI	3	SI	2
Perugia	0	SI	1	NO	1
Pesaro	0	NO	3	SI	3
Potenza	0	NO	2	SI	2
Prato	0	NO	4	NO	4
Reggio Emilia	0	NO	1	SI	1
Teramo	0	NO	1	NO	1
Terni	0	SI	1	NO	1
Urbino	0	NO	0	SI	0
Verbania	1	NO	1	SI	0
Vercelli	0	NO	0	SI	0
<i>totale</i>	<i>14</i>		<i>52</i>		<i>38</i>
<i>media</i>	<i>0,50</i>		<i>1,86</i>		<i>1,36</i>

Da ultimo, siamo andati ad esaminare se ed in quale misura è variato il sostegno ai sindaci nell'elezione amministrativa del 2009 rispetto a quella del 2004. Mi sembra interessante rilevare che nelle elezioni 2009 il margine di vittoria del primo sul secondo classificato è mediamente diminuita di quasi sei punti per-

centuali (-5,89%). Ciò indica con nettezza l'elevata competitività che ha caratterizzato le lezioni del 2009 rispetto a quelle del 2004.

**Tabella 5. Confronto differenza percentuale 2009-2004 tra sindaco eletto e secondo classificato**

Comuni al voto '09 e '04	Differenza primo secondo 2009	Differenza primo secondo 2004	Delta differenza tra primo e secondo '09-'04
Ascoli Piceno	1,47	7,37	-5,90
Avellino	23,15	18,83	4,32
Bari	19,61	12,75	6,86
Bergamo	9,10	7,80	1,30
Biella	15,73	1,09	14,64
Bologna	21,35	15,32	6,03
Brindisi	19,93	15,32	4,61
Caltanissetta	10,40	21,83	-11,43
Campobasso	38,45	28,34	10,11
Cremona	3,03	23,51	-20,48
Ferrara	13,65	33,77	-20,12
Firenze	19,93	32,09	-12,16
Foggia	6,73	18,53	-11,80
Forlì	10,11	22,85	-12,74
Imperia	29,50	38,30	-8,80
Livorno	23,18	30,87	-7,69
Modena	26,84	32,53	-5,69
Padova	4,03	18,27	14,24
Perugia	15,19	35,68	-20,49
Pesaro	25,35	36,43	-11,08
Potenza	18,61	55,91	-37,30
Prato	1,77	20,13	-18,36
Reggio Emilia	34,20	50,52	-16,32
Teramo	19,77	5,70	14,07
Terni	6,03	24,67	-18,64
Urbino	30,56	40,85	-10,29
Verbania	8,17	11,85	-3,68
Vercelli	32,90	20,94	11,96
<i>media</i>	<i>17,46</i>	<i>24,36</i>	<i>-5,89</i>

## 7. La partiticità della proposta

L'ultima parte del nostro lavoro è rivolta, infine, ad indagare la partiticità della proposta elettorale, ovvero il versante dell'offerta partitica. In particolare, si è analizzato come e ed in quale misura è cambiata la presenza di liste civiche nella tornata elettorale del 2009 rispetto a quella del 2004. In particolare, l'analisi punta a rilevare il numero di liste recanti i contrassegni tradizionali dei partiti e il corrispettivo numero di liste miste, civiche, di area o di partito, ma caratterizzate da nuovi simboli.

Le elezioni del 2009, che come abbiamo già avuto modo di rilevare, hanno interessato 31 capoluoghi, hanno visto coinvolte nella competizione elettorale 542 liste, di cui 271 civiche o di partiti con contrassegni diversi da quelli ufficiali nazionali (50% dell'offerta partitica). Nelle elezioni amministrative del 2004, i trentadue capoluoghi vedevano - curiosamente - impegnate lo stesso numero di liste, di cui però solo 162 civiche o di partiti con contrassegni diversi da quelli ufficiali nazionali (30% dell'offerta partitica).

Dal confronto fra il numero medio di liste civiche e partiti con simboli diversi da quelli nazionali e liste di partito secondo, nei capoluoghi suddivisi secondo dimensione demografica emerge, forse in modo prevedibile, un rapporto tra la dimensione demografica del comune e il numero di liste. Nel 2009 registriamo, infatti, un netto calo dei partiti nazionali in favore di una decisa crescita delle liste civiche.

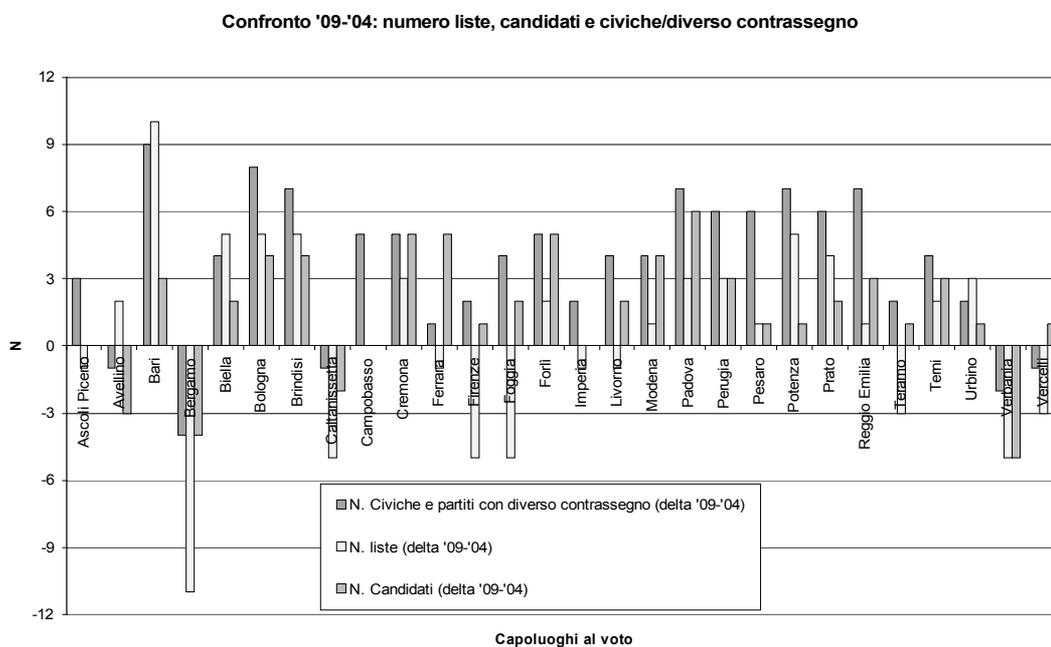
**Tabella 6. Confronto numero medio partiti nazionali e liste civiche e partiti con diverso contrassegno 2009-2004**

Classi	2004				2009			
	Liste civiche e diverso simbolo	Partiti nazionali	tot liste	N. comuni	Liste civiche e diverso simbolo	Partiti nazionali	tot liste	N. comuni
250-500	8,66	13	21,66	3	15	10	25	3
100-250	6,11	12,22	18,11	9	8,15	8,84	18,23	13
30-100	4,31	11,94	16,26	19	7,21	8,64	15,85	14
10-30	1	4	5	1	3	5	13	1
totale	20,08	41,16	61,03	32	33,36	32,48	72,08	31

Analizzando, infine, la variazione del numero di liste civiche nei ventotto co-

muni capoluogo al voto sia nella tornata amministrativa del 2009 che in quella del 2004 risulta evidente come a fronte di un incremento nel 2009 sia del numero candidati (aumento medio 1,61 rispetto al 2004) che del numero totale delle liste (aumento medio 0,50), l'aumento maggiore è stato quello che ha riguardato le liste civiche e i partiti con contrassegno diverso da quello nazionale (aumento medio 3,61). Le amministrative del 2009 sembrano dunque configurarsi come elezioni con un elevato livello di destrutturazione partitica, per la presenza nella competizione elettorale di un alto numero di attori (liste civiche e partiti con contrassegni diversi da quelli nazionali) che non fanno riferimento ai partiti tradizionali.

**Grafico 10. Confronto fra numero liste, candidati, liste civiche e con contrassegno diverso dai partiti nazionali 2009-2004**



## Conclusioni

Le elezioni amministrative 2009, per quanto riguarda il versante della partecipazione elettorale, sono state caratterizzate da un calo della percentuale dei votanti rispetto alla tornata precedente, calo accompagnato però anche da una diminuzione consistente delle schede bianche e delle schede nulle.

È difficile allo stato attuale dell'analisi, azzardare ipotesi sul calo delle schede bianche e nulle ma, in particolare per la diminuzione delle schede bianche, potrebbe trattarsi di un "effetto 2006", ossia l'assestamento del voto bianco, dopo il sensibile calo alle politiche di quell'anno, a un livello decisamente inferiore rispetto al passato - talmente inferiore da far fantasticare su presunte manovre e brogli. Se così fosse potrebbe trattarsi dell'effetto dell'influenza prodotta dalle elezioni politiche su elezioni di altro tipo, simile a quella prodotta dall'offerta per le elezioni politiche 2008 sull'accresciuta frammentazione dell'arena esecutiva.<sup>4</sup>

Quanto all'analisi della frammentazione elettorale, sia dell'arena consigliere che di quella esecutiva, le amministrative 2009 sembrano caratterizzarsi per un aumento sia delle liste che dei candidati rispetto alla precedente tornata elettorale del 2004. Se già dopo i ballottaggi del 1993 risultava evidente che la nuova legge elettorale non andava nella direzione sperata quanto alla riduzione dell'offerta [Sani, 1995], le elezioni del 2009 segnano un ulteriore passo nella direzione della frammentazione, sia dell'arena consigliere che di quella esecutiva. In particolare, l'aumento della frammentazione dell'arena esecutiva, cioè del numero delle candidature a sindaco, sembra indicare una tendenza nuova rispetto alle elezioni successive alla riforma '93 [Baldini e Legnante, 2000]. Non è, invece, una tendenza nuova il netto predominio di candidature maschili, che si conferma anche nella tornata elettorale 2009 sia in termini numerici che di risultati.

Inoltre, per quanto riguarda l'aspetto qualitativo della frammentazione dell'arena consigliere, le amministrative 2009 evidenziano una forte riduzione del numero di liste con i contrassegni tradizionali dei partiti e un corrispettivo aumento di liste miste, civiche, di area o di partito, caratterizzate da nuovi simboli.

Relativamente all'analisi del così detto "effetto sindaco" le amministrative 2009 sembrano segnalare una diminuzione della capacità del sindaco *incumbent* di condizionare il risultato elettorale. Rispetto alla tornata amministrativa precedente è minore sia il numero dei candidati rieletti, sia la capacità di conquistare la poltrona di sindaco al primo turno. Inoltre, dai dati del 2009 pare

---

<sup>4</sup> L'osservazione è di Aldo Di Virgilio, che ringrazio (Convegno SISE, 2009).

che il fascino esercitato dalla possibilità di ricandidarsi per i sindaci uscenti che avrebbero la possibilità di farlo, in quanto al primo mandato, sia in netto calo. Anche questa rappresenta una tendenza nuova rispetto a quanto emerge da precedenti analisi.

D'altra parte, la presenza del sindaco uscente nell'arena della nuova campagna elettorale sembra incentivare la nascita di nuove liste, frammentando dunque notevolmente l'arena consiliare. Detto altrimenti, il sindaco uscente non sembra essere stato in grado, almeno in quest'ultima tornata amministrativa, di compattare gli schieramenti a loro favore sfruttando l'"effetto sindaco" dei cinque anni di mandato trascorsi, secondo la tendenza che era stata registrata negli anni immediatamente successivi alla riforma del '93 [Baldini e Legnante, 2000]. Inoltre, le elezioni 2009 hanno registrato anche un elevato numero di "sfidanti" dell'*incumbent* al ruolo di sindaco.

Un altro dato interessante ci viene dall'analisi della presenza di liste civiche in rapporto al fattore *incumbency*: la presenza del candidato uscente non sembra infatti condizionare in modo rilevante la nascita di liste civiche. L'aumento medio maggiore di liste civiche avviene infatti nei cinque capoluoghi in cui non vi sono stati casi di *incumbency* né nel 2009, né nel 2004.

Infine, per quanto riguarda l'analisi della partiticità della proposta, dall'analisi dei dati elettorali dei capoluoghi di provincia interessati dalle elezioni amministrative nel 2009 emerge un aumento, rispetto alla tornata elettorale precedente, della departitizzazione, ovvero una elevata presenza nella competizione elettorale di attori che non fanno riferimento ai partiti tradizionali (liste civiche e partiti con contrassegni diversi da quelli nazionali).

### *Bibliografia*

- Baldini G. e Legnante G. (1988), *Dal sindaco dei partiti al partito dei sindaci?*, in Bardi L. e Rhodes M., *Politica in Italia*, Bologna, Il Mulino
- Baldini G. e Legnante G. (2000), *Città al voto. I sindaci e le elezioni comunali*, Il Mulino, Bologna
- Sani G. e Segatti P. (2002), *Fratture sociali, orientamenti politici e voto: ieri e oggi*, in D'Alimonte R. e Bartolini S. (a cura di), *Maggioritario finalmente? La transizione elettorale 1994-2001*, Bologna, Il Mulino,
- Ferrera M. e Gualmini E. (1999), *Salvati dall'Europa?*, Bologna, Il Mulino
- Sani G. (1995), *Una vigilia di incertezze*, in D'Alimonte R. e Bartolini S. (a cura di), *Maggioritario ma non troppo* Bologna, Il Mulino
- Vandelli L. (2002), *Il governo locale*, Bologna, Il Mulino

# **Dal voto politico al voto amministrativo**

## **Analisi dei flussi elettorali 2009 nel comune di Perugia**

di Bruno Bracalente, Antonio Forcina e Michela Gnaldi (Università di Perugia)

### *Introduzione*

Lo studio ha riguardato la tornata elettorale 2009, nella quale si sono tenute contestualmente elezioni Europee, Provinciali e Comunali, e si propone di analizzare come si modifica il comportamento elettorale quando dalla scelta alle elezioni Europee, che si ipotizza essere prevalentemente motivata da ragioni di appartenenza politica e orientamento ideologico, si passa alle elezioni Provinciali e Comunali, più connotate in senso amministrativo e più dense di motivazioni e peculiarità locali (specialmente le Comunali).

L'analisi si basa sulla stima dei flussi elettorali tra le diverse elezioni contestuali, prendendo come oggetto di studio il comune di Perugia<sup>1</sup> che, dal punto di vista qui considerato, rappresenta un caso di studio interessante sotto diversi profili. In primo luogo Perugia può essere considerata una città rappresentativa di diverse realtà, in particolare dell'Italia centrale, nelle quali i comportamenti elettorali mutano abbastanza sensibilmente passando dalle elezioni di carattere più "politico" (le Europee in questo caso) a quelle di carattere amministrativo. A riprova di questa differenza comportamentale va ricordato che non solo a Perugia, ma in tutta l'Umbria - a tradizione amministrativa di sinistra e di centro sinistra - il divario tra lo schieramento di centro sinistra e quello di centro destra è, in genere, molto più marcato a favore del primo nel caso delle elezioni amministrative, mentre si riduce notevolmente nel caso delle elezioni "politiche"<sup>2</sup>.

Inoltre Perugia può costituire un interessante caso di studio anche perché, con la presenza di diverse liste civiche riconducibili all'uno e all'altro schieramento, e di altre forme più "personali" di presenza nella competizione elettorale, rappresenta bene la forte varietà (frantumazione) di opzioni di cui l'elettore dispone nella maggior parte delle elezioni comunali, il che a sua volta costituisce

---

<sup>1</sup> Lo studio riprende e sviluppa una parte delle analisi effettuate in collaborazione con l'Agenzia Umbria Ricerche, che ha curato la raccolta e l'omogeneizzazione dei dati.

<sup>2</sup> Le ragioni plausibili possono essere diverse, dal condizionamento che il prolungato controllo delle amministrazioni e la conseguente fitta rete di relazioni non può non esercitare su una parte degli elettori (anche senza chiamare in causa il voto di scambio), ad una sorta di "effetto scoraggiamento" che condiziona, invece, l'elettorato di opposizione, abituato a considerare non contendibile l'amministrazione locale.

un incentivo ad esprimere un voto “disgiunto” rispetto a quello a connotazione politica.

Del resto a Perugia, come in molte altre realtà del centro Italia, quest’ultima tornata elettorale ha mostrato anche non marginali novità, dal “sorpasso” del PdL sul PD alle elezioni Europee alla inedita difficoltà mostrata dal centro sinistra nelle stesse elezioni amministrative, in cui sembra si sia affievolita, in particolare, la forza trainante del PD. Novità che emergono chiaramente dai saldi dei voti ottenuti da liste e schieramenti e che i flussi di provenienza e destinazione potranno meglio chiarire nella loro portata politica.

Il lavoro è articolato come segue. Nel paragrafo 2 vengono richiamati gli aspetti metodologici della stima dei flussi elettorali. Successivamente, dopo una breve descrizione dei dati e degli accorpamenti di liste minori, vengono analizzati i risultati delle stime dei flussi (paragrafo 3). Alcune considerazioni di sintesi concludono il lavoro (paragrafo 4).

### *1. Il metodo di stima dei flussi elettorali*

Lo studio dei flussi elettorali consiste nella ricostruzione di provenienze e destinazioni dei cosiddetti *elettori in movimento*, ovvero coloro che tra due occasioni elettorali cambiano partito o coalizione (oppure si muovono da o verso il non voto). Il prodotto tipico dell’analisi dei flussi elettorali è una tabella in cui il voto nell’elezione A viene incrociato col voto nell’elezione B, e in cui i valori di cella indicano, nell’ambito di ciascuna riga, la percentuale di elettori che sono rimasti fedeli alla scelta fatta nella elezione A o si sono spostati verso le altre opzioni di voto disponibili nella elezione B e rappresentate dalle colonne della tabella di flusso.

Per l’analisi dei flussi presentata in questo contributo si è impiegata una versione modificata del modello di Brown and Payne (Forcina e Marchetti, 2009). Si tratta di una evoluzione del modello di Goodman il quale ipotizza che i voti riportati dai vari partiti alla elezione B siano una mistura di distribuzioni multinomiali di cui cerca di stimare i parametri mediante il metodo dei minimi quadrati. Questo risulta inefficiente in quanto, se si prende seriamente l’ipotesi multinomiale, essa implica una struttura di eteroschedasticità e correlazione che non può essere rimossa facilmente e di cui il metodo di Goodman non tiene conto. Inoltre, siccome i parametri sono probabilità, le stime dei minimi quadrati possono essere inammissibili, anche se esistono degli algoritmi per riportare le stime nel range richiesto.

Brown e Payne propongono stime di massima verosimiglianza dopo una approssimazione della distribuzione vera (mistura di multinomiali) mediante una normale multivariata; questo tiene conto della struttura di varianza e quindi aumenta l'efficienza. Inoltre, siccome i parametri vengono espressi come trasformate logistiche multivariate, le stime sono sempre compatibili. Infine, per rendere il modello di Goodman più realistico, si suppone che, oltre alla variabilità casuale derivante dalla distribuzione multinomiale (che descrive l'incertezza nelle scelte del singolo elettore), vi sia una ulteriore sorgente di incertezza, legata alla specificità di ciascuna sezione elettorale, che influenzi simultaneamente il comportamento di tutti gli elettori di una stessa sezione che avevano votato lo stesso partito alla elezione A. Siccome questa ipotesi entra in conflitto con l'approssimazione normale asintotica, essa è stata riformulata da Forcina e Marchetti supponendo che le circostanze casuali locali siano comuni non a tutti gli elettori della sezione, ma a sottogruppi di dimensione contenuta.

In sintesi, l'algoritmo di stima cerca di individuare l'ipotesi di flusso che, all'interno di tutte le sezioni elettorali del comune, meglio consente di prevedere il numero effettivo dei voti riportati da ciascuna lista. In teoria, il metodo presuppone che gli aventi diritto al voto siano gli stessi nelle due elezioni poste a raffronto. Quando il confronto è diacronico, tale ipotesi può risultare poco plausibile, sia per ragioni tecniche e di metodo poiché, ad esempio, a distanza di anni i flussi di immigrazione e le regolarizzazioni possono cambiare la composizione di diverse sezioni elettorali. Tuttavia, in pratica è sufficiente che la proporzione di iscritti e cancellati sia una quota modesta del totale o che essi non abbiano un comportamento elettorale troppo dissimile. Quando però le elezioni poste a confronto sono ravvicinate, o addirittura contestuali, come nel nostro caso, possiamo ritenere che l'approssimazione adottata sia di dimensione contenuta.

Il metodo presuppone inoltre che, a meno di oscillazioni dovute al caso nella scelta del singolo elettore o a fattori localistici comuni a cluster di elettori di uno stesso partito e appartenenti a singole sezioni elettorali, tutte le sezioni valide del comune considerato facciano riferimento ad un unico modello di comportamento elettorale. Va quindi precisato che l'approccio non cerca di ricostruire i flussi che hanno determinato i risultati elettorali effettivi, ma la tabella dei parametri del modello probabilistico sottostante di cui i risultati sono una manifestazione.

Come in altri approcci simili, il "non voto" viene trattato come una delle possibili opzioni di cui dispone l'elettore (il "partito del non voto"), in modo da poter stimare, oltre ai flussi tra liste, anche quelli che dalle varie liste sono diretti verso il non voto e quelli che dal non voto si sono invece tramutati in voti

alle liste (o si sono confermati come non voto). In questo studio, per semplicità di analisi ed essendo soprattutto interessati al voto verso i partiti, oltre ad astenuti, schede bianche e nulle, il non voto comprende anche il voto al solo candidato Presidente (alle Provinciali) o Sindaco (alle Comunali).

## *2. I flussi elettorali 2009: dalle Europee alle Provinciali e Comunali*

### *I dati e gli accorpamenti di liste minori*

Le analisi sono state condotte sui dati per sezione elettorale del comune di Perugia (escluse quattro sezioni “speciali”, quali ospedali e caserme); nel complesso, sono state utilizzate 155 sezioni e circa 96 mila voti validi (alle liste). Poiché a parità di altre circostanze le stime di flusso sono tanto più attendibili quanto più consistente è l’entità del raggruppamento da cui il flusso origina, si è reso necessario accorpare alcune liste di minore consistenza elettorale. Per le Europee si sono così accorpate: le liste di Rifondazione Comunista e dei Comunisti Italiani; quelle di Sinistra e Libertà e Radicali; La Destra, Destra sociale, Forza Nuova e l’Autonomia - Pensionati nel raggruppamento “Altre di centro destra”. Per le Provinciali a Rifondazione Comunista e Comunisti Italiani si è accorpata anche Sinistra Critica, mentre nelle “Altre di centro destra” sono state accorpate le liste La Destra e Forza Nuova. Per le Comunali, infine, si sono accorpate, oltre a Rifondazione Comunista e Comunisti Italiani: due liste di destra (La Destra e Perugia Tricolore); tre liste civiche riconducibili (chi più chi meno) al centro sinistra (Perugia Civica, Liberiamo Perugia, Civica 5 stelle); due liste civiche di centro destra, di cui una (Perugia di tutti) promossa dal candidato Sindaco dello schieramento e l’altra (Movimento per Perugia) con un candidato Sindaco autonomo.

### *I risultati*

Le stime dei flussi ottenute per il comune di Perugia tra le ultime elezioni Europee e le contestuali elezioni Provinciali sono riportate nelle tabelle 1 e 2 (valori assoluti in migliaia e composizioni percentuali). Il voto alle Europee del 2009 (elezione di origine) è riportato per riga mentre quello alle Provinciali del 2009 (elezione di destinazione) è riportato per colonna. La tabella dei flussi assoluti letti per riga mostra dunque la “destinazione” nelle Provinciali del 2009 dei voti ottenuti da ogni lista (o raggruppamento di liste) nelle contestuali Europee. Le tabelle 3 e 4 mostrano invece le stime dei flussi tra le elezioni Europee e quelle Comunali sempre del 2009 (valori assoluti in migliaia e composizioni percentuali). Il voto alle Europee è di nuovo riportato per riga mentre quello comunale per colonna. Anche in questo caso i dati mostrano la

“destinazione” nelle Comunali del 2009 dei voti ottenuti da ogni lista (o raggruppamento di liste) nelle contestuali Europee.

L’analisi dei flussi dalle elezioni Europee alle Provinciali e alle Comunali che si sono tenute contestualmente nel comune di Perugia nel 2009 ha l’obiettivo di misurare l’entità del voto disgiunto. I cambiamenti che esso determina nei rapporti di forza tra le principali liste e blocchi elettorali verranno analizzati separatamente a seconda che derivino dall’effetto dell’astensionismo differenziale e/o dalla mobilità tra liste e blocchi.

**Tabella 1. Flussi elettorali dalle Europee alle Provinciali, Comune di Perugia (valori assoluti)**

	Provinciali 2009									
Europee 2009	PD	IDV	RC+CI+SC	SL	UDC	PDL	ACD**	Lega N	NV	Totale
PD	29496	1712	606	495	1	1	314	0	1	32626
IDV	0	4737	214	0	449	247	99	86	1140	6972
RC+CI	0	0	5531	0	0	0	0	0	0	5531
SL+Radicali	0	99	360	3478	228	442	0	0	2197	6804
UDC	0	0	0	0	3570	568	0	38	1167	5343
PDL	0	0	0	0	313	27016	815	201	4912	33257
ACD*	0	0	0	0	0	246	2018	98	0	2362
Lega N	0	156	338	40	64	123	19	2647	1	3388
NV	0	0	0	0	0	0	0	0	31039	31039

\*La Destra + Destra Sociale +FN + LD + L’Autonomia/Pensionati \*\*La Destra + FN

**Tabella 2. Flussi elettorali dalle Europee alle Provinciali, Comune di Perugia (valori percentuali)**

	Provinciali 2009									
Europee 2009	PD	IDV	RC+CI+SC	SL	UDC	PDL	ACD**	Lega N	NV	Totale
PD	91	4	2	3	0	0	1	0	0	100
IDV	0	75	4	0	5	3	1	1	10	100
RC+CI	0	0	100	0	0	0	0	0	0	100
SL+Radicali	0	1	4	80	2	3	0	0	11	100
UDC	0	0	0	0	71	10	0	1	18	100
PDL	0	0	0	0	1	83	3	1	12	100
ACD*	0	0	0	0	0	9	86	5	0	100
Lega N	0	5	13	3	1	3	0	75	0	100
NV	0	0	0	0	0	0	0	0	100	100

**Tabella 3. Flussi elettorali dalle Europee alle Comunali, Comune di Perugia (valori assoluti)**

	Comunali 2009												
Europee 2009	PD	IDV	RC+CI	Soc Lib	Sin Soc	Civiche CS**	UDC	PDL	ACD***	Civiche CD****	Lega N	NV	Totale
PD	30326	511	117	0	386	0	0	439	3	245	25	302	32354
IDV	0	3519	405	227	0	1543	0	0	228	895	87	0	6904
RC+CI	0	110	5057	57	263	0	0	0	0	0	0	0	5487
SL+Radicali	976	0	0	57	427	1784	0	172	14	14	0	272	3716
UDC	0	0	123	158	832	0	3445	0	0	449	0	285	5292
PDL	0	0	0	0	2806	0	778	24703	266	2841	24	1512	32930
ACD*	0	200	113	665	0	0	84	0	884	302	91	0	2339
Lega N	0	0	0	0	1564	0	0	0	240	375	1177	0	3356
NV	0	0	297	267	0	233	0	0	0	658	0	32243	33698

\*La Destra + Destra Sociale + FN + LD + L'Autonomia/Pensionati; \*\*Pg Civica +Civica 5 Stelle + Liberiamo Perugia; \*\*\*La Destra+Perugia Tricolore; \*\*\*\*Perugia di tutti + Movimento per Perugia

**Tabella 4. Flussi elettorali dalle Europee alle Comunali, Comune di Perugia (valori percentuali)**

Europee 2009	Comunali 2009												
	PD	IDV	RC+CI	Soc Lib	Sin Soc	Civiche CS**	UDC	PDL	ACD***	Civiche CD****	Lega N	NV	Totale
PD	94	1	0	0	1	0	0	1	0	1	0	1	100
IDV	0	51	6	3	0	22	0	0	3	13	1	0	100
RC+CI	0	2	92	1	5	0	0	0	0	0	0	0	100
SL+Radicali	28	0	0	2	11	46	0	5	0	0	0	8	100
UDC	0	0	2	3	15	0	65	0	0	9	0	6	100
PDL	0	0	0	0	8	0	2	75	1	9	0	5	100
ACD*	0	9	5	28	0	0	4	0	38	13	4	0	100
Lega N	0	0	0	0	47	0	0	0	7	11	35	0	100
NV	0	0	1	1	0	1	0	0	0	2	0	96	100

Per quanto riguarda il non voto, i risultati mostrano che chi non ha votato alle Europee non ha votato neppure alle Provinciali, mentre circa 4 per cento di costoro avrebbe votato alle Comunali, a favore di liste civiche di centro sinistra o di centro destra, con un effetto sui rapporti di forza tra liste e blocchi minimo. Più rilevante è l'effetto dell'astensionismo "aggiuntivo" alle Provinciali. Assente tra gli elettori del PD, Lega Nord, Rifondazione Comunista e Comunisti Italiani, ha invece danneggiato il centro (l'UDC) e il PdL. I voti ottenuti alle Europee trasformati in non voto alle Provinciali per il PdL sono stati infatti il 12 per cento, mentre per l'UDC il 18 per cento. Nel centro sinistra il non voto alle Provinciali avrebbe riguardato soltanto gli elettori che alle Europee hanno votato il raggruppamento Sinistra e Libertà – Radicali (11 per cento), mentre per l'Italia dei Valori il fenomeno riguarderebbe il 10 per cento degli elettori "europei". Tenuto presente che il non voto alle elezioni amministrative comprende gli elettori che hanno votato soltanto per il candidato Presidente o Sindaco, i flussi mostrano che nel complesso, questa forma di astensionismo differenziale (dal voto alle liste) ha danneggiato prevalentemente i partiti appartenenti allo schieramento di centro destra alle Provinciali, mentre il fenomeno è risultato molto più contenuto nelle elezioni Comunali.

Il grado di fedeltà dell'elettorato "europeo" al PD è alto in entrambe le elezioni amministrative, ma più marcato nelle Comunali (94 per cento) rispetto alle Provinciali (91 per cento), dove il PD cede voti prevalentemente all'Italia dei Valori (il 4 per cento del proprio elettorato "europeo") e ad entrambi i raggruppamenti delle altre liste di centro sinistra: la cosiddetta sinistra radicale (il 2 per cento) e Sinistra e Libertà (il 3 per cento). Tuttavia, il risultato più rile-

vante è l'assenza di flussi in entrata (nel voto amministrativo) da tutte le altre liste, con l'eccezione del flusso da Sinistra e Libertà e Radicali alle elezioni Comunali. Il risultato, in particolare quello Provinciale, segnala una certa novità, ovvero una incrinatura nella tenuta del voto amministrativo del PD, e della sua forza trainante in questo senso, che aveva caratterizzato le formazioni politiche di provenienza (DS e Margherita) nelle consultazioni amministrative precedenti<sup>3</sup>.

Soprattutto nelle elezioni Provinciali emerge, invece, una in parte nuova connotazione "amministrativa" delle liste della sinistra radicale, Rifondazione Comunista e Comunisti Italiani, in sostituzione di quella, attenuata, del PD. Oltre a confermare tutti i voti "europei" le due liste attraggono infatti voto amministrativo non trattenuto dal PD, dall'Italia dei Valori e da Sinistra e Libertà e Radicali. E anche dalla Lega Nord, nel qual caso tuttavia il flusso potrebbe essere meglio interpretato se letto nella direzione opposta, come conferma di quella propensione, in parte osservata nel Nord, di una (piccola) parte dell'elettorato della sinistra radicale (alle amministrative) a far confluire il consenso alla Lega Nord in elezioni più "politiche". Alle Comunali il voto a RC e CI mantiene una alta fedeltà, con piccoli flussi in entrata e in uscita da/di diverse direzioni, in larga parte nell'ambito dello schieramento di centro sinistra.

A differenza di quanto osservato per la sinistra radicale, l'elettore europeo dell'Italia dei Valori esprime un voto molto più politico e molto meno amministrativo. Infatti, alle elezioni Provinciali la fedeltà all'IDV è del 75 per cento, mentre il 25 per cento dei voti viene perso in non voto e preferenze verso altri partiti, tra cui UDC, PdL e ad altri partiti di sinistra. Il voto all'IDV è ancora più disperso nel confronto tra Europee e Comunali, dove l'IDV cede voti "europei" in molte direzioni; qui la fedeltà scende al 51 per cento e l'IDV cede complessivamente il 35 per cento dei voti alle liste civiche di centro sinistra e di centro destra. È da osservare anche come tra IDV e PD vi sia una totale "impermeabilità elettorale", segnalata dalla completa mancanza di flussi dall'IDV al PD, tanto nel confronto Europee - Provinciali quanto in quello Europee - Comunali.

L'analisi della mobilità di voti degli elettori "europei" di Sinistra e Libertà e Radicali mette in rilievo due contesti di flusso molto diversi. Alle Provinciali, ben l'80 per cento dei voti europei rimane fedele al raggruppamento, l'11 per cento viene perso in non voto, mentre un ulteriore 10 per cento viene ceduto ad altri partiti di sinistra, PdL e UDC. Alle Comunali, invece, solo il 13 per cento avrebbe confermato la propria scelta espressa alle Europee, mentre la

---

<sup>3</sup> In proposito si veda Bracalente, Ferracuti, Forcina (2006)

maggior parte dei consensi “politici” alle due liste (il 46 per cento) sarebbe transitata verso le liste civiche di centro sinistra – una delle quali con candidato Sindaco radicale – e quasi il 30 per cento verso il PD.

Il grado di fedeltà dell’elettorato “europeo” all’UDC è di entità intermedia: del 71 per cento alle Provinciali e del 65 per cento alle Comunalì. Si tratta dunque di un altro voto “politico” che nel passaggio alle Provinciali si perde soprattutto in non voto (quasi il 20 per cento, ma in parte potrebbe essere voto dato direttamente ad uno dei candidati Presidente) e nella preferenza accordata al PdL (10 per cento). Alle Comunalì invece, il voto di centro è molto più disperso e verrebbe ceduto per il 20 per cento a partiti di centro sinistra e per quasi il 10 per cento alle liste civiche di centro destra, una delle quali, come detto, espressione del candidato sindaco dello schieramento (di area UDC).

La fedeltà degli elettori “europei” del PdL, più contenuta rispetto a quella osservata tra elettori del PD, è pari all’83 per cento alle Provinciali e al 75 per cento alle Comunalì. Alle Provinciali il 12 per cento dei voti “europei” al PdL si perdono in non voto (o voto diretto al candidato Presidente), mentre alle Comunalì si osserva una quota più bassa di non voto, pari al 5 per cento. Oltre a una maggiore propensione al voto diretto al candidato Sindaco o Presidente, in parte questo risultato rivela, e conferma, un comportamento tipico dell’elettorato umbro del PdL (e di centro moderato), ovvero una certa “disaffezione” verso le elezioni amministrative dimostrata con la decisione di una rilevante quota di elettori di astenersi da quel voto. In parte segnala però anche una novità, perché questo schema comportamentale avrebbe riguardato molto meno le elezioni Comunalì, dove il flusso in uscita è prevalentemente (il 10 per cento circa) verso le liste civiche di centro destra (una delle quali promossa dal candidato sindaco) e non verso il non voto. La novità, e la differenza rispetto alle Provinciali, è probabilmente da ricercare nella circostanza che, per la prima volta dopo molti anni, il Comune di Perugia è stato considerato “contendibile” dall’elettorato di centro destra; ciò può aver costituito uno stimolo a esprimere anche il voto amministrativo, e a esprimerlo in coerenza con quello “politico”.

Molto diverso da quello degli elettori del PdL, e anche un po’ anomalo, sembrerebbe invece il comportamento di quelli della Lega Nord, almeno a giudicare dalle stime dei flussi che li riguardano<sup>4</sup>. Ne risulterebbe infatti che tutti i suoi elettori “europei” avrebbero votato anche alle amministrative, ma con una

---

<sup>4</sup> La Lega Nord a Perugia ha conseguito risultati, che per quanto in crescita, sono modesti. Trattandosi di piccoli flussi, l’affidabilità delle stime è di conseguenza minore e vanno pertanto considerate con particolare cautela interpretativa. Va anche ricordato che successivamente alle elezioni sono emersi alcuni conflitti tra dirigenza locale e centrale di questo movimento politico proprio con riferimento ad aspetti connessi alla tornata elettorale amministrativa.

fedeltà molto minore, soprattutto alle Comunali (35 per cento), dove la Lega cederebbe voti soprattutto a favore di Sinistra Socialista e, in parte minore, alle liste civiche e al raggruppamento degli “Altri di centro destra”. Alle Provinciali la fedeltà è invece molto più elevata (75 per cento) e i voti verrebbero ceduti in varie direzioni, comprese le liste della sinistra radicale.

Infine, si osserva una elevata fedeltà alle Provinciali degli elettori “europei” del raggruppamento degli “Altri di centro destra” (86 per cento), con flussi in uscita confinati all’interno della coalizione di centro destra. Alle Comunali il voto è invece molto più disperso in diverse direzioni, tra cui le liste civiche di centro destra (13 per cento), una delle quali capeggiata da un candidato Sindaco indipendente (Spagnoli) espressione della destra cittadina, ma anche una lista “non allineata” (Socialisti Liberali), espressione di una componente socialista (con relativo candidato Sindaco) e di altre personalità indipendenti.

### *3. Considerazioni di sintesi*

La ricostruzione di provenienze e destinazioni degli “elettori in movimento” nell’ambito della medesima tornata elettorale, tra elezioni di tipo “politico” (le Europee) ed elezioni di tipo amministrativo, ha evidenziato risultati che consentono di gettare un po’ più di luce su un comportamento elettorale che in generale appare da tempo, per una parte crescente degli elettori, sempre meno univoco e “inquadrato” per appartenenza ideologica e sempre più variabile a seconda del tipo di elezione, e “libero” di scegliere opzioni multiple anche nella medesima occasione elettorale. L’analisi è ovviamente valida per la realtà analizzata (la città di Perugia), ma i suoi risultati indicano una tendenza che può essere estesa, almeno come ipotesi di ricerca, a molte realtà simili, in particolare nell’Italia centrale, che presentano caratteristiche sociali e tradizioni politiche comuni.

In generale ne è risultata confermata una certa variabilità di comportamento elettorale tra elezioni a carattere politico e a carattere amministrativo, che si è espressa in forma di voto disgiunto. Dei circa 96 mila elettori che hanno espresso un voto valido ad una delle liste presenti alle Europee, circa 18 mila (il 19 per cento) alle Provinciali e circa 27 mila (il 28 per cento) alle Comunali hanno infatti espresso un voto diverso, o si sono rifugiati nel non voto (o hanno votato direttamente ai candidati Presidente o Sindaco)<sup>5</sup>. Il fenomeno del vo-

---

<sup>5</sup> Peraltro, poiché diverse liste minori sono accorpate tra loro e le aggregazioni considerate come liste uniche, la quota di voto disgiunto è verosimilmente un po’ sottostimata.

to differenziato tra tipologie diverse di elezioni riguarda soprattutto alcune liste, come l'IDV e l'UDC, che appaiono molto più connotate politicamente che sotto il profilo amministrativo. Ma per alcuni aspetti sembra riguardare anche il PdL che, insieme alle due citate formazioni politiche, soprattutto alle elezioni Provinciali conferma una tendenza al non voto di una parte del suo elettorato "politico", che almeno in parte può essere interpretata come una sorta di "effetto scoraggiamento" indotto dalla supposta non contendibilità delle amministrazioni di centro sinistra in questa parte del Paese. A conferma di questa interpretazione può essere addotto il molto più contenuto flusso verso il non voto osservato nelle elezioni Comunali, dove per la prima volta da molto tempo la possibile e inedita contendibilità era stata, invece, molto sottolineata nel corso della campagna elettorale.

A quest'ultima novità, osservata sul fronte del centro destra, peraltro se ne accompagna un'altra, di segno opposto, che ha riguardato il voto amministrativo degli elettori di centro sinistra, a partire dal PD. A differenza del passato, ovvero dei tempi dei partiti che hanno dato vita a questa nuova formazione politica (DS e Margherita), il PD ha mostrato infatti (non solo nel comune di Perugia, ma in tutta l'Umbria) una minore capacità di trainare il voto amministrativo, specialmente provinciale, come dimostra l'assenza di flussi in entrata dalle altre liste di entrambi gli schieramenti. Il fenomeno è aggravato e reso ancor più rilevante, ai fini del mantenimento della leadership amministrativa da parte del centro sinistra, dalla già ricordata caratterizzazione molto poco amministrativa dell'elettorato dell'IDV.

Nel loro insieme, le novità osservate nei due schieramenti spiegano bene e qualificano la drastica riduzione dello storico vantaggio amministrativo del centro sinistra sul centro destra, a Perugia e in Umbria (e in molte altre realtà dell'Italia centrale) che è stata la principale novità dell'ultima tornata elettorale. Una novità che probabilmente segna l'avvio di una fase molto diversa dal passato (anche recente) nel confronto elettorale in questa parte del Paese, che nasce sotto il segno di una inedita contendibilità della guida amministrativa di città e territori, che di per sé può rappresentare un potente fattore di cambiamento dei comportamenti elettorali futuri.

## *Bibliografia*

Bracalente B., Ferracuti L. e Forcina A. (2006), *L'analisi dei flussi elettorali in Umbria: le elezioni dal 2004 al 2006*, AUR&R, 7, 145-178.

Bracalente B., Forcina A., Gnaldi M. e Vicarelli C. (2009), *Elezioni europee e amministrative 2009 - UMBRIA - Stima dei flussi elettorali*. E-paper AUR, URL: [http://www.aur-umbria.it/prod\\_e\\_paper\\_home.htm](http://www.aur-umbria.it/prod_e_paper_home.htm)

Brown P.J. e Payne C.D. (1986), *Aggregate data, ecological regression and voting transitions*. Journal of the American Statistical Association, 81, 453-460.

Forcina A. e Marchetti G.M. (1989), *Modelling transition probabilities in the analysis of aggregate data*. In *Statistical Modelling*, Decarli A., Francis B.J., Gilchrist R., Seber G.U.H, Springer Verlag.

Forcina A. e Marchetti G.M. (2009), *The Brown and Payne model of voter transition revisited*. Proceedings Cladag 2009, Catania.

Goodman L.A. (1953), *Ecological regression and the behaviour of individuals*. American Sociological Review, 18, 351-367.

# Differenziali di partecipazione tra elezioni ed effetto traino

di Pasquale Colloca e Dario Tuorto (Università di Bologna)

## *Introduzione*

Ancora una volta, durante la campagna elettorale per le elezioni europee di giugno 2009 le questioni e i contenuti politici specifici dell'arena europea sono stati oscurati da quelli riguardanti l'arena nazionale. Sempre di più, inoltre, le elezioni locali e alcuni fenomeni ad esse relazionati, come quello della personalizzazione del voto, hanno limitato la salienza di questioni politiche extra-nazionali nella campagna elettorale delle elezioni europee.

Da una parte, tutto ciò ha avuto come conseguenza quello di deprimere ulteriormente la partecipazione alle ultime elezioni europee. Dall'altra parte, proprio la concomitanza delle elezioni amministrative locali nella stessa tornata elettorale potrebbe aver avuto un impatto positivo sulla crescita della partecipazione anche alle elezioni europee.

L'articolo si propone di evidenziare quali conseguenze ha avuto dal punto di vista della partecipazione elettorale questa concomitanza di più elezioni nella stessa tornata elettorale, in considerazione del fatto che alcune elezioni di second'ordine possono avere una maggiore forza mobilitante ed essere meno di "second'ordine" rispetto ad altre.

Questo lavoro è strutturato in più paragrafi. Innanzitutto, si passeranno in rassegna alcuni contributi chiave che, sottolineando la differente importanza di più elezioni di second'ordine, evidenziano la necessità di superare la visione dicotomica del "modello di second'ordine" di Reif e Schmitt (par. 1). In considerazione di questa letteratura, nel paragrafo successivo verranno esplicitati i principali interrogativi di ricerca (par. 2), cui si cercherà di dare una risposta negli ulteriori tre paragrafi. Nello specifico, tramite l'utilizzo dei risultati elettorali ufficiali a livello di comune, analizzeremo la portata dell'effetto traino avvenuto nell'*election day* del 6-7 giugno 2009 e lo confronteremo con il precedente traino del 2004 (par. 3); quindi, verranno esaminati alcune sue principali caratteristiche: la diffusione geopolitica, anche rispetto al 2004 (par.4), e la sua potenziale valenza politica (par 5).

## 1. Le elezioni locali e le elezioni europee: sempre elezioni di second'ordine?

Secondo il modello di Reif e Schmitt (1980), bisogna considerare di “second'ordine” ogni elezione che non è un'elezione politica per eleggere il governo nazionale. In base alla formulazione originaria del loro modello, le elezioni a livello locale (ad es., le elezioni regionali, provinciali o comunali) o a carattere extra-nazionale (ad es., le elezioni per il Parlamento europeo) presentano una minore “posta in gioco” e hanno le tre caratteristiche proprie delle elezioni di second'ordine: 1) migliore *performance* dei partiti minori, 2) risultati più negativi per i partiti di governo, 3) maggiori livelli di astensionismo.

Coerentemente, esiste una parte di letteratura che considera le elezioni per i governi locali “irrelevanti” (Miller, 1988), sottolineando proprio come questo tipo di elezioni presenta sistematicamente quelle caratteristiche tipiche delle elezioni di second'ordine, alla stessa stregua delle elezioni per il Parlamento europeo. Questa visione è confermata dai risultati di molti studi che, applicando il modello di second'ordine, hanno comparato tra di loro le caratteristiche di elezioni di primo e di second'ordine, soprattutto elezioni politiche nazionali ed elezioni europee (ad es., van de Eijk, Franklin e Marsh 1996; Marsh, 1998; Jeffery e Hough, 2003).

Ad ogni modo, il dibattito sull'argomento non sembra affatto spento. Ad esempio, è stato visto che le elezioni locali possono in alcuni casi essere delle vere e proprie elezioni di prim'ordine, come quelle politiche nazionali (Cutler, 2008); inoltre, come recentemente sottolineato, sono pochi gli studi che hanno approfondito le relazioni tra differenti tipi di elezioni di second'ordine (Skrinis e Teperoglou, 2008, p. 166). I pochi studi a disposizione sono concordi nel ritenere che i contesti di voto di carattere locale ed europeo, anche quando concomitanti, sono indipendenti, e che le rispettive scelte di voto dipendono da considerazioni differenti (ad es. Heath *et al.*, 1999; McLean, 1996; Rallings e Thrasher, 2005).

Quest'ulteriore corpus di studi evidenzia che una distinzione dicotomica, tra elezioni di primo e second'ordine, è troppo riduttiva, in quanto non è più in grado di cogliere delle differenze nell'importanza tra più elezioni che, in base al modello originario di Reif e Schmitt, dovrebbero considerarsi di second'ordine. Ad esempio, è stato sottolineato che le elezioni per il governo locale costituiscono dei contesti partecipativi di prim'ordine rispetto alle elezioni per il Parlamento europeo (Rallings e Thrasher, 2005), e che gli elettori sono più propensi a votare per le elezioni locali, in quanto considerano le elezioni europee ancora meno importanti di esse (Heath *et al.*, 1999).

Lo studio di Rallings e Thrasher mostra che le elezioni locali sono in grado di aggiungere un contributo indipendente e significativo ai livelli di partecipazione elettorale registrati in occasione delle elezioni per il Parlamento europeo. Nello specifico, il loro studio sul Regno Unito mostra che la concomitanza di elezioni locali ha favorito significativamente la partecipazione degli inglesi alle elezioni europee 2004 rispetto a quelle del 1999. In occasione delle elezioni europee del 2004, l'elettorato inglese ha considerato le elezioni locali concomitanti come meno di "second'ordine" rispetto a quelle europee; secondo gli stessi autori, queste ultime potrebbero essere state concepite come di "terz'ordine", perché viste solamente come in grado di "produrre" un'assemblea legislativa. Ne consegue che, secondo la visione di Rallings e Thrasher, potrebbe risultare più corretto valutare l'importanza ricoperta da differenti contesti elettorali lungo un continuum (si veda anche Cutler, 2008), piuttosto che tramite due o più categorie discrete (cfr. Reif, 1997; van de Eijk, Franklin e Marsh, 1996). In questo senso, la posizione che un'elezione può occupare nel continuum di importanza può dipendere da svariati fattori concomitanti, come la fase in cui si trova il ciclo elettorale nazionale o l'elevata percezione che l'elezione è in grado di cambiare lo *status quo*.

Risultati simili si trovano nello studio di Heath e colleghi (1999). In riferimento alle elezioni nel Regno Unito, gli autori sostengono che se le elezioni per il parlamento europeo sono delle elezioni di second'ordine, quelle locali dovrebbero considerarsi d'importanza intermedia, come "one and three-quarters order elections". Da una parte, il loro lavoro dimostra che le elezioni locali presentano delle caratteristiche di elezioni di second'ordine, in base al modello originario di Reif e Schmitt (1980): esse presentano dei livelli più bassi di partecipazione rispetto alle elezioni politiche nazionali, i partiti minori hanno dei risultati più positivi, e il principale partito di governo nazionale tende ad avere dei risultati più negativi rispetto alle elezioni politiche nazionali. Dall'altra parte, le elezioni locali non presentano delle caratteristiche di second'ordine tra gli elettori, quando comparate con altre elezioni di second'ordine, come le elezioni europee: nelle elezioni locali gli elettori sono più motivati ad andare a votare, percepiscono di più che fa differenza chi le vince, e non votano in base a considerazioni che riflettono la situazione politica presente nell'arena nazionale di prim'ordine, come di solito avviene nelle elezioni di second'ordine (si veda ad es. Cox e Laver, 1979; Waller, 1980). Infatti, è stato sottolineato che mentre il voto alle elezioni europee è raramente radicato in considerazioni che coinvolgono questioni politiche di carattere extra-nazionale, il voto alle elezioni locali richiama molto più spesso delle considerazioni che fanno riferimento a questioni politiche di interesse propriamente locale; secondo gli autori, queste sostanziali differenze comportano che alcune elezioni di se-

cond'ordine sono da considerarsi più di second'ordine rispetto ad altre (McLean *et al.*, p. 4).

## *2. La concomitanza di elezioni locali ed europee nell'election day di giugno 2009: alcuni interrogativi*

In occasione dell'*election day* di giugno 2009, in cui si è avuta la concomitanza di voto europeo ed amministrativo in numerosi comuni italiani, le elezioni per il Parlamento europeo hanno raggiunto in Italia il livello minimo di partecipazione fin dalla loro nascita, tanto che il livello di astensionismo che è stato registrato è stato definito come non “fisiologico” (Tuorto, 2009): quasi 17 milioni di italiani, pari al 33,5% degli aventi diritto al voto, hanno deciso di non andare a votare alle elezioni europee.

L'astensionismo è dunque risultato di gran lunga la scelta elettorale più diffusa, rappresentando un «partito» pari a circa un terzo dell'elettorato. Questa forte crescita del non-voto ha avuto delle caratteristiche ben definite. Primo, non ha caratterizzato uniformemente tutte le regioni italiane, ma ha colpito in misura molto più marcata le regioni meridionali; ad esempio, in Sardegna e Sicilia si sono recati alle urne meno della metà degli elettori (fatto mai accaduto finora in Italia). Secondo, le analisi dei flussi elettorali hanno mostrato che l'astensionismo è stato fortemente asimmetrico dal punto di vista politico, colpendo principalmente il centro-destra e, nello specifico, il Pdl (Colloca, 2009). Dunque, una prima considerazione che emerge è che in occasione dell'*election day* si è assistito ad un distacco dell'elettorato dalla partecipazione elettorale più accentuato del solito. Un primo interrogativo, direttamente relazionato a questa considerazione, è se questo distacco dalla politica è stato generalizzato e ha interessato anche le elezioni locali concomitanti, oppure se la presenza di queste ultime è servita a “limitare” significativamente l'eccezionale flusso di elettorato verso l'astensionismo. Proprio la sovrapposizione nella stessa tornata elettorale di più elezioni di second'ordine, che come abbiamo visto una parte della letteratura considera di differente forza mobilitante (ad es. Heath *et al.*, 1999; McLean, 1996; Rallings e Thrasher, 2005), costituisce un'interessante opportunità per stimare un possibile effetto di “trascinamento al voto” da parte delle elezioni locali sulle europee: in che misura la concomitanza con le elezioni amministrative in alcuni comuni ha “trainato” gli elettori ai seggi limitando l'astensionismo alle europee? In quale tipo di turno elettorale si è avuto il traino maggiore?

Un secondo interrogativo a cui cercheremo di dare una risposta è se un possibile effetto traino da parte delle amministrative alle precedenti elezioni euro-

pee del 2004 presentava delle caratteristiche differenti rispetto a ciò che è avvenuto in occasione delle ultime elezioni europee. Ovvero, dal confronto con ciò che è accaduto nel 2004, ci chiediamo se le elezioni locali sono diventate di recente sempre più importanti rispetto alle europee, sulla scia di ciò che afferma Michael Marsh *‘not all second-order elections are equally unimportant’* (Marsh, 2004).

Un ulteriore interrogativo a cui si cercherà di rispondere è se l’effetto del traino sulla partecipazione si è differenziato in base alla zona geopolitica. La partecipazione alle elezioni europee 2009 è stata particolarmente deprimente al sud; una questione rilevante è chiedersi dunque in che misura l’effetto traino si è relazionato alla zona geopolitica, e se questa relazione è stata differente in passato, in occasione delle precedenti europee.

Per ultimo, cercheremo di comprendere se l’effetto traino ha avuto anche un effetto politico asimmetrico, favorendo dei partiti su altri. Dal momento che ci aspettiamo che le elezioni locali abbiano minori caratteristiche di “second’ordine” rispetto alle elezioni europee, il traino da parte delle elezioni locali dovrebbe aver fatto diminuire la proporzione di voto “con il cuore”, tipico di un’elezione di second’ordine; di conseguenza, esso dovrebbe aver favorito, in generale, i partiti maggiori e, nello specifico, il Pdl, ovvero il principale partito di governo che è stato fortemente penalizzato dall’astensionismo asimmetrico.

### *3. L’effetto traino delle elezioni amministrative sulle elezioni europee nel 2009 e nel 2004*

Per riuscire a misurare la presenza di un effetto traino da parte delle elezioni amministrative su quelle europee, è stata costruita una tipologia dei comuni italiani in base al tipo di turno elettorale che si è avuto in occasione dell’*election day* del giugno 2009. In base a questa tipologia, i comuni italiani sono stati suddivisi in quattro tipi: 1) comuni dove si è votato soltanto per le elezioni europee, 2) comuni in cui si è votato alle elezioni europee e a quelle provinciali, 3) comuni in cui si è votato alle elezioni europee e a quelle comunali, 4) comuni in cui si è votato alle elezioni europee, comunali e provinciali. Al fine di evitare che questa tipologia di comuni si caratterizzasse a priori di una selezione accidentale, con una maggiore presenza di comuni già storicamente più astensionisti nel primo tipo della tipologia (colonna 1 della tabella 1), è stata presa un’ulteriore precauzione: per ogni tipo di comune sono stati messi “sotto controllo” i relativi livelli di partecipazione alle elezioni politiche

del 2008, calcolandone lo scarto con le europee 2009 (la riga “Diff Pol-Eur” nella tabella 1). Questo punteggio differenziale dovrebbe fornire una misura comparativa più “pulita”, utile per la misurazione di un effetto traino.

Un primo risultato che emerge è proprio questo: nella tipologia che abbiamo costruito non c’è una significativa differenza di partenza nei livelli di astensionismo alle politiche 2008. Come si può notare dalla seconda riga della tabella 1, nei comuni in cui si è votato soltanto alle elezioni europee 2009 la percentuale di votanti alle politiche del 2008 non è molto più bassa del resto del paese (79,2 vs 81,2 a livello nazionale). Questo risultato ci indica che la tipologia che abbiamo creato non è distorta da differenze iniziali nei livelli di astensionismo tra i tipi di comuni.

**Tabella 1. Percentuale di votanti alle elezioni europee 2009 per tipo di turno elettorale e confronto con le elezioni politiche del 2008 (totale comuni)**

	(1) Solo Europee	(2) Europee+ Provinciali	(3) Europee+ Comunali	(4) Europee+ Provinc.+ Comun.	(2+3+4) Europee+ altra elezione	Totale
Europee 2009	52,3	67,3	77,4	78,9	75,4	69,1
Politiche 2008	79,2	81,2	81,7	82,4	81,9	81,2
Diff Pol-Eur	+26,8	+13,9	+4,3	+3,5	+6,5	+12,1
(N)	(2203)	(1547)	(1417)	(2851)	(5815)	(8018)

Nota: le percentuali sono state calcolate come medie delle percentuali nei singoli comuni

Più importante, in termini di effetto traino, dalla tabella emergono delle indicazioni molto significative. Anzitutto, l’indice dato dallo scarto in punti percentuali tra politiche ed europee (da cui si può dedurre l’effetto traino “netto”, passando da un tipo di tornata elettorale all’altra) è molto più elevato nei comuni del primo tipo (+26,8), in cui si sono avute soltanto le elezioni europee, mentre diminuisce sensibilmente nei comuni in cui si sono avute anche le elezioni provinciali (+13,9) e soprattutto comunali (+4,3); coerentemente ad un effetto traino di carattere cumulativo esercitato dalle elezioni amministrative, lo scarto partecipativo tra politiche ed europee risulta ancora più limitato nel gruppo di comuni in cui si è avuta la concomitanza di tutti e tre le elezioni (+3,5).

Nel complesso, sono due le considerazioni da fare in base ai risultati emergenti dalla tabella 1. Primo, l’effetto traino da parte delle elezioni amministrative sulle europee appare molto accentuato, tanto che in tutti quei comuni dove si è

avuta almeno un'altra elezione oltre alle europee (quinta colonna della tabella), lo scarto nei livelli di astensionismo tra le elezioni politiche del 2008 e le europee del 2009 è stato mediamente di quattro volte inferiore rispetto ai comuni dove si sono avute soltanto le elezioni europee (26,8 vs. 6,5). Secondo, l'effetto traino più consistente sulle europee è esercitato dalle elezioni comunali, tanto che in quei comuni dove si è avuta la concomitanza di elezioni comunali ed europee lo scarto di partecipazione in termini di punti percentuali diminuisce di oltre 6 volte rispetto ai comuni dove si sono avute soltanto le europee (da 26,8 vs 4,3).

Da questi primi risultati sembra quindi evidente la presenza di un consistente effetto traino: la partecipazione al voto alle elezioni europee è stata favorita dalla concomitanza delle elezioni provinciali e comunali in molte parti del paese. Senza tale fattore è presumibile che la crescita del non-voto alle europee sarebbe stata ancora più marcata.

A questo punto ci chiediamo se questo consistente effetto traino è avvenuto anche in passato, in occasione delle precedenti europee del 2004, e se ha avuto la stessa consistenza. Il traino di oggi era così forte anche in passato oppure la capacità mobilitante delle elezioni amministrative su quelle europee è fortemente aumentata in occasione dell'ultima tornata elettorale?

Per comprendere ciò, abbiamo calcolato nuovamente la variazione dello scarto tra le elezioni europee del 2004 e le precedenti politiche, che si erano tenute nel 2001. Questa volta, per semplificare, i comuni sono stati distinti in maniera dicotomica: quelli con voto "solo alle europee" e quelli con "voto europee+altra elezione locale".

**Tabella 2. Percentuale di votanti alle elezioni europee 2004 per tipo di turno elettorale e confronto con le elezioni politiche del 2001 (totale comuni)**

	(1) Solo Europee	(2+3+4) Europee+ altra elezione locale	Totale
Europee 2004	65,9	72,5	69,7
Politiche 2001	79,6	81,8	80,9
Diff Pol 2001-Eur 2004	+13,7	+9,3	+11,2
Diff Pol 2008-Eur 2009	+26,8	+6,5	+12,1

Nota: le percentuali sono state calcolate come medie delle percentuali nei singoli comuni

Come si può notare dalla tabella 2, dal confronto con il traino avvenuto alle ultime europee, emergono due significative indicazioni. Primo, è aumentata la

differenza di importanza tra elezioni europee ed elezioni amministrative: mentre le più recenti amministrative hanno attratto sempre allo stesso modo se non di più, le europee lo hanno fatto sempre meno. Nei comuni in cui si sono avute soltanto le elezioni europee, l'astensionismo aggiuntivo alle europee rispetto alle relative precedenti politiche è stato molto più elevato nel 2004 rispetto al 2009: ben 26,8 punti percentuali, contro 13,7 del turno 2001-04.

Secondo, in relazione diretta con il primo risultato, è aumentata l'importanza dell'effetto traino. I dati confermano che le ultime elezioni europee hanno avuto più traino delle precedenti. Nel 2009 il traino è stato circa 4 volte più forte rispetto al 2004 (+20,3 vs. +4,4), tanto che il traino da parte delle amministrative nel 2009 ha riportato l'astensionismo alle europee ad un differenziale partecipativo più basso del 2004-2001 (6,5 vs. 9,3). Sembra quindi che l'aumento dell'effetto traino nel 2009, rispetto al 2004, non sia dipeso tanto da una crescita di importanza delle elezioni locali, ma piuttosto da un brusco calo della capacità attrattiva da parte delle elezioni europee, diventate a tutti gli effetti delle elezioni di "terz'ordine" (Reif, 1997).

#### *4. La forza dell'effetto traino a livello geopolitico nel 2009 e nel 2004*

Una volta compreso che l'effetto traino delle amministrative sulle europee nel 2009 è stato particolarmente accentuato rispetto al 2004, abbiamo cercato di comprendere meglio le sue caratteristiche misurandone la forza all'interno delle varie zone geopolitiche del paese, per capire se è stato una caratteristica distintiva di alcune zone rispetto ad altre o se invece la sua presenza è generalizzabile a tutto il paese. Chiedersi in che misura l'effetto traino si presenta a livello geopolitico assume la sua rilevanza anche in funzione del fatto che l'astensionismo alle europee è stato asimmetrico e ha riguardato soprattutto il sud e le isole. Infatti, può essere successo che il calo della partecipazione, così elevato nei comuni in cui si sono avute soltanto le elezioni europee, sia dipeso dal fatto che queste zone sono composte in gran parte da regioni più astensioniste, come Sicilia e Sardegna (dove per congiunture particolari, il voto alle europee è stato particolarmente deprimente).

La tabella 3 riporta le percentuali di voto alle europee 2009 per zona geopolitica<sup>1</sup>, in base al tipo di turno elettorale. Dalla tabella emergono due principali

---

<sup>1</sup> I comuni sono stati suddivisi in 6 categorie in base alla regione d'appartenenza: *Nord-Ovest* = Liguria, Lombardia e Piemonte; *Nord-Est* = Veneto, Friuli-Venezia Giulia e Trentino-Alto Adige; *Zona rossa* = Emilia Romagna, Marche, Toscana, Umbria; *Centro* = Abruzzi, Lazio, Molise; *Sud* = Basilicata, Calabria, Puglia, Campania; *Isole* = Sardegna, Sicilia.

indicazioni. Un primo dato, che emerge nella prima colonna in tabella, è che la partecipazione nei comuni dove si è votato solo per le elezioni europee è stata particolarmente bassa al Centro, al Sud e nelle Isole rispetto allo stesso tipo di comuni del Nord e della Zona rossa.

**Tabella 3. Percentuale di votanti alle elezioni europee 2009 per tipo di turno elettorale in relazione alla zona geopolitica (totale comuni)**

	Solo Europee	Europee + altra elezione	Totale	Effetto traino
Nord-ovest	62,8	77,0	75,6	+14,2
Nord-est	60,5	74,4	67,9	+13,9
Zona rossa	62,6	77,5	77,0	+14,9
Centro	52,6	73,1	66,7	+20,5
Sud	48,9	70,9	64,6	+22,0
Isole	43,3	77,0	45,8	+33,7
Totale	52,3	75,4	69,1	+23,1
(N)	(2203)	(5815)	(8018)	

Nota: le percentuali sono state calcolate come medie delle percentuali nei singoli comuni

Un secondo dato interessante è che la concomitanza delle elezioni locali è stata in grado di ridurre significativamente queste differenze, portando alle urne per le europee all'incirca la stessa percentuale di votanti in ogni zona geopolitica del paese; come si può notare dalla percentuali nella seconda colonna nella tabella 3, anche nei comuni del Centro, del Sud e delle Isole, la presenza delle amministrative, e quindi la possibilità del voto al candidato locale, ha trainato la partecipazione alle europee tanto da far ridurre sensibilmente il differenziale partecipativo nei confronti del Nord e della Zona rossa (le differenze più elevate rimangono dell'ordine di circa 6 punti percentuali e si hanno tra il Sud e la Zona rossa, 70,9 vs. 77,5).

Una conseguenza diretta della combinazione dei due risultati appena illustrati è che il traino risulta indubbiamente più marcato al Sud e nelle Isole, anche se al Nord e nella Zona rossa sembra essere comunque abbastanza presente. Come emerge dall'ultima colonna nella tabella 3, appare nel complesso evidente che l'effetto traino si è verificato in tutto il paese: i comuni che sono stati chiamati a votare soltanto per le elezioni europee sono stati meno partecipativi degli altri impegnati anche nelle amministrative in ogni zona geopolitica d'Italia.

A questo punto, abbiamo cercato di comprendere se l'effetto traino delle amministrative alle precedenti europee 2004 aveva avuto delle caratteristiche altrettanto asimmetriche a livello geopolitico, come accaduto nel 2009. La tabella 4 illustra i risultati delle analisi. Come si può notare, in ogni zona geopolitica considerata, l'effetto traino nel 2004 era stato significativamente più contenuto rispetto a quello dell'ultimo *election day*, tanto che in alcune zone, come al Nord-ovest o al Sud, risultava pressoché assente. Inoltre, a parte la maggiore forza dell'effetto traino nelle isole<sup>2</sup>, non sembra che il fenomeno si sia verificato in maniera particolarmente asimmetrica.

**Tabella 4. Percentuale di votanti alle elezioni europee 2004 per tipo di turno elettorale in relazione alla zona geopolitica (totale comuni)**

	Solo Europee	Europee + altra elezione	Totale	Effetto traino
Nord-ovest	68,7	70,4	70,0	+1,7
Nord-est	66,5	72,8	69,9	+6,3
Zona rossa	72,7	78,4	77,8	+5,7
Centro	67,8	75,3	68,9	+7,5
Sud	65,1	66,3	66,1	+1,2
Isole	61,3	80,0	71,9	+18,7
Totale	65,9	72,5	69,7	+6,6

Nota: le percentuali sono state calcolate come medie delle percentuali nei singoli comuni

##### 5. La valenza politica dell'effetto traino: chi è stato favorito?

In questo paragrafo cercheremo di cogliere la presenza o meno di una valenza politica asimmetrica da parte dell'effetto traino. Ovvero, l'astensionismo aggiuntivo nei comuni dove ci sono state solo le europee ha avuto un significato politico asimmetrico? Le perdite dei partiti sono state differenti in funzione dell'effetto traino?

In base al modello di second'ordine (Reif e Schmitt, 1980), è probabile che in un'elezione di second'ordine come quella per il Parlamento europeo, molti meno voti vengano indirizzati verso i partiti maggiori, rispetto a ciò che avviene nelle elezioni politiche di prim'ordine. Infatti, dalle analisi dei flussi elettorali tra le politiche 2008 e le europee 2009 questa caratteristica è emersa signi-

<sup>2</sup> Un risultato significativamente amplificato dal fatto che in Sardegna nel 2004 le elezioni europee erano state abbinate alle elezioni regionali.

ficativamente: l'elevato livello di astensionismo alle europee ha penalizzato soprattutto il principale partito di governo, il Pdl, mentre l'altro partito maggiore, il Pd, ha perso soprattutto verso gli altri partiti minori (Colloca, 2009).

Allo stesso tempo, dal momento che anche in Italia, come in altri paesi, le elezioni per il governo locale sembrano essere diventate meno di second'ordine rispetto alle europee (ad es., Rallings e Thrasher, 2005), è probabile che la presenza di un effetto traino da parte delle elezioni locali sulle europee abbia favorito i partiti maggiori, aumentando la partecipazione e limitando in proporzione le loro perdite nei confronti dei partiti minori.

Per riuscire a cogliere la presenza di un differenziale politico dell'effetto traino, sono stati calcolati, a livello di comune, gli indici di correlazione tra la forza dei partiti (dicotomizzati in maggiori/minori), misurata in base alla percentuale di voti validi ricevuti alle politiche del 2008, e i differenziali di partecipazione tra le politiche del 2008 e le europee del 2009.

Come si può notare dalla tabella 5, che riporta i risultati dell'analisi, nei comuni in cui si è votato soltanto per le europee, il differenziale di partecipazione risulta correlato positivamente con la forza dei partiti maggiori: quindi, in questi comuni l'astensionismo è stato più marcato rispetto al 2008 quanto più i partiti maggiori erano forti e i partiti minori deboli. Al contrario, nei comuni in cui si è votato anche per le amministrative, il minore astensionismo alle europee è stato più presente laddove i partiti minori erano più deboli nel 2008 e i partiti maggiori più forti. Questo risultato ci porta a credere che i due partiti maggiori possano aver beneficiato dell'effetto traino, in quanto quest'ultimo potrebbe aver avuto come conseguenza la diminuzione di una scelta elettorale di non voto, più diffusa in un'elezione di second'ordine. Del resto, quest'interpretazione è coerente con i risultati di studi precedenti che hanno sottolineato come il voto alle elezioni locali risulta più strumentale e meno espressivo rispetto al voto alle europee (ad es. Heath *et al.*, 1999).

**Tabella 5. Indici di correlazione tra differenziali di partecipazione 2008-2009 e forza dei partiti (totale comuni)**

Indici di forza partiti 2008	Solo europee	Europee + altra elezione
Partiti maggiori (Pd+Pdl)	0,222**	-0,096**
Partiti minori (tutti-Pd e Pdl)	-0,222**	0,096**

\*\* p<0,001, N=8018

Una volta compreso che l'effetto traino ha favorito i partiti maggiori, ci chiediamo anche se c'è stata una differenza tra i due partiti maggiori, e se uno dei due partiti è stato più favorito dell'altro.

In che misura l'astensionismo asimmetrico, che alle europee ha penalizzato in misura straordinaria il Pdl rispetto al Pd, è stato "moderato" dall'effetto traino? Se davvero questo risultato è dipeso soprattutto dall'appannamento della leadership berlusconiana (Colloca, 2009), ci si potrebbe attendere che laddove si è votato solo alle europee l'astensionismo sia stato più accentuato e più asimmetrico, a svantaggio del Pdl, il principale partito di governo. Al contrario, dove si è votato anche alle amministrative, per eleggere dei candidati locali, l'effetto traino potrebbe aver limitato l'effetto asimmetrico dell'astensionismo avvantaggiando soprattutto il Pdl.

Per comprendere ciò, abbiamo messo in relazione un indice di forza del Pd e del Pdl nel 2008 (percentuali di voti validi alle elezioni politiche nei singoli comuni) con i differenziali di partecipazione 2008-2009, sia nei comuni in cui si sono avute solo le elezioni europee sia in quelli in cui c'è stata la concomitanza delle amministrative.

La tabella 6 riporta i risultati delle analisi. Come era lecito attendersi, nei comuni in cui non si sono avute le amministrative, i differenziali di partecipazione tra il 2008 e il 2009 erano più elevati quanto più il Pdl e il Pd erano forti nel 2008, con una relazione più forte nel caso del Pdl. Quindi, ciò significa che, in quei comuni in cui si sono avute solo le elezioni europee, c'è stato un maggiore calo della partecipazione laddove sia il Pdl che il Pd erano stati più forti nel 2008.

Più importante, nei comuni in cui si è avuta anche almeno un'elezione locale concomitante, comunale e/o provinciale, l'effetto traino di quest'ultima ha invertito la correlazione per il Pdl, mentre per il Pd essa non è risultata più significativa. Questo risultato ci indica che nei comuni in cui si è avuta la concomitanza di elezioni locali, i minori livelli di astensionismo si sono avuti dove il Pdl era più forte: il traino ha favorito il Pdl mentre non ha avuto effetti significativi sui risultati del Pd.

**Tabella 6. Indici di correlazione tra differenziali di partecipazione 2008-2009 e forza dei partiti (totale comuni)**

Indici di forza partiti 2008	Solo europee	Europee + altra elezione
Pdl	0,185**	-0,095**
Pd	0,120**	n.s.

\*\* p<0,001, N=8018

Da questi risultati sembrano emergere due indicazioni principali. Primo, le elezioni europee hanno messo in luce un distacco e un malumore generale diffuso negli elettorati dei due partiti maggiori, che hanno scelto di non confermare il voto alle politiche quando chiamati a votare soltanto per le europee. Secondo, i risultati emersi sembrano ambivalenti nel caso del Pdl. La correlazione che da negativa diventa positiva a seguito dell'effetto traino ci permette di avanzare due interpretazioni complementari. Da una parte, questo risultato sembra confermare che questo malumore sia dipeso soprattutto da una crisi di leadership berlusconiana, questo perché l'elettorato del Pdl si è dimostrato essere ancora pronto a scendere in campo laddove la "posta in gioco" è stata più alta, con la scelta del candidato locale (valenza positiva della correlazione nel caso del traino delle elezioni locali). Dall'altra parte, questo stesso risultato potrebbe essere letto anche come la prova del fatto che questo partito non è un "partito di plastica", pronto a squagliarsi nel caso in cui il richiamo ideologico del proprio leader perda capacità attrattiva, ma che presenta anche una solida presenza a livello territoriale e un elettorato in grado di adattare il proprio comportamento elettorale anche in termini strumentali.

#### *6. Alcune considerazioni conclusive*

La percentuale di partecipazione alle ultime elezioni europee è stata significativamente favorita dalle elezioni locali concomitanti. La stessa scelta negli ultimi anni da parte dei vari governi di paesi europei di rendere concomitanti elezioni europee ed elezioni locali nasce dalla considerazione che le elezioni locali sono diventate sempre più un importante incentivo per la partecipazione anche ad altre elezioni concomitanti (Ralling e Thrasher, 2005). Gli studi infatti dimostrano delle differenze modeste nei livelli di partecipazione tra differenti elezioni concomitanti (ad es. Denver e Hands 2004; Rallings e Thrasher 1998), confermando il fatto che una volta che gli elettori scelgono di andare a votare essi tendono a farlo per tutte le elezioni disponibili.

Dal nostro lavoro emergono alcune importanti indicazioni. Le elezioni amministrative sono state in grado di trascinare molto più elettorato al voto, diminuendo l'astensionismo alle europee: il loro effetto traino è stato maggiore laddove c'è stato un astensionismo maggiore. La significativa presenza di un effetto traino ci fornisce prova empirica per ipotizzare che le elezioni locali concomitanti sono state percepite dagli elettori come in grado di fornire una maggiore "posta in gioco" da dividere, rispetto alle elezioni europee. In secondo luogo, il traino del 2009 si è differenziato significativamente rispetto a quello del 2004: il primo è stato molto più forte e il suo effetto asimmetrico a

livello geopolitico è stato più pronunciato. E' dunque aumentato nel tempo il differenziale di importanza ricoperto dalle elezioni locali rispetto alle europee, soprattutto al sud del paese. Terzo, il traino ha avuto degli effetti politici asimmetrici, favorendo i partiti maggiori e soprattutto il partito di governo, che era stato maggiormente penalizzato dall'astensionismo alle europee: altre due caratteristiche che sono alla base della distinzione tra le elezioni di prim'ordine e quelle di second'ordine (Reif e Schmitt, 1980).

Coerentemente ai risultati di studi che hanno messo in relazione più elezioni di second'ordine (ad es., Heath *et al.*, 1999; McLean, 1996; Rallings e Thrasher, 2005; Skrinis e Teperoglou, 2008), i nostri risultati hanno evidenziato che le elezioni amministrative sono diventate negli ultimi anni sempre meno di second'ordine rispetto alle elezioni europee; anzi, rispetto a queste ultime, esse presentano tutte le caratteristiche delle elezioni di prim'ordine (Reif e Schmitt, 1980). Tuttavia, questo lavoro fornisce nuova prova empirica a conferma della necessità di valutare l'importanza ricoperta da differenti contesti elettorali lungo un continuum, piuttosto che tramite due o più categorie discrete.

### *Bibliografia*

Colloca, P. (2009). *Le elezioni europee del 6-7 giugno 2009: ancora elezioni di "second'ordine" o primi cenni di un "riallineamento"?* Un'analisi dei flussi elettorali in 13 città. *Quaderni dell'Osservatorio Elettorale*, 62, dic.

Cox, W.H. e Laver, M. (1979). *Local and national voting in Britain*, "Parliamentary Affairs", 32, pp. 383-393.

Cutler, F. (2008). *One voter, two first-order elections?*, "Electoral Studies", 27, 3, pp. 492-504.

Denver, D. e Hands, G. (2004). *Exploring variations in turnout: constituencies and wards in the Scottish Parliament elections of 1999 and 2003*, "British Journal of Politics & International Relations", 6 (4), pp. 527-542.

Heath, A., Mclean, I. Taylor, B. e Curtice, J. (1999). *Between first and second order: A comparison of voting behaviour in European and local elections in Britain*. "European Journal of Political Research", 35, pp. 389-414.

Jeffery, C. e Hough, D. (2003). *Regional elections in multi-level systems*. "European Urban and Regional Studies", 10, pp. 199-212.

- Marsh, M. (1998). *Testing the second-order election model after four European elections*. "British Journal of Political Science", 28, pp. 591-607.
- Marsh, M. (2004). *Theories of less important elections: Explanations of electoral behaviour in European Parliament elections*. "Revue de la Maison Francaise d'Oxford", 1. Accessibile a <http://www.mfo.ac.uk/Publications/revueI1/marshR1.htm>.
- McLean I., Heath, A. e Taylor, B. (1996). *Were the 1994 Euro- and local elections in Britain really second-order? Evidence from the British Election Panel Study*. In D.M. Farrell, D. Broughton, D. Denver e J. Fisher (eds.), *British Elections and Parties Yearbook 1996* (pp. 1–20). London: Frank Cass.
- Rallings, C. e Thrasher, M. (1998) *Split-ticket voting at the 1997 British general and local elections: an aggregate analysis*, in D. Denver, J. Fisher, P. Cowley e C. Pattie (eds), *British Elections and Parties Review* (London: Frank Cass).
- Rallings, C. e Thrasher, M. (2005). *Not all 'second-order' contests are the same: turnout and party choice at the concurrent 2004 local and European parliament elections in England*. "British Journal of Politics & International Relations", 7(4), pp. 584-597.
- Reif, K. (1997). *Reflections: European elections as member state second-order elections revisited*. "European Journal of Political Research", 31:1, pp. 115–124.
- Reif, K. e Schmitt, H. (1980). *Nine second-order national elections*, "European Journal of Political Research", 8, pp. 3–45.
- Skrinis, S., e Teperoglou, E. (2008). *Studying and comparing second-order elections: Examples from Greece, Portugal and Spain*, in C. Van der Eijk, e H. Schmitt (eds.), *Multi-level electoral systems of the European Union*, CONNEX Report Series, vol. 4, pp. 163-189.
- Tuorto, D. (2009). *L'astensionismo*. Contributo al seminario "Le elezioni del giugno 2009. Una prima analisi dell'Istituto Cattaneo", Bologna, 3 luglio 2009.
- Van de Eijk, C., Franklin, M. e Marsh, M. (1996). *What voters teach us about Europe-wide elections: what Europe-wide elections teach us about voters*. "Electoral Studies", 15, 2, pp. 149–166.
- Waller, R. (1980). *The 1979 local and general elections in England and Wales: is there a local/national differential?*. "Political Studies", 28, pp. 443–450.



# **Il voto diviso in contemporanea (o quasi) in consultazioni locali e nazionali**

di Roberto De Luca (Università della Calabria)

## *1. Il voto in contemporanea*

I comportamenti elettorali negli ultimi tempi sembrano essere abbastanza cambiati e con essi da un voto stabile ed immobile per tanti anni siamo passati in una fase in cui, pur rimanendo ampi territori dove la principale opzione di voto è l'appartenenza partitica (Diamanti 2009), la fedeltà è divenuta abbastanza leggera (Natale 2000, 2002 e 2008) e la volatilità elettorale è rilevante. Non è infrequente stabilire, dalla semplice osservazione dei risultati, che alcune elezioni rappresentano un caso a sé stante per il fatto di avere pochi punti di riferimento con le precedenti elezioni o, addirittura, con elezioni che si svolgono in contemporanea. La diversità di risultato fra due o più elezioni che si svolgono in un arco di tempo limitato è sintomatico proprio di un comportamento dell'elettore che vuole assegnare alla propria scelta – sicuramente meno politica, ma più “utile” – una caratterizzazione particolaristica, nel senso di scegliere di volta in volta e non, è il caso di dire, per partito preso.

Una peculiarità del sistema politico italiano nella prima repubblica è stata la forte stabilità elettorale che se da un lato non ha consentito l'alternanza a livello governativo per quasi 50 anni, dall'altro lato, con la nascita dei governi delle regioni a statuto normale, ha reso possibile un lungo periodo di governo dei partiti che erano all'opposizione parlamentare e, quindi, ha mostrato che tali partiti potevano ed erano in grado di governare. La stabilità elettorale nella prima repubblica, inoltre, era effettiva nel senso che era abbastanza omogenea sul territorio e non quale risultante di dati contrapposti. Il risultato per il singolo partito rimaneva abbastanza stabile sia che si trattava di elezioni politiche o regionali o locali in tutto il territorio. Fattori importanti per la stabilità elettorale erano sia la forte organizzazione partitica sia la solidità stessa del sistema dei partiti. Oltre alle 7 più importanti sigle partitiche (Dc, Pci, Psi, Psdi, Msi, Pri, Pli) sempre presenti nelle elezioni politiche per circa un quarantennio, possiamo ricordare solo fugaci apparizioni di altri piccoli partiti e solo qualche episodio di spaccature e di ricomposizione.

Quindi, la prima repubblica, almeno in questo, era diversa dalla fase attuale nella quale cambiano in continuazione i simboli che troviamo sulla scheda elettorale e con le aggregazioni, poche, e le spaccature, molte, cambiano in con-

tinuazione i riferimenti e, a volte, gli orientamenti degli elettori. Alla luce di questa premessa sembrerebbe poco interessante attualmente procedere ad una comparazione di risultati elettorali sia in forma sincronica e ancor di più se consideriamo periodi di tempo più lunghi. Ma proprio per l'aumentata volatilità e mobilità elettorale potrebbe essere di un certo interesse riuscire a capire le ragioni degli elettori riguardo alla possibilità di votare in maniera differenziata e da questo trarre utili informazioni per i singoli partiti e schieramenti nell'impostazione delle strategie per la successiva tornata elettorale. Assodato che l'elettore si è svincolato dalle vecchie appartenenze che rendevano il voto molto stabile, potrebbe risultare ancora più interessante il confronto dei dati in elezioni che si svolgono in contemporanea, anche se tipologicamente diverse, per il fatto che un risultato non coincidente derivante dal comportamento "disgiunto" dell'elettore ci indurrebbe ad indagare sulle ragioni che determinano, appunto, le differenti scelte.

In questo contributo ci occuperemo quasi esclusivamente della comparazione fra risultati delle provinciali con elezioni "nazionali" (politiche o europee) che si sono svolte nel cosiddetto *election day*. Abbiamo scelto le elezioni provinciali perché in questo tipo di elezioni, negli ultimi anni, sono sempre stati presenti i partiti "nazionali" e, quindi, tale situazione consente una certa comparabilità. Altro elemento che ci ha fatto propendere per tale scelta è la grandezza della base dei dati che possiamo utilizzare per la comparazione, dato che in ogni tornata di votazioni per le provinciali, a parte quella normale dove vota più della metà della popolazione, sono sempre più province che rinnovano i loro organi elettivi. Queste motivazioni ci hanno fatto scartare, invece, la comparazione con le elezioni comunali. Con la riforma elettorale del 1993 nei comuni inferiori ai 15.000 abitanti sono ormai rari i casi in cui compaiono sulla scheda elettorale gli stessi simboli dei partiti nazionali. Per lo più, le liste che si presentano in questo sistema con l'elezione diretta del sindaco sono aggregazioni di più partiti che concorrono con simboli poco identificabili con i partiti "nazionali". Nei comuni maggiori in questi anni si è verificata la moltiplicazione delle "liste fai da te" (De Luca 2004) che si affiancano quasi sempre ai partiti nazionali a sostegno del candidato sindaco comune. Per cui in entrambi i casi una qualsiasi comparazione con dati nazionali ci porterebbe ad un risultato molto parziale e, quindi, poco interessante.

Per avere un quadro quanto più ampio del fenomeno del cosiddetto voto "disgiunto" ci occuperemo in questo contributo dell'*election day* del 2009, procedendo al confronto dei dati fra provinciali ed europee, ed in quello del 2008, con il confronto sempre fra le provinciali e le politiche (Camera). Presenteremo, inoltre, alcuni dati di alcune elezioni provinciali della prima repubblica e

di elezioni “nazionali” che si sono svolte in contemporanea nell’ipotesi della stabilità elettorale e che le differenze tra le due elezioni siano molto contenute. Nel procedere in questa comparazione, dove l’aspetto territoriale sarà un punto costante di riferimento, dovremo continuamente valutare le modalità previste nei sistemi elettorali, che, molte volte, contengono il criterio base della scelta dell’elettore. Ci riferiamo più specificamente all’utilità del voto, criterio guida oltre che aspirazione di ogni cittadino che si reca a votare.

## *2. Le elezioni quasi in contemporanea nella «prima repubblica»*

Come abbiamo già anticipato, la stabilità del voto nella prima repubblica rendeva quasi sempre scontato il risultato. Non per questo le campagne elettorali e la ricerca del consenso avevano meno intensità ed efficacia di oggi. Anzi. Ciò che era sostanzialmente diverso nel passato rispetto ad oggi era il modo di far politica e le elezioni rappresentavano il momento più alto della militanza ed attivismo dei partiti. Altra diversità che ha implicazioni sulla partecipazione alle elezioni e sui risultati è rappresentata dai sistemi elettorali, abbastanza diversi fra prima e seconda repubblica.

Noi procederemo alla comparazione di alcuni risultati fra Camera e Provinciali in tornate elettorali che si sono svolte in anni contigui ma non coincidenti, per il fatto che le scadenze fra provinciali e politiche non si sono mai verificate lo stesso anno. Questa scelta dovuta, confronto di risultati elettorali in anni non coincidenti, non inficia più di tanto il metodo poiché, lo ribadiamo, siamo di fronte in questi anni ad una stabilità elettorale che non travalica più di tanto il contenuto locale/nazionale delle due elezioni. Come primo riferimento è necessario illustrare sinteticamente il meccanismo dei due sistemi elettorali all’epoca vigenti. Il sistema elettorale per la Camera era di tipo proporzionale con liste e voto di preferenza. I candidati di ogni lista concorrevano in un ambito territoriale corrispondente, quasi sempre all’intera regione (le regioni più popolate erano suddivise in due circoscrizioni). L’attribuzione dei seggi avveniva a livello nazionale con il metodo proporzionale su base circoscrizionale ed assegnazione dei resti su base nazionale ed era previsto quale unico e realizzabile sbarramento la conquista di almeno un seggio in una circoscrizione.

Per la provincia si votava con un più complicato metodo proporzionale molto simile a quello attuale dal quale si differenzia per l’assenza di un premio di maggioranza per la coalizione vincente e l’assenza di coalizioni precostituite, nonché per l’elezione del presidente che avveniva all’interno del consiglio e non direttamente come adesso.

**Tabella 1. Camera 1963 e Provinciali 1964, Italia**

	Provinciali 1964	Camera 1963
Dc	37,3	38,3
Pci	26,0	25,3
Psi	11,3	13,8
Psdi	6,6	6,1
Msi	5,0	5,1
Pri	1,2	1,4
Pli	8,0	7,0
Psiup	2,9	–
Pdium	0,9	1,7
Altri	0,8	1,3
Totale	100,0	100,0

Fonte: Ns. elaborazione su dati archivio “Adele” Istituto Cattaneo e Ministero Interno

Nella prima tabella abbiamo riportato i dati relativi alla comparazione della Camera 1963 e delle provinciali 1964. Per le provinciali deve intendersi il dato nazionale, cioè derivante dai singoli risultati per provincia ed accorpati come se le tante elezioni provinciali svoltesi fossero state un'unica elezione. In quegli anni erano pressoché tutte le province italiane che andavano al voto in contemporanea per il rinnovo dei rispettivi consigli dato che non si era ancora in quella situazione di ingovernabilità che ha contraddistinto gli enti locali soprattutto negli anni '80 e che ha portato allo scioglimento anticipato delle assemblee consiliari. Quindi il dato fra le due elezioni per quanto riguarda i partecipanti è abbastanza comparabile: il corpo elettorale è sostanzialmente lo stesso (allora si votava alla maggiore età di 21 anni) e quasi tutte le province rinnovano i loro consigli.

La comparazione delle percentuali di voto fra i partiti presenti nelle due elezioni mostra questa evidente stabilità elettorale. C'è da aggiungere che a distanza di un anno, i partiti presenti nelle due competizioni sono fondamentalmente gli stessi. Spulciando le liste presenti nelle provinciali, solo in qualche provincia rileviamo la presenza di qualche lista locale che non ottiene, però, molto successo. I risultati dei due principali partiti, Dc e Pci, hanno variazioni contenute nell'ordine dell'1%. Il dato più rilevante è quello del Psi che nelle provinciali perde 2,5 punti, percentuale significativa in una complessiva stabilità che potrebbe essere stata determinata da un evento di carattere di notevole importanza politica. Nel dicembre del 1963 il Psi per la prima volta accede

nella “stanza dei bottoni”<sup>1</sup>, cioè entra nel governo presieduto dal democristiano Aldo Moro, e questo importante accadimento politico ha ripercussioni sull’elettorato del Psi che, a giudicare dal risultato delle prime elezioni successive all’ingresso dei socialisti al governo, non gradisce.

**Tabella 2. Camera 1968 e Provinciali 1970, Italia**

	Provinciali 1970	Camera 1968
Dc	37,2	39,1
Pci	26,8	26,9
Psi	11,1	14,5
Psu	7,3	
Msi	5,3	4,4
Pri	3,0	2,0
Pli	4,9	5,8
Pdiup	0,7	–
Psiup	3,5	4,4
Altri	0,2	2,9
Totale	100,0	100,0

Fonte: Ns. elaborazione su dati archivio “Adele” Istituto Cattaneo e Ministero Interno

Man mano che procediamo con le altre comparazioni negli anni successivi, dobbiamo rilevare che la base del corpo elettorale diventa meno omogenea. Abbiamo già evidenziato che le scadenze elettorali per le province non sono sempre contemporanee per via dello scioglimento anticipato dei consigli. Nella tabella 2 abbiamo la comparazione fra provinciali del 1970 e Camera del 1968. Nel 1970 si voterà in contemporanea per la prima elezione delle 15 regioni a statuto normale, cosicchè le elezioni provinciali perdono un po’ di importanza politica che viene assunta, invece, dai nuovi organismi regionali. Con la nascita delle regioni, ovviamente, aumenta il numero degli eletti che svolgono attività politica in maniera esclusiva ed aumenta anche il numero dei candidati complessivi, comportando ciò inevitabili ripercussioni sulla stabilità elettorale. La comparazione di questa tabella presenta, perciò, maggiori elementi di diversità e vivacità. La prima osservazione riguarda i partiti presenti nelle due elezioni. Nel 1968 i due partiti socialisti (Psi e Psdi) si presentano uniti nel Psu per un matrimonio che dura il volgere di una stagione: nelle provinciali, e regionali, del 1970 i due partiti sono nuovamente separati. E, in qualche modo, a giudicare dalla comparazione dei risultati, a rimanere separati c’è una reciproca convenienza (complessivamente i due partiti nelle provincia-

<sup>1</sup> La famosa espressione fu coniata, riferendosi all’eventualità della partecipazione del PSI al governo, da Pietro Nenni, segretario del partito, e vice presidente del Consiglio dei Ministri.

li del 1970 ottengono 4 punti in più). Fra gli altri partiti, la Dc perde quasi due punti, il Pci rimane stabile, il Pli perde un punto che, invece, viene guadagnato sia dal Msi che dal Pri. In un commento generale sulla comparazione svolta su questa tabella, si può affermare che quella stabilità permane in un sistema partitico che può definirsi essenzialmente “bloccato”, almeno dal punto di vista elettorale.

**Tabella 3. Camera 1976 e Provinciali 1975, Italia**

	Provinciali 1975	Camera 1976
Dc	34,7	38,7
Pci	32,7	34,4
Psi	12,7	9,6
Psdi	5,8	3,4
Msi	6,8	6,1
Pri	3,4	3,1
Pli	2,7	1,3
Pdup	0,2	–
Dem.Prol.	0,3	1,5
Altri	0,7	1,9
Totale	100,0	100,0

Fonte: Ns. elaborazione su dati archivio “Adele” Istituto Cattaneo e Ministero Interno

Nella metà degli anni '70, elettoralmente, si registra il grosso balzo in avanti del Pci che minaccia seriamente di sorpassare la Dc. Siamo negli anni del più accentuato bipartitismo<sup>2</sup> nel quale la posta in gioco dell'elezione può influire notevolmente sugli esiti. L'avanzata elettorale dei comunisti, al loro massimo storico, gioca a favore del principale partito anticomunista, la Democrazia Cristiana che, nelle elezioni della Camera del 1976, ottiene uno dei migliori risultati, a spese dei partiti minori. Nelle elezioni di secondo ordine<sup>3</sup> quali le provinciali, nelle quali la posta in gioco è di gran lunga meno importante, la Dc “restituisce” parte del suo consenso ai partiti minori, così come fa, in misura più lieve il Pci. Guadagnano da questa situazione delle provinciali in primo luogo i due partiti socialisti, Psi e Psdi, e raddoppia i consensi il Pli (da 1,3% a 2,7%) a dimostrazione – osservando il risultato dall'opposta prospettiva – che nei momenti politicamente importanti la Dc, che si definisce diga del comunismo, attinge dai partiti laici minori. Per meglio dire sono soprattutto i tradizio-

<sup>2</sup> Bipartitismo “imperfetto” secondo la nota formula di G. Galli (1966) perché la possibilità di formare un governo rimane prerogativa numerica della Dc.

<sup>3</sup> Per la definizione di elezioni di secondo ordine ci riferiamo a Reif e Schmitt (1980).

nali elettori dei piccoli partiti che impiegano il criterio di scelta del cosiddetto voto “strategico”<sup>4</sup>.

In un momento politico molto particolare per l’Italia nel quale le istituzioni vengono sfidate e fatte oggetto del terrorismo politico, nelle elezioni si registrano solo pochi movimenti per lo più determinati da una scelta razionale dell’elettore.

**Tabella 4. Camera 1987 e Provinciali 1985, Italia**

	Provinciali 1985	Camera 1987
Dc	33,5	34,3
Pci	29,9	26,6
Psi	13,7	14,3
Psdi	4,1	3,0
Msi	7,3	5,9
Pri	4,4	3,7
Pli	2,6	2,1
Dem.Prol.	1,6	1,7
Lista Verde*	1,0	2,5
Altri	1,9	5,9
Totale	100,0	100,0

\* Alla Camera 1987 "Fed. Verdi"

Fonte: Ns. elaborazione su dati archivio “Adele” Istituto Cattaneo e Ministero Interno

Nell’ultima comparazione dei risultati della prima repubblica, provinciali del 1985 e Camera del 1987 – che presentano un limite nel più limitato corpo elettorale delle provinciali rispetto alle politiche per i motivi enunciati in precedenza – le cose non vanno molto diversamente. Gli spostamenti dei singoli partiti fra le due elezioni rimangono quasi tutti dell’ordine di un punto percentuale, tranne il Pci che nelle provinciali ottiene 3,3 punti in più, probabile effetto di trascinamento delle concomitanti elezioni regionali con le provinciali. Il Pci, infatti, poteva contare su una migliore opinione nell’elettorato per aver dimostrato capacità di buon governo nelle regioni da esso amministrate.

In queste elezioni compare, sotto diverse sigle, il partito dei verdi, un’opzione politica nuova per l’Italia che proprio per la specifica tematica che lo caratterizza, più nazionale che locale, ottiene migliori risultati nelle elezioni politiche della Camera.

Gli esempi che abbiamo riportato dimostrano almeno due cose: la stabilità nelle scelte dell’elettore e, quindi, la fedeltà partitica e l’importanza che viene at-

<sup>4</sup> La definizione empirica che K. Chandra (2009) dà del voto strategico sembra attagliarsi al nostro caso: “gli elettori non votano in modo coerente con le loro preferenze a meno che non si aspettano che il loro voto deve essere efficace nel produrre i risultati desiderati”.

tribuita ad elezioni di secondo ordine quali quelle provinciali. Un raffronto con i risultati della seconda repubblica non fa che rafforzare l'ipotesi della stabilità elettorale. Negli ultimi anni, nel confronto diacronico fra elezioni, i movimenti di voto sono grandezze macroscopiche rispetto ai piccolissimi numeri degli spostamenti elettorali della prima repubblica.

### *3. Le elezioni in contemporanea del 2008*

Nel 2008 alle consultazioni più importanti in assoluto che si svolgono in Italia, quelle del rinnovo del Parlamento, sono state abbinata le elezioni amministrative. Negli stessi giorni delle elezioni politiche sono andati ai seggi i cittadini di alcuni piccoli e grandi comuni, fra quest'ultimi Roma, e di 9 province distribuite in ogni parte d'Italia.

Noi andremo a confrontare i risultati della Camera con quelli delle provinciali nell'ipotesi di rilevare diversità nelle scelte degli elettori.

Prima di procedere alla comparazione dei risultati dobbiamo ricorrere ad alcune premesse per fare comprendere la diversità delle due elezioni che si svolgono in contemporanea. Una prima diversità importante riguarda l'offerta elettorale che si registra fra le due elezioni e, per quanto riguarda le provinciali, fra territori. La "semplificazione" politica perseguita da Veltroni nella formazione della coalizione per le politiche e accolta nella strategia di Berlusconi, ha avuto l'effetto di ridurre sensibilmente il numero di partiti, soprattutto di quelli che contano per l'effettiva competizione, presenti nelle due schede per le politiche. Le provinciali hanno, invece, seguito strade alquanto diverse dalle politiche, sia in fatto di alleanze sia in fatto di numero di liste presenti che potevano aspirare a conquistare seggi. Le alleanze delle provinciali, infatti, non sono state sempre improntate al principio della stessa "semplificazione" delle politiche. Nelle provinciali Pd e Idv, facenti parte della stessa coalizione di centrosinistra alle politiche, in più province (Udine, Roma, Benevento, Foggia) si ritrovano alleati con la Sinistra Arcobaleno. Solo nella provincia di Varese il candidato presidente per il centrosinistra ha come unici partiti che lo sostengono Pd e Idv. In tutti gli altri casi, le liste che fanno parte dell'alleanza di centrosinistra sono sempre in numero maggiore a due e diventano anche 8 come a Benevento e, addirittura, 11 a Vibo Valentia. Nella provincia di Benevento, in pratica, si ripropone il quadro politico delle precedenti politiche del 2006 con l'Udeur che diventa, per numero di voti, il secondo partito della coalizione di centrosinistra, e terzo in assoluto.

**Tabella 5. Numero liste presentate, Camera e Provinciali, 2008**

	Provinciali 2008 n° liste presentate	Camera 2008 n° liste presentate
Asti	9	16
Varese	9	16
Udine	11	16
Massa C.	11	16
Roma	22	16
Benevento	15	14
Foggia	18	15
Catanzaro	20	17
Vibo Val.	22	17

Fonte: Ns. elaborazione su dati Ministero Interno

Dall'altro versante, il Popolo della Libertà si allea con l'Udc a Udine e a Varese, mentre in tutte le altre province l'Udc corre da solo o alleato con liste "civiche".

Sulla formazione delle alleanze nei due principali poli hanno, quindi, giocato un ruolo fondamentale le situazioni locali, soprattutto in quei casi in cui le alleanze erano state consolidate dallo stare insieme nel governo della provincia. A giudicare dai risultati non si direbbe che tale situazione – alleanze diverse fra politiche e provinciali – abbia suscitato negli elettori disorientamento o difficoltà. In questa diversificazione delle alleanze e dell'offerta elettorale può ravvisarsi un'altra condizione della diversità fra le due elezioni.

Il numero e i simboli delle liste presentate alla Camera, a parte Lega e Mpa presenti alternativamente, sono pressoché identici in tutte le province (varia dalle 14 di Benevento alle 17 di Vibo e Catanzaro). Completamente diverso è, invece, il quadro dell'offerta elettorale per le provinciali. Asti e Varese hanno solo 9 liste, Roma e Vibo Valentia ne hanno ben 22. La numerosità delle liste sembra proprio disegnare una diversa Italia elettorale: man mano che si scende aumenta il numero dei simboli di partito presenti sulla scheda. Sembra fare eccezione, con le sue 22 liste, la provincia di Roma, fra le province al voto senz'altro la più importante e sulla quale elezione si è concentrata l'attenzione anche di partiti di scarso rilievo nazionale.

Abbiamo sintetizzato nella tabella 6 i dati accorpatisi fra i partiti dello schieramento di centrodestra, Pdl più Lega più tutte le altre liste "civiche" che appoggiavano il candidato di centrodestra e senza conteggiare il risultato dell'Udc quando è presente nello schieramento. Stessa cosa è stata fatta per il centrosinistra, considerando sempre, oltre a Pd e Idv, tutte le altre liste che appoggiavano il candidato presidente ufficiale del centrosinistra ma senza contare in questo dato la lista della Sinistra Arcobaleno o di singoli partiti di questa alle-

anza della Camera che, in qualche provincia, si sono presentati da soli. Nella tabella, nell'ultima colonna, abbiamo calcolato l'indice di volatilità elettorale per "blocco" (Bartolini e Mair 1990), vale a dire una misurazione sintetica della variazione di voto nelle due elezioni<sup>5</sup>. Nelle 9 province non si verifica mai una perfetta sovrapposizione per i due principali raggruppamenti fra risultati della Camera e risultati delle Provinciali. Anzi, a volte le differenze di risultato fra Camera e Provinciali diventano macroscopiche come a Vibo Valentia, con uno scarto fra le due elezioni di circa 20 punti per i due principali schieramenti, e Benevento dove il centrosinistra vince le provinciali al primo turno con una differenza di quasi 18 punti rispetto alla Camera, grazie, soprattutto, alla presenza dell'Udeur con il 10,3% dei consensi<sup>6</sup>.

Quasi sempre le perdite di uno schieramento non vanno a beneficio dell'altro, come ad esempio la provincia di Asti che, sebbene abbia un indice di volatilità di blocco di 6,4, fa registrare un arretramento nelle elezioni provinciali per entrambe le coalizioni di oltre 6 punti rispetto alla Camera. Quello che potremmo definire voto "disperso", dato che quasi mai concorre alla conquista di seggi né tantomeno alla vittoria del candidato presidente, va alle liste che sono al di fuori dei due principali schieramenti o anche a liste con connotazione locale che difficilmente riescono ad ottenere il diritto di tribuna. La provincia che mantiene abbastanza stabile il risultato di Camera e Provinciali è Varese, ma anche in questa occasione le risultanze di questa comparazione molto grossolana tracciano due diverse Italie elettorali, con il Centro-Nord dove l'espressione del voto viene confermata nelle due votazioni e quando vi sono differenze in negativo per i due schieramenti (come ad Asti) queste sono dovute alla presenza di qualche lista locale che ottiene un certo successo, ed il Sud dove le elezioni in contemporanea sembrano due eventi senza alcun collegamento.

---

<sup>5</sup> L'indice di volatilità elettorale (Pedersen 1979) è dato dalla semisomma degli scarti in valore assoluto fra le percentuali dei voti ai partiti in due elezioni consecutive. Qui abbiamo considerato la misurazione dell'indice di "blocco", vale a dire abbiamo preso in considerazione le coalizioni considerate come un partito unico e, anziché, due elezioni successive, abbiamo preso in esame due elezioni in contemporanea.

<sup>6</sup> Ricordiamo che Benevento è la provincia di Clemente Mastella, non presente alle elezioni politiche ma che alle provinciali ha voluto presentare una lista nella sua provincia dove risiedono i suoi fedelissimi, evidentemente per offrire una prova della capacità di conquista del consenso. Nelle precedenti provinciali l'Udeur, primo partito fra tutti, aveva ottenuto il 17,1%.

**Tabella 6. Risultati (%) raggruppati fra CS (centrosinistra) e CD (centrodestra), Camera e Provinciali, 2008**

	coalizione	provinciali	camera	Diff.	indice volat.
Asti	CS	26,6	33,4	-6,8	6,4
	CD	45,8	51,8	-6,0	
Varese	CS	26,6	28,4	-1,8	1,2
	CD	58,8	59,3	-0,5	
Udine	CS	31,5	34,6	-3,1	2,1
	CD	47,1	48,1	-1,0	
Massa C.	CS	43,0	42,1	0,9	4,0
	CD	31,8	38,8	-7,0	
Roma	CS	40,5	43,7	-3,2	3,4
	CD	37,9	41,4	-3,5	
Benevento	CS	52,7*	34,8	17,9	16,0
	CD	37,0	51,1	-14,1	
Foggia	CS	31,6	37,1	-5,5	5,7
	CD	37,4	43,3	-5,9	
Catanzaro	CS	34,7	36,8	-2,1	2,3
	CD	42,7	45,1	-2,4	
Vibo Val.	CS	58,9	38,8	20,1	19,9
	CD	22,3	42,0	-19,7	

\* compreso Udeur 10,3%

CS = PD + IDV + altre (senza SA)

CD = PDL + Lega + altre (senza UDC)

Fonte: Ns. elaborazione su dati Ministero Interno

Quanto siano diverse fra di loro le due votazioni in contemporanea lo si comprende meglio dal tentativo di comparare i risultati dei singoli partiti. In tutte le 9 province le due grandi formazioni, Pdl e Pd, alle provinciali perdono diversi punti rispetto alle politiche. Questo risultato ci induce alla fondamentale considerazione che le due elezioni non si influenzano o, se esiste una pur qualche relazione, l'influenza è veramente molto flebile. La variazione di risultato per i singoli partiti fra Provinciali e Camera è da attribuire, come abbiamo già visto, alla presenza di liste di sostegno al candidato presidente delle due principali coalizioni o di altre alleanze, che erodono consensi soprattutto ai due grandi partiti. L'intensità di questa differenza fra voto provinciale e voto politico per Pdl e Pd non è omogenea in tutte le 9 province. Poiché i consensi persi alle provinciali da Pdl e Pd vanno alle altre liste in competizione, nelle province dove sono presenti più simboli di partito maggiore sarà la differenza di voto fra le due consultazioni. Le province del Mezzogiorno fanno registrare, perciò, differenze per Pdl e Pd a volte smisurate. Il Pdl alle provinciali rispetto alla Camera a Benevento perde 28,3 punti, a Foggia 18,3, a Catanzaro 22,9, a Vibo

28,7. Il Pd perde alle provinciali 14,6 punti a Benevento, 9 punti a Foggia, 16,9 a Catanzaro e 23,8 a Vibo.

Le due principali formazioni che avevano subito alle politiche l'effetto del "voto utile"<sup>7</sup>, Sinistra Arcobaleno e Udc, dal confronto con le provinciali possono avere un parziale riscontro di quanto abbia potuto incidere sul loro risultato un sistema elettorale con premio di maggioranza, per i partiti, non compresi nei due principali schieramenti, che corrono da soli. L'Udc guadagna nelle province del Centro-Nord mentre perde qualche voto nel Meridione, sebbene sia poca cosa rispetto alle perdite dei due partiti maggiori. Quale ulteriore conferma della frammentazione del consenso fra le tante liste presenti, nella provincia di Foggia insieme all'Udc era presente anche la lista della "Rosa Bianca", nuova formazione che era inglobata sotto il simbolo dell'Udc alle politiche, che ottiene il 3,8%. Per cui se consideriamo alle provinciali complessivamente il voto di queste due formazioni (12,2%) esso supera di ben 3 punti il risultato della Camera.

La Sinistra Arcobaleno guadagna consistentemente alle provinciali in tutte le province, sia al Centro-nord che al Sud. In due province del Sud, con la Sinistra Arcobaleno sono presenti altri simboli di partito che nelle politiche erano inglobati nell'alleanza. A Catanzaro sono presenti i Verdi e a Vibo è presente Rifondazione Comunista. Queste liste rafforzano complessivamente il risultato della Sinistra Arcobaleno alle provinciali. La migliore performance della Sinistra Arcobaleno nelle provinciali, dove il sistema elettorale e l'offerta politica non inducevano alla utilizzazione "razionale" del "voto utile", conferma la notevole penalizzazione subita da questa alleanza partitica nelle politiche.

Altro elemento che ci fa ritenere alquanto diverse le due elezioni è il fatto che questi migliori risultati conseguiti da Udc e Sa nelle provinciali non sono da collegare in nessun modo alla presenza di queste liste nelle alleanze rispettivamente di centrodestra e centrosinistra. L'Udc è nella coalizione di centrodestra a Udine e Varese, la Sa è alleata nel centrosinistra a Udine, Roma, Benevento e Foggia ed in queste province non si rilevano risultati diversi rispetto alle altre province per queste due formazioni. Ed anche questa circostanza delle alleanze variabili da provincia a provincia ci fa pensare alle consultazioni provinciali come ad una elezione molto diversa dalle politiche.

Un commento a parte merita l'analisi del risultato della provincia di Vibo Valentia. Come abbiamo visto, in questa provincia almeno il 20% di elettori ha votato in maniera disgiunta fra Camera e provinciali. La spiegazione di questo fenomeno particolare di volatilità elettorale è da attribuire, principalmente, ad

---

<sup>7</sup> Per "voto utile" si deve intendere quello che può concorrere alla determinazione della vittoria di una coalizione alle politiche.

uno dei principali criteri che ispira il comportamento elettorale dei meridionali: il voto alla persona (De Luca 2001). Le “liste bloccate” del sistema elettorale per la Camera non danno possibilità all’elettore di scegliere il candidato. I candidati presenti in ogni collegio delle provinciali, soprattutto se le liste concorrenti sono molte, consentono, invece, all’elettore di scegliere. Che sia soprattutto il candidato e non il partito il prescelto dall’elettore lo si arguisce dall’analisi dei risultati dei singoli partiti. Nel caso di Vibo è emblematico che il primo partito della coalizione vincente di centrosinistra sia una lista locale, costruita per l’occasione, ma con candidati e sostenitori di primo piano nella provincia, e che i partiti “nazionali” siano tutti, tranne il Pdl che ha l’11,4% dei consensi, al di sotto del 10%. Il successo di alcuni candidati è ancora più evidente nei singoli collegi o comuni nei quali qualche lista non “nazionale” ottiene percentuali elevatissime.

#### *4. Le elezioni in contemporanea del 2009*

Nell’*election day* 2009 l’offerta elettorale fra Europee e Provinciali risulta abbastanza diversa. Come abbiamo visto per quanto successo nel 2008, ma anche in precedenza a partire dall’entrata in vigore del nuovo sistema elettorale del 1993, nelle provinciali oltre ai partiti “nazionali”, erano scese in campo liste “civiche”, al pari di quanto era avvenuto nelle elezioni dei comuni superiori ai 15.000 abitanti. Queste liste, per lo più collegate ai candidati presidenti delle due principali coalizioni, sono frutto di un modo strategico per accrescere il numero dei consensi per la coalizione e per il candidato presidente. La regola vigente nel sistema elettorale per le provinciali della non ammissione del voto disgiunto (la possibilità di votare per un candidato consigliere e per un candidato presidente appartenente a coalizione diversa da quella di appartenenza del candidato consigliere votato) favorisce la proliferazione delle liste poiché i candidati consiglieri, prima ancora di essere tali, diventano portatori di consensi per il candidato presidente.

La presentazione di più liste che sostengono il candidato presidente è adottata dai partiti e dalle coalizioni là dove le condizioni sono più favorevoli all’adozione di una siffatta strategia, cioè nelle province più grandi, in quelle dove sono presenti più candidati presidenti e, soprattutto, dove il tradizionale comportamento degli elettori è improntato maggiormente ad una scelta di tipo personale, prima ancora che partitica.

**Tabella 7. Numero medio per provincia di liste presenti nelle Provinciali 2004 e 2009, per zone geografiche**

	liste Centrosinistra		liste Centrodestra		Totale liste	
	2009	2004	2009	2004	2009	2004
Nord	5,4	8,3	4,6	5,2	17,6	21,1
Centro	5,4	7,7	4,1	4,2	15,3	15,5
Sud	7,3	9,2	10,4	6,7	23,8	20,4

*Fonte: Ns. elaborazione su dati Ministero Interno*

Per le Europee l'offerta elettorale, nelle 5 circoscrizioni nelle quali è suddivisa l'Italia, era pressoché omogenea, nel senso che vi erano dappertutto 13 liste con l'eccezione delle due circoscrizioni del Nord dove ad alcuni grandi partiti erano collegate delle liste regionali (due liste valdostane e la Svp del Trentino). Delle complessive 16 liste in competizione, solo 6 (Pdl, Pd, Lega, Idv, Udc, Svp) hanno ottenuto seggi, per effetto dell'ultima riforma che ha introdotto lo sbarramento del 4%. Proprio quale conseguenza di questo importante vincolo, il numero delle liste in competizione si è abbassato notevolmente rispetto a 5 anni prima. Nel 2004, erano state, infatti, 25 liste a contendersi i 78 seggi assegnati all'Italia. Di queste liste ben 16 avevano ottenuto almeno un seggio, fra cui anche partiti minuscoli quali la Fiamma Tricolore, con lo 0,73%, e il Partito Pensionati, con l'1,15%, per effetto del meccanismo della ripartizione dei seggi con i voti residui che aveva un effetto premiante a favore dei partiti piccolissimi.

I due differenti sistemi elettorali, delle provinciali e delle europee, perciò hanno agito in due direzioni opposte per quanto riguarda la presenza delle liste in competizione. Il differente numero di liste che l'elettore ha trovato sulla scheda delle provinciali e delle europee, ci fa pensare a strategie distinte dei partiti e delle coalizioni (nelle provinciali) in campo per la conquista del consenso e, in qualche caso, ad un limitato collegamento fra le due elezioni. Ad esempio, i partiti – Sinistra Democratica, gruppo di ex Rifondazione, Verdi e una parte dei Socialisti – che nelle europee si sono presentati sotto il simbolo unico di “Sinistra e Libertà”, nelle provinciali hanno optato in più parti per correre da soli.

Le considerazioni più interessanti sul numero di liste presenti nella competizione provinciale sono relative alla suddivisione territoriale delle province. Le differenze più evidenti, infatti, riguardano le province del Centro-Nord ed il Sud. Nel Nord il numero medio complessivo di liste nel 2009 diminuisce rispetto al 2004 (17,6 nel 2009 e 21,1 nel 2004); nelle province del Centro il numero medio di liste è pressoché immutato (15,3 nel 2009 e 15,5 nel 2004); nel Sud le liste sono mediamente 23,8 nel 2009 rispetto al 20,4 del 2004. Nord

e Sud fanno registrare, perciò, due tendenze opposte. L'identica tendenza che si registra per la coalizione di centrodestra: una diminuzione del numero delle liste nel Nord ed un aumento nel Sud. Per la coalizione di centrosinistra, si registra invece una diminuzione generalizzata del numero di liste che la compongono, senza distinzione fra zone geografiche. L'aumento del numero di partiti che compongono la coalizione di centrodestra nelle province del Meridione risponde perciò alla logica di quel comportamento diffuso degli elettori che preferiscono votare il candidato anziché il partito e la coalizione.

Venendo alla comparazione fra le due elezioni, anche in questo caso utilizzeremo un indicatore sintetico, l'indice di volatilità di blocco, per comprendere l'andamento complessivo del voto, soffermandoci su qualche caso che presenta differenze significative. In considerazione di quanto abbiamo detto circa la numerosità delle liste nelle provinciali e la non corrispondenza dell'offerta elettorale nelle due elezioni, abbiamo operato delle semplificazioni che ci consentono un calcolo dell'indice di volatilità in maniera abbastanza omogenea. Le semplificazioni riguardano soprattutto la composizione dei blocchi. Nelle Europee ogni partito partecipava singolarmente, mentre nelle provinciali i partiti erano, quasi sempre, tutti raggruppati in coalizioni. Abbiamo tenuto conto, perciò, della prevalenza della composizione dei due schieramenti per come si presentavano alle provinciali per costituire i due principali "blocchi" sui quali verificare la variazione della percentuale di voto. Cosicché per il centrosinistra, abbiamo considerato un unico "blocco" i partiti: Pd, Idv, Sinistra e Libertà (nelle Europee mentre alle provinciali, frequentemente, i partiti Sinistra Democratica, Verdi e Socialisti correvano separatamente pur nella stessa coalizione), Rifondazione Comunista, Sinistra Europea e Comunisti Italiani (che alle Europee erano sotto lo stesso simbolo). Analogamente, per il centrodestra abbiamo inteso un unico "blocco" il Pdl e la Lega. Per le provinciali abbiamo considerato le percentuali ottenute da tutti i partiti dello schieramento con l'eventuale aggiunta dei voti ottenuti dai partiti che si presentavano al di fuori della coalizione ma facenti parte dello stesso "blocco" così come era stato indicato in precedenza. Un discorso a parte per l'Udc, che nel calcolo dell'indice viene mantenuto come partito autonomo poiché alle provinciali non è sempre con la stessa coalizione di centrodestra, e si presenta anche con altre liste al di fuori dei poli oppure con il centrosinistra. Quindi, il calcolo dell'indice di volatilità sarà operato su due blocchi di partito, centrodestra e centrosinistra, e sull'Udc.

Dalla tabella 8 notiamo che l'indice sintetico medio di volatilità, così calcolato, è diverso fra le tre principali zone: 3,0 al Nord, 2,3 al Centro, 5,9 al Sud. Un primo elemento che spiega la maggiore volatilità elettorale nel Meridione è rintracciabile nel maggior numero di liste in competizione nelle provinciali:

oltre ai due principali schieramenti, erano presenti altri candidati presidenti che, con le loro liste, hanno sottratto voti ai partiti e complessivamente ai “blocchi” che abbiamo considerato nel nostro calcolo.

**Tabella 3. Voti per “blocchi” e volatilità elettorale (valori medi provinciali) per zone geografiche, elezioni Europee e Provinciali 2009**

	CS		CD		UDC		volatilità
	Prov	Eur	Prov	Eur	Prov	Eur	
Nord	37,1	36,0	53,3	55,6	5,4	5,7	3,0
Centro	52,1	50,8	38,4	40,4	5,6	5,3	2,3
Sud	42,9	45,2	43,3	41,5	9,3	8,5	5,9
Italia	44,0	44,0	45,0	45,8	6,8	6,5	3,7

Nel “blocco” CS (centrosinistra) sono compresi nelle Europee i partiti: PD, IDV, Sinistra e Libertà, Rif.Com.-Sin.Europea-Com.It., Lista Pannella-Bonino; nelle Provinciali, gli stessi partiti e le liste locali presenti nella coalizione di centrosinistra.

Nel “blocco” CD (Centrodestra) sono compresi nelle Europee i partiti: PDL e Lega Nord; nelle Provinciali gli stessi partiti e le liste locali presenti nella coalizione di centrodestra.

Fonte: Ns. elaborazione su dati Ministero Interno

La verifica più dettagliata per singole province, ci restituisce un quadro non molto dissimile da ciò che abbiamo rilevato in precedenza. Nelle province del Centro-Nord, tranne qualche caso, il voto risulta molto più stabile rispetto alle province del Sud. Particolare appare l’indice di volatilità – che, ricordiamo, misura la percentuale di elettori che hanno sicuramente votato per due diversi partiti o schieramenti nelle due elezioni – nelle province di Barletta-Andria-Trani con il 13,20, di Isernia con l’11,38 e di Crotone con il 9,88. A titolo di esempio, per queste tre province meridionali andiamo a vedere più nel dettaglio quali possono essere i motivi che hanno determinato un alto indice di volatilità, desumendoli unicamente dai risultati elettorali.

Nella nuova provincia di Barletta-Andria-Trani, alla Provincia il candidato del centrodestra, sostenuto da 11 liste, è eletto al primo turno. All’interno della coalizione vincente il PDL riesce ad ottenere il 23,9% dei consensi e al secondo posto si piazza una lista locale “La Puglia prima di tutto” con il 9,6%. Altre liste presenti a livello nazionale o alle Europee, quali Mpa, La Destra, Libertas Democrazia Cristiana, sono al di sotto del 3% e non riescono ad ottenere alcun seggio. La coalizione di centrosinistra, formata dal PD, Rifondazione Comunista-Sin. Europea-Com. It., Verdi e due liste locali, ottiene solo il 21,6%. Supera il risultato del centrosinistra il candidato presidente dell’Udc che dispone di 9 liste, alcune delle quali di ispirazione locale e di dichiarato sostegno nel simbolo al candidato presidente, che ottiene per i partiti della coalizione il 23,0%. Proprio il relativo successo di questa terza coalizione fa aumentare la volatilità nella comparazione Europee-Provinciali.

Anche nella piccola provincia di Isernia la numerosità delle liste della coalizione nelle provinciali gioca a vantaggio del candidato. Vince il candidato del centrodestra al primo turno con il 64,4% dei consensi, forte, appunto, del sostegno di 9 liste che “frammentano” il consenso fra i partiti della coalizione. Il Pdl, primo partito della coalizione ottiene solo il 16,6%, mentre 7 liste sono comprese fra il 5,3% e l’8,7%. Il candidato del centrosinistra ottiene solo il 18,0%, con il Pd al 9,1% ed altre due liste di sinistra che complessivamente ottengono l’8,1% dei consensi. Alle Provinciali il successo della coalizione di centrodestra – ed il conseguente calo del centrosinistra nel cui calcolo complessivo viene incluso il 10,3% di Idv, che correva da solo – ha determinato un indice elevato di volatilità fra le due elezioni che consideriamo.

La provincia di Crotone, anch’essa da considerare “piccola” per numero di elettori, presenta una situazione ancora più particolare. 30 liste, due candidati presidenti “non ufficiali” per il centrosinistra, il partito più votato (Pdl) al 13,0%, il simbolo del Pd deliberatamente non presente sulla scheda elettorale. Una siffatta situazione, con il centrosinistra spaccato porteranno alla vittoria al ballottaggio del candidato di centrodestra, probabilmente appoggiato al secondo turno dal candidato di centrosinistra escluso dal ballottaggio e presidente uscente della Provincia. Se sommiamo i voti dei partiti che sostenevano i due candidati di centrosinistra, ottenuti nel primo turno, alle Provinciali abbiamo un netto migliore risultato di questo “blocco” rispetto alle Europee, mentre è negativo il saldo dei voti sia per il centrodestra che per l’Udc.

I casi appena descritti di province meridionali, per gli elevati valori di volatilità riscontrati, sono quelli più interessanti al nostro scopo di verificare la “fedeltà leggera”, ma il fenomeno del voto “diviso” è presente, sebbene in forme più contenute, in altre parti d’Italia. Ad Alessandria, alle Provinciali, il candidato di centrosinistra, forte di 9 liste, ottiene molti più voti di quelli ottenuti dai partiti considerati appartenenti a questo “blocco” nelle Europee. All’opposto il candidato di centrodestra e quello dell’Udc, ottengono meno voti alle Provinciali. A differenza delle province del Meridione, ad Alessandria i due principali partiti, Pdl e Pd, non si discostano molto nelle percentuali ottenute nelle due elezioni in contemporanea.

Sia a Belluno che a Sondrio, la coalizione di centrosinistra ottiene molti più voti alle Provinciali rispetto alle Europee, pur non riuscendo a vincere la competizione. In queste due province a perdere i maggiori consensi alle Provinciali è la Lega Nord, consensi che sono ottenuti in più da liste locali di centrosinistra di sostegno al candidato presidente.

Nelle province del Centro Italia, che presenta i dati di maggiore stabilità fra le due elezioni, nella piccola provincia di Fermo si registra il valore dell’indice di volatilità più elevato. Anche in questo caso sono le liste locali, presenti nelle

provinciali, che sottraggono voti ai partiti più grandi. Per avere una dimensione di ciò che è accaduto, citiamo il fatto che il Pdl ottiene circa 18,5 punti in meno rispetto alle Europee, mentre ci sono liste locali di sostegno al candidato presidente che superano il 10%.

Ritornando ad una questione posta all'inizio, vale a dire se l'accorpamento delle elezioni favorisce qualche partito o coalizione, inequivocabilmente i dati elaborati ci indicano che non c'è un blocco di partiti o una coalizione che ottiene migliori risultati in una elezione rispetto all'altra. Sia il blocco dei partiti di centrodestra che quello di centrosinistra mediamente ottengono la stessa percentuale di voti nelle due elezioni. Nelle singole province, come abbiamo visto, la situazione è però differente nel senso che particolari condizioni dell'offerta elettorale nelle provinciali possono determinare un migliore risultato per l'uno o l'altro blocco.

Se, invece, consideriamo i singoli partiti quasi tutti e quasi sempre nelle provinciali sono penalizzati dalla frammentazione dell'offerta e dal voto alla persona. Per cui non è infrequente trovare che i due principali partiti, Pdl e Pd, passino da percentuali superiori al 30% nelle Europee a poco più del 10% nelle Provinciali.

## *5. Conclusioni*

La comparazione di elezioni diverse che si svolgono nella stessa tornata o a distanza anche di uno o due anni, come nella prima repubblica, mette in evidenza, in primo luogo, la diversità di un carattere fondamentale del voto: la fedeltà al partito politico. Nella prima repubblica la stabilità elettorale era una costante, stabilità che non veniva intaccata neanche dalla diversità della competizione e dalla posta in gioco. La fedeltà al partito era la norma, quindi eravamo in presenza soprattutto di un elettore che votava per "appartenenza", o incline a votare secondo una "opinione" che restava molto solida nel tempo, mentre la categoria degli elettori di "scambio" manteneva la fedeltà dell'appartenenza<sup>8</sup>. Nel momento in cui aumentava la percentuale di elettori di "opinione", dando vita a spostamenti percentuali dell'ordine del 4-5% di voti per uno o due partiti, spostamenti attualmente più che normali, si parlava di "terremoto" elettorale<sup>9</sup> e via dicendo, proprio nel senso di dare una immagine di sconvolgimento

---

<sup>8</sup> Le categorie di elettori sono quelle definite da Parisi e Pasquino (1977)

<sup>9</sup> Celso Ghini (1976) intitolò un libro di commento alle elezioni regionali del 1975, "Il terremoto del 15 giugno". Quel "terremoto" aveva comportato che nelle 15 regioni a statuto normale nelle quali si era votato, il Pci si era avvicinato di molto alla Dc; rispetto alle elezioni

rispetto alla stabilità elettorale che caratterizzava quegli anni (Diamanti 2009, Corbetta-Parisi-Schaade 1996, Cartocci 1990).

La volatilità elettorale della seconda repubblica è determinata dal cambiamento avvenuto nei criteri di scelta dell'elettore. Abbandonata la scena politica i partiti dalla robusta organizzazione e dai riferimenti ideologici netti, si afferma una frammentazione del sistema dei partiti causata e frutto nello stesso tempo dell'assenza di certezze che riusciva a dare il voto di appartenenza. Prima che sia il cittadino elettore ad operare una nuova scelta elettorale secondo nuovi criteri, sono gli eletti che con molta facilità cambiano partito. Il cambiamento di casacca degli eletti contribuisce quasi ad autorizzare l'elettore a votare secondo una diversa convenienza. Il voto disgiunto in elezioni che si svolgono in contemporanea è l'attestazione di una nuova modalità del comportamento elettorale.

Sulla mobilità hanno influito anche le riforme elettorali, che a partire dal 1993, hanno fatto emergere, tra le altre cose, il cambiamento del comportamento elettorale rispetto alla prima repubblica. Un dato che è sempre balzato all'attenzione degli osservatori è quello relativo al voto differenziato nel sistema misto, per la Camera, il "mattarellum", utilizzato nelle elezioni del 1994, 1996 e 2001. Il risultato di coalizione nel maggioritario non ha coinciso mai, a volte in misura rilevante, con la somma del risultato proporzionale dei partiti che facevano parte della stessa coalizione. E' stato sempre alquanto difficile indagare sulle cause del "differenziale di coalizione" (De Sio 2006), dato che l'ipotesi del voto strategico (Duverger 1970) non sempre reggeva a spiegare la rilevanza del fenomeno (Venturino 2002).

Uno dei criteri che aiutano l'elettore nella sua scelta è certamente la fiducia in una persona prima ancora che in un partito. L'effetto voto alla persona ha un chiaro riscontro nelle due *election day* che abbiamo considerato, nel 2008 e nel 2009. Nel 2008 si è votato alla Camera con un sistema che non prevedeva una scelta anche dei candidati. Le liste erano bloccate e l'elettore poteva scegliere solo il partito. Nelle provinciali, pur non avendo l'elettore la facoltà di scegliere il candidato in una lista, aveva la possibilità di votare per uno dei tanti candidati. E trattandosi di candidati di un collegio relativamente piccolo, gli elettori erano in grado di conoscere almeno uno o più candidati da votare.

Nel 2009 si è votato, invece, per le Europee che mantengono un sistema elettorale con voto di preferenza, anzi con voti di preferenza dato che si possono esprimere due o più preferenze in ogni circoscrizione. Nonostante ciò, in questo

---

della Camera del 1972 la Dc era passata dal 38,7% al 35,3% ed il Pci dal 27,2% al 33,5%. Molti analisti elettorali, comunque, erano soliti parlare di terremoto anche in presenza di spostamenti che considereremmo minimi secondo i parametri attuali.

caso il voto alla persona ha influito parzialmente poiché i candidati erano relativamente conosciuti dall'elettore, erano "distanti" per la vastità delle circoscrizioni e, per ultimo, il tipo di elezione, la posta in gioco, non mobilita né grandi elettori, né semplici attivisti di partito alla ricerca della preferenza.

Le elezioni provinciali comparate con le Europee e quelle della Camera, per motivi diversi, favoriscono la scelta personale. I risultati diversi fra provinciali e le altre elezioni che si svolgono in contemporanea sono conseguenza di due modalità di scelta non coincidenti nei criteri.

La differenza di voto nelle elezioni in contemporanea, si è visto, non si registra nella stessa misura in ogni parte d'Italia. Nelle province meridionali le differenze sono, a volte notevoli, e dipendono soprattutto dal diverso criterio utilizzato per la propria preferenza, improntato più che altro alla possibilità di scelta personale del candidato. Andando più a fondo nell'analisi dei risultati elettorali, casi di voto alla "persona" sono abbastanza frequenti in altre province del centro-nord. Il successo di alcune liste "civiche" locali in alcuni territori ed il successo personale di qualche candidato nelle provinciali attestano l'affermazione di un tale criterio di scelta dell'elettore.

Alla luce di questa analisi, volendo offrire una possibile risposta a coloro – i partiti politici di maggioranza e di opposizione – che si ponevano la questione se fosse opportuno abbinare più elezioni nel cosiddetto *election day* perché si sarebbe potuto verificare un effetto di trascinamento di una scelta per una elezione sull'altra, dobbiamo pensare alle elezioni in contemporanea, soprattutto, come due eventi distinti. Anche se risulta impossibile poter distinguere le motivazioni che sono alla base della scelta dell'elettore nelle due o più schede che riceve al seggio, sia il risultato differenziato che la conduzione delle campagne elettorali, anch'esse solitamente diversificate fra tipo di elezione, ci fanno propendere per la tesi che un voto in una elezione non "trascina" l'altro in una diversa elezione che si svolge in contemporanea.

Un sicuro effetto di trascinamento avviene, però, in fatto di partecipazione elettorale. Ad apportare un beneficio alla partecipazione sono soprattutto le elezioni locali. Nel 2008 quando alle provinciali e comunali erano abbinate le elezioni politiche – consultazioni quest'ultime nelle quali, per l'importanza che rivestono, la partecipazione raggiunge i più alti livelli – l'effetto di trascinamento delle elezioni locali erano stato meno vistoso. Solo in alcune delle province del Meridione dove si era votato per entrambe le consultazioni, si era notato nel 2008 un incremento dei votanti rispetto al 2006 per la Camera. Nel 2009, la relativa importanza assegnata dagli elettori al rinnovo della rappresentanza italiana nel Parlamento Europeo, ha fatto emergere il maggiore interesse per le elezioni locali e, nello specifico, di quelle provinciali. Si è registrata, infatti, una maggiore partecipazione alle Europee in quelle province dove si vo-

tava in contemporanea per il rinnovo dei consigli provinciali. Non però con un aumento di votanti in misura omogenea in ogni parte d'Italia. Nel Nord nelle province dove si rinnovavano i consigli si è avuto un incremento medio di 6,6 punti di partecipazione elettorale rispetto alle altre province dove si votava solo per le Europee. Nel Centro l'incremento di partecipazione è stato di 8,3 punti e nel Meridione la differenza è stata di 16,1 punti. Quanto sia stato importante il fattore voto alla persona nelle provinciali nelle regioni meridionali lo si desume da un altro dato sulla partecipazione. In Sicilia e Sardegna, regioni dove si votava esclusivamente per le Europee, la percentuale di votanti è stata rispettivamente del 49,2% e del 40,9%, molto più basse rispetto alla media delle altre regioni del Sud, comprese nella circoscrizione meridionale, del 62,0% e della media nazionale del 65,1%.

La diversa partecipazione sia rispetto al tipo di elezioni che sul territorio è sintomatica del carattere volatile del voto e delle motivazioni che stanno alla base delle scelte dell'elettore, il quale tra le diverse opzioni valuta anche quella di recarsi a votare. L'instabilità elettorale nella seconda repubblica è forse il tratto più saliente della vita dei partiti politici a partire dal 1994, nonché un altro evidente segno della loro crisi organizzativa.

### *Bibliografia*

Bartolini S., (1986), *La volatilità elettorale*, in "Rivista Italiana di Scienza Politica", n. 3, pp. 363-400.

Bartolini S., Mair P. (1990), *Identity, Competition, and Electoral Availability*, Cambridge University Press, Cambridge.

Cartocci R. (1990), *Elettori in Italia. Riflessioni sulle vicende elettorali degli anni ottanta*, Il Mulino, Bologna.

Chandra K. (2009), *Why voters in patronage democracies split their tickets: Strategic voting for ethnic parties*, in "Electoral Studies", n. 28, pp. 21-32.

Corbetta P., Parisi A.M., Schaade H. (1996), *Elezioni in Italia: struttura e tipologia delle consultazioni politiche*, Il Mulino, Bologna.

De Luca R. (2001), *Il ritorno dei «campioni delle preferenze»*, in "Polis", n. 2, pp. 227-245.

- De Luca R. (2004), *Consenso elettorale e partiti. Le liste "fai da te" nel voto comunale*, in Raniolo F. (a cura di), *Le trasformazioni dei partiti politici*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- De Sio L. (2006), *C'era una volta la doppia scheda. Voto differenziato e differenziale di coalizione nelle elezioni politiche del 2001*, in "Polis", XX, n. 3, dicembre, pp. 373-402.
- Diamanti I. (2009), *Mappe dell'Italia politica. Bianco, rosso, verde, azzurro... e tricolore*, Il Mulino, Bologna.
- Duverger M. (1970), *I partiti politici*, Comunità, Milano.
- Galli G. (1966), *Il bipartitismo imperfetto. Comunisti e democristiani e in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Ghini C. (1976), *Il terremoto del 15 giugno*, Feltrinelli, Milano.
- Natale P. (2000), *Il comportamento elettorale: la fedeltà leggera*, in Chiaramonte A., D'Alimonte R. (a cura di), *Il maggioritario regionale*, Il Mulino, Bologna.
- Natale P. (2002), *Una fedeltà leggera: i movimenti di voto nella seconda repubblica*, in D'Alimonte R. e Bartolini S. (a cura di), *Maggioritario finalmente? La transizione elettorale (1994-2001)*, Il Mulino, Bologna.
- Natale P. (2008), *Sempre fedeli: il voto che ristagna*, in Mannheimer R. e Natale P. (a cura di), *Senza più sinistra*, Il Sole 24 ore, Milano.
- Parisi A., Pasquino G. (1977), *Relazioni partiti-elettori e tipi di voto*, in Parisi A., Pasquino G. (a cura di), *Continuità e mutamento elettorale in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Pedersen M.N. (1979), *The Dynamics of European Party Systems: Changing Patterns of Electoral Volatility*, in "European Journal of Political Research", vol. 7, pp. 1-26.
- Reif K. e Schmitt H. (1980), *Nine Second-Order National Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of European Elections Results*, in "European Journal of Political Research", vol. 8, n.1, pp. 3-44.
- Venturino F. (2002), *Il voto differenziale nelle elezioni per la Camera dei Deputati del 1996 e 2001. Un'analisi descrittiva e causale*, in "Quaderni dell'Osservatorio Elettorale", n. 47, ottobre, pp. 5-31.

# **Las elecciones municipales de 2007 en España**

## **¿Entre el primer o el segundo orden?**

di Irene Delgado Sotillos (Università UNED, Madrid)

### *Introducción*

Las elecciones constituyen un objeto de estudio en continua expansión dentro de la Ciencia Política española. Buena prueba de ello es la creciente bibliografía dedicada a la observación de las diversas dimensiones del voto, las preferencias de los electores, los niveles de participación y otros rasgos, de los sucesivos procesos electorales convocados en la actual etapa democrática. Por contra, en España no ha tenido lugar un desarrollo tan notable de la investigación sobre los procesos electorales en el ámbito municipal como sí ha sido en el caso de las elecciones generales y las elecciones a los Parlamentos regionales. Una razón estriba en la constatación del predominio de la política estatal y la política autonómica frente a una más reducida relevancia de la política municipal. Incluso buena parte de los análisis del ámbito político local parecen concluir con escasas observaciones propias de esta arena política y abundantes elementos específicos de política nacional (Capo, 1991:143; Delgado, 1995, Delgado, 1997:287). Este vacío por la falta de producción académica que investigue el escenario local motivó antaño calificar a los estudios electorales municipales como “fenómenos recientes” dentro de la ciencia política (Vallés y Sánchez, 1994:365). Esta ya no es una afirmación eximente de la insuficiencia de análisis dado que el balance en 2008, cifra en ocho, los procesos electorales municipales celebrados en nuestro país en un plazo de veintiocho años, razón suficiente para intentar cubrir esta laguna y ofrecer una aportación sobre las elecciones municipales. El objetivo de este trabajo pretende contrastar algunas de las hipótesis más relevantes planteadas en el estudio de las elecciones municipales, así como examinar después de más de un cuarto de siglo de democracia local en España la evolución de los apoyos electorales de los principales partidos políticos en este tipo de procesos tomando como pretexto la celebración de las elecciones municipales de 2007. Nuestro propósito encierra un cierto nivel de generalidad, ya que este trabajo analiza datos agregados de resultados electorales de ahí que, su contenido no abunde en el rasgo descriptivo de las diversas realidades municipales. Trataremos de conocer si los resultados de las elecciones municipales denotan

factores de comportamiento interpretables en clave nacional; si las elecciones municipales preanuncian los resultados de las siguientes elecciones generales, intentando, en todo caso, determinar a raíz del análisis de los resultados, la importancia que los ciudadanos otorgan a estos procesos electorales.

### *1. Las elecciones municipales dentro del marco electoral general*

La interconexión que se establece entre la política nacional y la política local está cada vez más acentuada y determina una interacción permanente entre los dos niveles de actividad política. En cualquier caso, es justo también reconocer que las elecciones municipales en España denotan ciertas especificidades. Por una parte, no son un único proceso sino una gran multitud de ellos convocados simultáneamente en circunscripciones con rasgos sociodemográficos y políticos muy diferentes entre sí. Por otra parte, no todos los actores que intervienen en estos escenarios políticos son los mismos. La diversidad en la implantación de los partidos y, consecuentemente, de los apoyos electorales, es una realidad constatable y determinada en gran medida por la magnitud de la circunscripción electoral. Así, no es extraño encontrar partidos pequeños, de ámbito local, o listas de partidos independientes en municipios pequeños, en convivencia con distritos de tamaño diverso en los que la ubicación geográfica y el sistema electoral permite y/o penaliza la presencia de determinados actores políticos. Es más complejo de lo que se pudiera pensar determinar el límite fronterizo entre lo local y lo nacional dada la diversidad de resultados que se obtienen en una única convocatoria y la fragmentación tanto de municipios como de fuerzas políticas, por cuanto no es extraño caer en la tentación de extrapolar los resultados obtenidos fundamentalmente en los grandes municipios o capitales de provincia e interpretarlos, por ejemplo, en clave nacional. En este sentido es conveniente aportar un breve apunte sobre la estructura municipal española pues numerosas veces se ha puesto de manifiesto la gran diversidad de realidades que se ubican bajo el rótulo genérico del "nivel municipal" o el "gobierno local". En tanto en cuanto las unidades políticas son los Municipios, y sólo a un nivel secundario, se sitúan las Provincias, nuestra la variación oscila desde municipios con menos de un centenar de habitantes hasta las millonarias ciudades de Barcelona o Madrid. Debe tenerse siempre presente esta heterogeneidad cuando hablamos de la realidad municipal española pues ofrece una gran diversidad asociada con la distribución de su población y de sus municipios. La proporcionalidad inversa

que se establece entre los habitantes y el tamaño del municipio en el que habitan va a determinar significativamente esta complejidad a la que aludimos. De los más de 8 mil municipios el 57% de ellos concentra tan sólo al 15% de los electores frente al 1,5% de los municipios urbanos, con más de 50 mil habitantes, en los que habita el 51,7% del electorado español. De forma similar, el grueso de la representación política se concentra en los municipios de menos de 251 habitantes.

En este contexto, podría no ser enteramente apropiado hablar de “sistema electoral” si nos referimos al ámbito municipal español. La diversidad de las estructuras locales en España ha obligado a dar un tratamiento específico a un elevado número de municipios de tamaño pequeño y a entidades locales menores. El legislador hubo de tener en cuenta un panorama heterogéneo y fragmentado y estableció dos modelos electorales diferentes: se adopta un sistema mayoritario para los municipios más pequeños y un sistema proporcional, para el resto de las circunscripciones municipales<sup>1</sup>. Sobre esta base la competencia electoral para la elección de concejales se establece a partir de la presentación de listas cerradas y bloqueadas. El número de concejales se distribuye entre estas listas mediante la aplicación de una fórmula proporcional de la media más elevada, método d'Hondt, que es el mismo que se utiliza para la elección de diputados al Congreso así como la que se aplica también para la elección de la inmensa mayoría de los parlamentarios autonómicos. Para poder participar en la distribución se requiere haber obtenido al menos el 5% de los votos válidos emitidos en el municipio. En estos municipios el alcalde se elige por los concejales entre los cabezas de lista de los grupos que hayan obtenido representación, requiriéndose alcanzar la mayoría absoluta de los votos de los concejales. En otro caso, queda proclamado alcalde el cabeza de la lista que haya obtenido mayor número de votos. En los municipios con menos de 250 habitantes, los 5 puestos a elegir se proveen mediante presentación de listas abiertas y sistema mayoritario con voto limitado (se pueden votar un máximo de 4 entre los 5 candidatos que se presentan en el municipio). Quedan elegidos concejales los

---

<sup>1</sup> Para la elección de los ayuntamientos la ley define a cada municipio como circunscripción electoral propia y establece una escala con el número de concejales que componen el Ayuntamiento definiendo 8 tramos de municipios según sus habitantes. Esta escala va de los 5 concejales en los municipios de hasta 250 habitantes, 7 concejales en los municipios que tienen entre 251 y 1.000 habitantes aumentando progresivamente en los sucesivos tramos hasta alcanzar 25 concejales para los municipios que tengan entre 50.000 y 100.000 habitantes. A partir de esta cifra, a los municipios con más de 100.000 habitantes les corresponde 1 concejal más por cada 100.000 habitantes adicionales o fracción, añadiéndose 1 más en caso de que la cifra resultante sea par (LOREG, art. 179.1).

5 candidatos que hayan obtenido más votos. Por su parte, es proclamado alcalde el candidato que haya obtenido el mayor número de votos.

Razonar en términos de procesos electorales agregados implica una fuerte distorsión, en la medida en que el número de municipios, su localización geográfica y la distribución de la población ofrecen amplias diversidades. Sin embargo, en última instancia la búsqueda de la consolidación del proceso electoral municipal se ha realizado ya a través de ocho convocatorias electorales, en las que se han elegido a los representantes locales de los numerosos municipios españoles. La aportación sobre la multitud de consultas electorales convocadas en un mismo día es una labor ardua y costosa de la que se desprenden a primera vista una elevada fragmentación y una dificultad extrema, que pueden llegar a generar más complejidad en el análisis por los posibles contagios en los comportamientos electorales. Se ha aludido así a la distorsión que una aproximación municipal puede generar al concluir con resultados generales sobre aspectos muy distintos y diferenciados de cada una de las unidades de análisis (Capo, 1991:143).

## *2. Las elecciones municipales y el proceso político nacional*

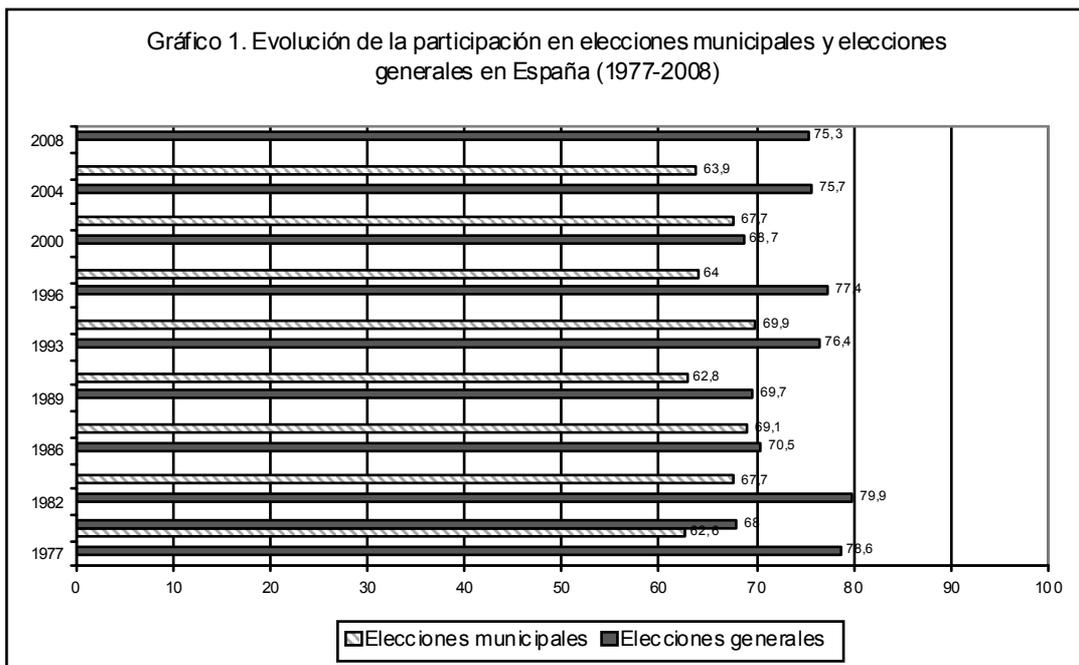
Ciertos indicadores permiten calificar a las elecciones municipales como acontecimientos políticos de menor impacto dentro del sistema político, por tolerar un mayor predominio y dependencia del sistema político superior en el que se insertan, lo que las convierte en elecciones de *segundo orden*. En ellas, los niveles de movilización electoral respecto a otro tipo de procesos electorales que son calificados *primer orden* -elecciones legislativas o elecciones presidenciales- son menores; los ciudadanos emiten en estos procesos un voto de descontento hacia el partido del gobierno, de manera que aquel obtendrá peores resultados en estas elecciones a diferencia de si se celebrasen elecciones de *primer orden*. Esta distribución de apoyos electorales afectarán al resto de los grandes partidos quienes, como consecuencia de que para los electorales existen menos razones para emitir un voto estratégico, verán reducidos sus apoyos electorales; y, consecuentemente, partidos menores, con escasas posibilidades de representación en la arena política estatal se benefician de este comportamiento electoral (Reif y Schmitt, 1980:23; Reif, 1997:117; Marsh, 1998:592). Diversos estudios han revisado esta teoría y han puesto de manifiesto las notables diferencias que el escenario político de *segundo orden* viene experimentando desde la década de los años

noventa (Irwin, 1995:185, McLean et al, 1996:5; Heath et al, 1999:407). Parece confirmarse un cambio en el comportamiento de los votantes como consecuencia de la mayor influencia que, en términos políticos, adquieren las instituciones de *segundo orden* lo que obliga a replantear los paradigmas que sustentan estos postulados teóricos (Marsh, 1998:598; Rallings y Thrasher, 2005:592; Schmitt, 2006:199).

### *Influencia de la coyuntura política sobre los niveles de participación en las elecciones municipales*

Dejando a un lado situaciones excepcionales, los niveles de participación en elecciones municipales en España se sitúan en una “banda” de oscilación relativamente estrecha que bascula entre el 70 y el 62%, requiriendo estos flujos participativos de una interpretación general y un análisis pormenorizado que dirige la atención por un lado, hacia el vínculo existente entre el nivel de participación en las elecciones municipales y la coyuntura general referida a la arena de primer orden, y por otro lado, a las especificidades de los resultados en el escenario local. Desde la primera perspectiva, las cifras confirman que elecciones municipales pueden ser calificadas como elecciones de *segundo orden* por cuanto los índices de abstención electoral son más altos que en las elecciones legislativas. Pero también es cierto que, algunas elecciones municipales han presentado niveles de participación prácticamente idénticos a sus más cercanas consultas generales, como ocurrió entre las elecciones generales de 2000 y las elecciones municipales de 2003, y entre las elecciones generales de 1986 y las elecciones municipales de 1987, con una mínima diferencia entre comicios de 1,3 y 1,4 puntos porcentuales respectivamente. En este sentido, no es arriesgado afirmar que en España el nivel de participación en elecciones municipales se ha situado siempre por debajo del nivel de participación en elecciones generales, si bien la tendencia ha seguido una evolución irregular a lo largo del tiempo, ubicándose en el clima más o menos participativo derivado de la coyuntura política que se construye alrededor de las elecciones generales y que contagia a las elecciones municipales. Los datos confirman que las elecciones generales y la arena de *primer orden* es donde se han expresado siempre, a lo largo de la historia electoral democrática de estos últimos treinta años, los momentos de mayor movilización; y además, éstos han sido más intensos cuando los procesos electorales estaban vinculados a expectativas de cambio político. Por el contrario, las depresiones participativas se localizan invariablemente en elecciones de *segundo orden* (Pallarés y Delgado, 2001:101; Delgado, 2005: 222 y 2006:191).

Fuente: elaboración propia. Datos oficiales de la Junta Electoral Central y del Ministerio del Interior.



Las fluctuaciones en la distribución de los niveles de movilización en las ocho elecciones municipales convocadas a lo largo del período democrático han atendido a razones de diversa índole en las que se combinan elementos propios del escenario municipal con elementos derivados de la coyuntura política estatal. Lejos del pronóstico, la menor participación de los primeros comicios municipales de 1979 fue un rasgo singular, al no despertaron estos comicios “fundacionales” el entusiasmo esperado por las fuerzas políticas a imagen de lo que había ocurrido en las elecciones legislativas precedentes. La razón estribó en que aquéllas elecciones municipales convocadas apenas un mes después de las elecciones legislativas de 1979, en un marco de gran excitación política y electoral, acusaron el cansancio de los electores, quienes, por quinta vez en un período de 28 meses, fueron llamados a las urnas. Frente a este comportamiento, las elecciones de 1991 convocadas en un ciclo de calma política y continuidad, han sido, junto con aquéllas, elecciones municipales con muy bajos índices de participación, en este caso el menor de todo el período democrático, alcanzando la cifra de apenas el 63% sobre el censo electoral. El fuerte incremento de la abstención en 1991 se localizó especialmente en las zonas urbanas y fue consecuencia de una primera reacción del electorado a los escándalos políticos que jalaron la política

nacional en la primera mitad de los años noventa. Esta menor participación afectó especialmente al entonces partido del gobierno, PSOE, imputado en los casos de corrupción y financiación ilegal. La abstención fue el principal refugio para los electores descontentos con la gestión de los socialistas, ante las dificultades que encontró el PP tras su refundación para captar al electorado, y al ser aún un partido que la ciudadanía no percibía como alternativa de gobierno.

Las elecciones municipales más participativas han sido, sin duda alguna, elecciones de cambio. En este grupo se emplazan las elecciones municipales de 1995 celebradas en un marco de expectativa de alternancia política – precedido por los resultados de las elecciones europeas de 1994<sup>2</sup>-, de ahí que la participación electoral alcanzara elevados niveles que pronto se convertirán, en los mayores índices de participación de nuestra historial electoral local, al arrastrar a las urnas al 70% del electorado. Los resultados fueron claramente favorables al PP, en el marco de un proceso de movilización/desmovilización selectivo respecto a las anteriores elecciones: el contexto político ofrecía incentivos a la movilización a los partidarios de aquél partido, en base a la expectativa de cambio, mientras no los ofrecía a sectores de anteriores votantes socialistas en un escenario de continuada erosión de la imagen del PSOE (Delgado y López Nieto, 1997:251). Las elecciones de 1995 remiten a un proceso electoral en el que está latente cierta interconexión entre la política municipal y la política estatal, y del análisis de sus resultados se extrae una dosis de “castigo” al gobierno nacional por los escándalos políticos iniciados en el escenario nacional en 1990<sup>3</sup>; estarían, por tanto, imbricadas en el ambiente político nacional e intrínsecamente ligadas a variables exógenas al propio proceso electoral municipal. Lógicamente, no podemos dejar de barajar también como influjo, en 1995, los resultados de las elecciones legislativas de 1993, adelantadas por el gobierno de González, y sobre las que se proyectaba la posibilidad de cambio gubernamental al confirmarse el PP como una opción política alternativa para los electores. Si bien, las elecciones municipales de 1987 también se emplazarían, junto con las anteriormente mencionadas, en el grupo de elecciones municipales participativas, fueron comicios en los que la “triple convocatoria electoral” – elecciones municipales, elecciones a 13 Parlamentos autonómicos y elecciones europeas – marcó un hito que

---

<sup>2</sup> Recordemos que por vez primera el PP, entonces partido en la oposición, obtiene una victoria a nivel nacional.

<sup>3</sup> Confirman el cambio de comportamiento electoral en los municipios urbanos ya percibido con anterioridad en las elecciones municipales de 1991 (Delgado, 2005:204).

contradecirían en parte, rasgos específicos de *segundo orden*<sup>4</sup> toda vez que se aleja de la influencia del marco político estatal. En aquella coyuntura no estaba en juego un cambio electoral, por lo que resultaría complejo contemplar este fenómeno como factor explicativo de la alta movilización; más bien al contrario, los resultados de aquellas elecciones municipales expresaron la satisfacción con los gobiernos locales tal y como indica la continuidad en los resultados obtenidos por la principales fuerzas política, y, la elevada movilización pudo deberse singularmente al “arrastre” de la convocatoria de elecciones municipales junto con los otros dos llamamientos a las urnas en un mismo día, un incentivo directo a la participación.

Las elecciones de 2003 y 1983, ambas con una participación electoral cifrada en el 67,7%, unidas a las elecciones municipales de 1999 y las más recientes de 2007, todas ellas han sido procesos electorales que remiten a factores de continuidad en aquella tendencia electoral. Las municipales de 1983 estuvieron precedidas por el cambio de ciclo político iniciado en los años ochenta a nivel nacional, lo que si bien pudo influir sobre la movilización, tendría mayor impacto la primera convocatoria de elecciones de representantes de los Parlamentos regionales en 13 Comunidades Autónomas, que se celebraba por primera vez conjuntamente. En otro sentido, la coyuntura política nacional de 2003 estuvo marcada por movilizaciones y presencia masiva de ciudadanos en la calle en protesta ante las decisiones tomadas por el gobierno de la nación respecto a cuestiones de ámbito internacional y nacional. Este escenario político auguraba un incremento de los niveles de participación electoral en unas elecciones municipales convocadas, precisamente, poco antes de finalizar la segunda legislatura popular, pudiendo ser utilizado por el electorado como recurso político para castigar algunas de las decisiones políticas adoptadas por el gobierno de Aznar -como la invasión de Irak-, y que no contaron siquiera con el respaldo de sus potenciales votantes. Como se anunciaba, las elecciones de 2003<sup>5</sup> movilizaron a un mayor número de votantes que las de 1999, éstas expresaban el reacomodo municipal tras el cambio de ciclo político que inauguró las elecciones generales de 1996<sup>6</sup>. De igual forma despertaron relativamente poco interés entre el electorado la

---

<sup>4</sup> Si bien las elecciones europeas dado su carácter (y en aquel momento) no presentan en general incentivos a la movilización, el “estreno” de la plena participación democrática en la largamente deseada Europa pudo actuar como desencadenante para movilizar a los electores.

<sup>5</sup> La cifra de participación en 2003 fue de tan sólo un punto menor la participación agregada de unas elecciones legislativas poco participativas como lo fueron las de 2000 (Llera, 2003:14).

<sup>6</sup> Las elecciones generales de 1996, tras las de 1982, fueron las elecciones con los mayores índices de participación de toda la democracia.

convocatoria de comicios municipales de 2007. Convocadas tres años después del acceso del PSOE y del primer gobierno de Zapatero, en un contexto marcado por el brutal atentado terrorista que se reflejó en aquel momento por unos elevados niveles de participación electoral (Font y Mateos, 2007:144), las elecciones municipales de 2007 asientan definitivamente el realineamiento electoral que se inicia a fines de los años noventa en el escenario municipal. La distancia entre la convocatoria legislativa de 2004 y la de 2007 fue tiempo suficiente para que la normalización y la pauta general imperara en este escenario, reacomodándose los niveles de participación medios habituales de este tipo de elecciones: la movilización fue de 4 puntos menor que en la convocatoria de 2003; similar a la de las elecciones de 1996; e inferior en 12 puntos porcentuales a la participación de las legislativas de 2004.

El balance conjunto de los datos prueba que, en 2007 las elecciones municipales no acusaron de forma específica el clima de tensión política vivido previamente y que afectó a las elecciones de 2004, de manera que, el menor arrastre de votantes a las urnas confirma uno de los rasgos específicos de elecciones de *segundo orden*. No se convirtieron en una primera vuelta de las elecciones legislativas de 2008 aún a pesar de estar influidas por acontecimientos de índole nacional. De hecho los datos de las recientes elecciones legislativas confirman la mayor participación electoral en todas las CC.AA respecto a la participación registrada en 2007. Con mayor rotundidad se aprecia la movilización en las elecciones generales en CCAA que, como Cataluña, mantienen una tendencia a la baja en elecciones municipales, y en 2008 incrementa en más de diecisiete puntos el porcentaje de votantes que acudió a las urnas, de forma similar a lo que ha ocurrido en Madrid, Murcia, Galicia o Asturias. Consecuentemente, la cristalización del comportamiento en las elecciones generales apenas se gesta se traslada al escenario municipal donde a su vez se consolida, aún a pesar de que predominan comportamientos diferenciales, característicos de contextos en los que lo que está en el juego electoral es de una menor importancia.

### *Los resultados del partido en el gobierno en elecciones municipales*

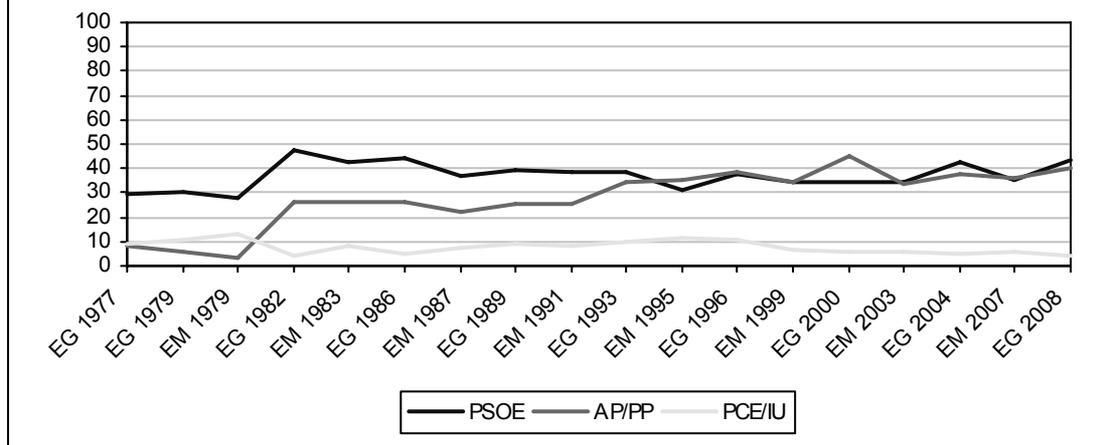
En la gran mayoría de países occidentales, las elecciones municipales tienen un marcado carácter nacional en su contenido y en sus resultados, que viene siendo cada vez más acusado con el devenir del tiempo (Caramani, 1996:206). Su ubicación en el calendario electoral general las convierte en *barómetros* que miden la popularidad del gobierno el día de las elecciones municipales (Game, 1981:63; Curtice y Payne, 1991:6; Anderson y Ward, 1996) y su nivel de apoyo (Campbell, 1960; Beck, 1979; Reif, 1985; Bürklin, 1987). Quizás por su falta de poder explicativo hacia los temas locales o quizás por el

desigual grado de interés que despiertan entre los ciudadanos, las elecciones municipales han sido calificadas como *elecciones intermedias* por cuanto son procesos con implicaciones para una futura elección legislativa (Tufté, 1975:545; Newton, 1976:21; Stimson, 1976; Mughan 1986; King, 1981:278; Campbell, 1993a y 1993b; Rallings y Thrasher, 1993: 374; Jérôme y Lewis-Beck, 1999: 193; Rallings y Thrasher 1999: 157 y 2001:323). Además, en las elecciones calificadas de *segundo orden* los partidos que están en el gobierno, con ocasión de estos procesos electorales, pierden apoyos electorales. Los votantes son capaces de utilizar su voto para, con un bajo coste electoral, expresar el descontento con el partido gubernamental. Este fenómeno sugiere también cierta conexión con los ciclos de popularidad del gobierno. Bajo esta lógica, una vez ganadas las elecciones y en plena euforia postelectoral, los votantes suelen manifestar mayores niveles de aprobación al gobierno, siendo a mitad de la legislatura cuando se sucede el período de menor apoyo ciudadano, para, finalmente, comenzar a remontar hacia cierre de la legislatura. Aunque los argumentos de los autores, en este sentido no son rotundos, lo que sí es cierto es que, en la gran mayoría de las democracias occidentales con ocasión de la celebración de elecciones de *segundo orden*, los resultados muestran que los partidos del gobierno ven reducido significativamente el número de votos obtenido en elecciones previas de *primer orden*<sup>7</sup>. Cabe esperar, por tanto, que los apoyos en elecciones municipales al partido que sustenta el gobierno sean inferiores a los obtenidos por ese mismo partido en las elecciones legislativas precedentes.

---

<sup>7</sup> Este fenómeno se ha constatado con ocasión de las elecciones al Parlamento Europeo de 2004, en las que 23 de los 25 gobiernos de los países de la UE perdieron un significativo segmento de apoyos electorales. Una de las dos excepciones fue España, en la que el PSOE aumento su porcentaje de voto válido en casi un 1% a tan sólo un mes de las elecciones legislativas.

Gráfico 2. Evolución de los apoyos electorales de los principales partidos políticos en las elecciones generales y municipales (1977-2008)



Fuente: elaboración propia. Datos oficiales de la Junta Electoral Central y del Ministerio del Interior ([www.mir.es](http://www.mir.es)).

La observación longitudinal de los resultados de los principales partidos permite identificar tres momentos políticos, en el que, en todos ellos, se produce una pérdida de apoyos electorales de los partidos que han desempeñado labores de gobierno y delimita unos ciclos electorales vinculados a los resultados de los procesos electorales municipales: 1º) una larga etapa de asentamiento de los partidos políticos en el escenario nacional y municipal, que arranca tras la Transición y abarca hasta los inicios de la década de los años noventa (1979-1991), en la que claramente el partido en el gobierno de la nación aún experimentando un fuerte predominio con respecto a otras fuerzas políticas, en las elecciones municipales mantiene una progresiva erosión de sus apoyos y pierde un número importante de votos (que recupera en elecciones legislativas); 2º) una etapa de cambio, que comprende el período electoral que se inicia con las elecciones legislativas de 1993 y se cierra en 1996, tras las elecciones municipales de 1995. En apenas tres años acontece la alternancia política que se inicia en el escenario de segundo orden, en las elecciones europeas de 1994, se cristaliza un año después con los resultados de las elecciones municipales de 1995 para, finalmente permear a la política nacional en las legislativas de 1996. El gobierno en 1993 (y posteriormente en 1996) ya no dispone como antaño de una mayoría suficiente para dirigir la nación en solitario, y debe pactar con socios en el Congreso. En aquel momento, sumó a sus filas a más de un millón de votantes que no tuvo

en las elecciones legislativas de 1989, si bien esta cifra rondó, después, los tres millones en 1996; y 3º) una última etapa, que se inaugura tras las elecciones generales de 1996 hasta la actualidad, marcada por una elevada competitividad entre los dos principales partidos políticos –con la inflexión de las elecciones generales de 2000–, en la que el castigo al partido en el gobierno con ocasión de elecciones municipales se cifra en pérdidas importantes, un promedio de alrededor de dos millones y medio de potenciales votantes, tendiendo a reducirse esta cifra a finales de este período. No es desdeñable constatar que desde las elecciones municipales de 1999 y hasta las recientes elecciones de 2007, el “empate” en porcentaje de votos es un factor ilustrativo de la distribución de los apoyos de los dos partidos mayoritarios en el escenario municipal. En las tres etapas mencionadas se puede afirmar, con independencia de su intensidad, que con ocasión de la celebración de elecciones municipales no sólo el partido del gobierno ha disminuido el porcentaje de votos, sino que este fenómeno también ha afectado al principal partido de la oposición quien igualmente sufre un declive en apoyo electoral. Si bien desde 1995, las pérdidas del partido en el gobierno denotan cierta intensidad. El PSOE cifra su decremento en más de dos millones de votos entre 1993-1995 y en más de tres millones entre 2004-2007. Lo propio le ocurre al PP en 1996-1999 y 2000-2003 cuantificándose la reducción de apoyos en alrededor de dos millones y medio de votantes. Un dato que puede interpretarse a la luz de los cambios acontecidos con posterioridad, es la inflexión en el comportamiento electoral que se inicia a finales de la década pasada. Cuando el PP accede al poder tras las elecciones generales de 2000 – y tras la celebración de las siguientes elecciones municipales, el partido gubernamental sufrió -como viene siendo habitual-, una considerable pérdida de votantes, sin embargo, se produjo una alteración en la dinámica. Por vez primera unas elecciones municipales supusieron para el entonces partido en la oposición en la Cámara baja, el PSOE, una ganancia neta de cerca de un millón de votos (lo que podía interpretarse como avance de los resultados en las elecciones legislativas de 2004, pero lo no fue) y durante un tiempo mantuvo intacto los apoyos electorales. La competitividad electoral municipal en 2003 adquirió unas cifras que denotaban un muy estrecho margen entre los dos primeros partidos mayoritarios a nivel estatal, de ahí que aquéllas elecciones *rupturistas* alteraran la tendencia de comportamiento electoral. Desde mediados de los años noventa –y con más intensidad a finales de la década-, el escenario local se ve sacudido por un efecto centrípeto, fruto de una mayor competitividad agregada. En 1999, alrededor de cuarenta mil votos distancian los resultados obtenidos por el PSOE y por el PP. Este rasgo apreciado en el escenario nacional a raíz de los resultados de las elecciones

legislativas de 1993 y de 1996, constituye desde entonces, una característica específica de las subsiguientes elecciones municipales. Ya en 2003, la diferencia de votos agregados entre el PP y el PSOE fue de 125.000 y de 155.000 votos en las celebradas en 2007 o, lo que es lo mismo, una diferencia en porcentaje de votos de 0,9 y 0,7 respectivamente. Bajo este marco, que contiene rasgos ya estructurales del comportamiento electoral municipal, -elevada competitividad y pérdidas de votos de los dos principales partidos (en el gobierno y en la oposición)-, las elecciones de 2007 muestran cómo los techos electorales de ambos partidos se sitúan en la horquilla más elevada de toda la serie electoral democrática, que se cifra en siete millones de votos, respectivamente, y se confirma como límites electorales en el escenario municipales a la luz de las escasas oscilaciones alcanzadas en los últimos diez años. En todo caso, cabe plantearse ahora si el partido que gana en las elecciones municipales gana también en las siguientes elecciones legislativas, o en otros términos, ¿se pueden interpretar los resultados de las elecciones municipales como una primera vuelta de las elecciones legislativas ulteriores?

Desde una óptica comparada entre ambos tipo de elecciones y fruto de los datos que ilustran el cuadro 1, los resultados de las elecciones municipales parecen ser un buen instrumento para medir la temperatura electoral en las siguientes elecciones legislativas. Bajo esta circunstancia es constatable que el partido que ha obtenido el mayor porcentaje de votos con ocasión de elecciones municipales vuelve a validarse como primera opción en las siguientes elecciones legislativas. Así ha ocurrido desde que en 1983 el PSOE obtuviera el 47,3% de los votos que consolidó en las elecciones legislativas de 1986. Tomado en consideración este factor desde entonces todos los partidos que vencieron en elecciones municipales volvieron a consolidar su apoyo en la ulterior convocatoria con mayor o menor capacidad de atracción de votantes. Si en 1983, 1987 y 1991 el PSOE fue la fuerza predominante en el escenario electoral municipal, también obtuvo la mayor proporción de votos en las elecciones legislativas de 1986, 1989 y 1993. De forma similar el PP obtiene la victoria en las elecciones municipales de 1995 y 1999 frente al PSOE, resultados que revalida en las elecciones generales de 1996 y 2000. El cambio cuantitativo en apoyos en las elecciones municipales de 2003 impregna una orientación de voto con efecto sobre las elecciones legislativas de 2004. En 2003 el PSOE es la fuerza política con mayor número de votos, lo que supone captar al 34,7% del total de los votos a nivel agregado. Consecuentemente, se revalidan estos resultados en 2004, elecciones que, a pesar de una diferencia menor entre los dos partidos mayoritaria –algo más de un millón de votos es la

distancia que separa al PSOE del PP y por lo que obtiene su victoria-, inician un cambio político en la esfera nacional.

**Cuadro 1. Apoyos electorales y competitividad electoral agregada de los partidos mayoritarios en elecciones generales y elecciones municipales (1979-2008)**

Elecciones	Competitividad electoral Nº (%) votos	Dif. votos EG - EM		Dif. votos EM - EG	
		PSOE	PP	PSOE	PP
Generales 1979	4.381.235 (24,4)	+797.842 (+2,6)	+574.678 (+3,0)	-	-
Municipales 1979	46.703 (24,8)			-5.455.421 (-19,4)	-5.034.207 (-22,9)
Generales 1982	4.579.285 (21,4)	+2.138.418 (+4,6)	+700.087 (0,0)		
Municipales 1983	3.140.954 (16,8)			-912.744 (-1,4)	-399.657 (-0,2)
Generales 1986	3.654.041 (18,0)	+1.671.936 (+7,4)	+1.275.318 (+3,8)		
Municipales 1987	3.257.423 (14,4)			-885.786 (-2,9)	-1.313.613 (-3,5)
Generales 1989	2.829.596 (13,8)	+891.326 (+1,3)	+510.921 (+0,5)		
Municipales 1991	2.449.191 (13,0)			-1.925.841 (-0,5)	-3.426.412 (-9,5)
Generales 1993	948.620 (4,0)	+2.311.476 (+7,9)	+381.071 (+0,5)		
Municipales 1995	981.785 (4,4)			-2.587.071 (-6,6)	-1.895.614 (-3,6)
Generales 1996	290.328 (1,4)	+2.129.194 (+3,3)	+2.381.871 (+4,5)		
Municipales 1999	37.651 (0,2)			-277.732 (-0,5)	-2.987.043 (-10,8)
Generales 2000	3.302.426 (10,5)	-980.426 (0,0)	+2.445.416 (+11,4)		
Municipales 2003	123.416 (0,9)			-3.026.985 (-7,9)	-1.887.382 (-3,8)
Generales 2004	1.263.019 (5,0)	+3.265.215 (+7,3)	+1.847.069 (+1,6)		
Municipales 2007	155.210 (0,7)			-3.303.659 (+8,3)	-2.253.898 (-4,1)
Generales 2008	894.551 (3,5)	-	-		

Fuente: elaboración propia. Datos oficiales de la Junta Electoral Central y del Ministerio del Interior.

Al trasladar este análisis comparado a los resultados de las elecciones municipales y legislativas siguientes (2007-2008) esta tendencia se quiebra: los resultados de las elecciones municipales de 2007 no actuaron como preanuncio de lo ocurrido en las elecciones legislativas de 2008. Con 155.000 votos más, el PP fue el partido que obtuvo el mayor número de apoyos electorales en el escenario municipal (el 36% frente al 35,35 obtenido por el

PSOE). Lógicamente, con este cambio de orientación y marcado por esta tendencia, el PP habría ganado las elecciones generales de 2008, cosa que no sucedió. ¿Qué lecciones aprender de los comicios municipales de 2007? En primer lugar que los resultados en votos dieron la victoria al partido de la oposición en el Parlamento nacional a pesar de que perdió cerca de dos millones de electores que le habían votado en las elecciones legislativas de 2004 (concretamente 1.847.069 votos) y haber ganado 40.000 votos, respecto a los resultados obtenidos en las elecciones municipales de 2003. ¿Nos encontraríamos entonces, en un contexto similar al de 1995? No ha sido así. A pesar de que el partido gubernamental en 2007 perdió algo más de tres millones de sus votantes en las elecciones generales de 2004, una cifra importante y similar a las pérdidas producidas entre 1995 cuando aconteció un cambio electoral y, no logra fidelizar, la lealtad de un segmento de votantes, 230.000 electores, que le habían confiado su voto en las elecciones municipales de 2003. Sufre el mayor castigo (cuantitativamente hablando) como partido en el gobierno de toda la serie electoral, aunque recupera apoyos electorales que le otorgan la victoria en las elecciones legislativas de 2008. Testimoniamos las variaciones en la tendencia que hasta ahora sostenía que, el partido que gana en elecciones municipales revalida la victoria en las siguientes elecciones legislativas. No se cumplió en 2003-2004 ni en 2007-2008. En un marco de creciente concentración electoral, el mapa del poder local sufre alteraciones importantes entre las que cabe mencionar que, tanto en 2003 como en 2007, el partido con mayor número de votos no obtiene el mayor número de representantes locales. Además, en 2007 el PSOE que es superado por el PP en porcentaje total de votos, aunque vence en número de concejales, gana en las elecciones generales de 2008. En términos agregados, las elecciones de 2007 fueron más de continuidad que de cambio. Se constata una mayor racionalidad en los votantes quienes, con ocasión de la celebración de elecciones municipales, modifican su opción política con respecto al voto emitido en procesos electorales de carácter general. Dotan de una mayor predictibilidad y estabilidad al comportamiento electoral, de forma que cabe confirmar diferencias entre las arenas electorales de primer y segundo orden, las cuáles se definen con más exactitud. Cabe preguntarse ahora, ¿quién ha rentabilizado esas pérdidas de voto de los partidos en el gobierno y la oposición?; o, en otro sentido, ¿qué actores políticos han canalizado las ganancias electorales? El escenario político que abordamos tiene una oferta partidista numerosa. Los votantes pueden optar por otros partidos que no son los dos mayoritarios a nivel estatal lo que confiere, además, cierta especificidad al proceso electoral. Nuestra mirada se dirige ahora en esa dirección para valorar en qué grado otros actores políticos menores han

captado a los votantes de los partidos mayoritarios, redundando en que la abstención ha sido mayormente el refugio utilizado por estos electores en convocatorias electorales municipales.

### *Otros actores políticos del escenario electoral municipal*

Como ha sido la pauta en nuestro país y sucede también a nivel comparado, el comportamiento en las elecciones municipales se ubica en un marco electoral general que tiene como punto principal de referencia aunque no exclusivo, la arena nacional. En este sentido los resultados de las elecciones municipales, aún con algunas especificidades, expresan los patrones de evolución de la competencia electoral a nivel general. Por esta razón, es obvio que las principales fuerzas políticas de ámbito estatal coexistan y predominen en la arena electoral municipal. No obstante, uno de los rasgos propios de esta esfera política, es la presencia de otro tipo de partidos políticos que si bien, apenas tienen cabida o representación en el escenario político estatal, tienen espacio en otros contextos políticos, como el autonómico, y más concretamente, el municipal. Para ello, es requisito que los dos partidos mayoritarios –en este caso, PSOE y PP- cedan espacio a estas formaciones menores, a la vez que éstas han de tener algún tipo de anclaje electoral que consolide su presencia en las instituciones representativas municipales. En caso de cumplirse estas premisas podríamos confirmar que las elecciones municipales denotan otro de los rasgos propios de elecciones de *segundo orden*.

La reducción generalizada de los ya bajos niveles de número (efectivo) de partidos registrados para el conjunto del territorio estatal es un fenómeno que ha correlacionado con los altos niveles de concentración electoral que se registra en el sistema de partidos español. El escenario político municipal no escapa a esta peculiaridad. Dejando a un lado las primeras elecciones municipales por su específica idiosincrasia, el índice de concentración de voto permite constatar como la imagen, que se captaba tras las elecciones municipales de 1979<sup>8</sup>, con ocasión de las elecciones de 1983 se enfoca: si en aquel momento cerca del 60% del voto se concentraba en dos partidos y el margen de presencia de otros partidos políticos fue amplio, tras las segundas elecciones municipales, cerca del 69% del voto municipal se concentra únicamente en dos formaciones políticas, un incremento de cerca de diez puntos porcentuales. Pero, con la excepción de las elecciones de 1987,

---

<sup>8</sup> En esta convocatoria el número de candidaturas que se presentaron fue la más alta, como también ocurriera en el primer período electoral legislativo (Montero, 1992: 269)

convocatoria con marcados resultados de estabilidad política e institucional, no es sino hasta el inicio de la década de los noventa cuando se consolida, en el escenario municipal, la concentración de voto en el PSOE y en el PP, a imagen y semejanza de lo que ocurría en el escenario político estatal. El formato de sistema de partidos ya es entonces claramente bipartidista si bien en menor intensidad en el escenario municipal. Esta diferencia de niveles de concentración entre ambos escenarios políticos permite atisbar un rasgo diferenciador, quizá propio de la estructura política y geográfica de las circunscripciones electorales (municipio y provincia). Pero bien es cierto que, el análisis de las elecciones municipales en esta faceta confirmaría a simple vista la hipótesis de una mayor presencia de otros partidos en el escenario electoral local. Mirando las cifras aportadas en el cuadro 3 podemos argumentar, con razón suficiente, que el número efectivo de partidos políticos ha sido siempre mayor en las elecciones municipales que en las elecciones legislativas. Aunque la diferencia media entre la media del período electoral municipal (4.23) y la similar para las elecciones legislativas (3.61) no es amplia, 0.62 puntos, se registra con facilidad mayores dosis de presencia de otros partidos en elecciones municipales (regionalistas, listas de independientes, fundamentalmente) con independencia del ya conocido efecto reductor que ejerce el sistema electoral municipal en algunas circunscripciones de mayor tamaño.

Como ya comentábamos anteriormente, las elecciones municipales de 1979 y las de 1987, por diferentes razones, han sido procesos electorales donde la oferta partidista ha rentabilizado con éxito sus candidaturas. En ambas ocasiones, el número efectivo de partidos se sitúa en un nada desdeñable índice de cinco. Pero tras las elecciones municipales de 1991 el valor del indicador comienza un descenso paulatino y progresivo que alcanza cifras muy bajas tras las elecciones de 2007. Esto nos hace comprender que, si el poder político estuvo algo más disperso al inicio del período democrático sufre una concentración progresiva con el transcurso del tiempo de manera que, el espacio electoral que dejan los dos grandes partidos a otras fuerzas políticas es, cada vez, más estrecho. Al igual que ocurre en otras democracias occidentales, la lucha de partidos políticos menores por obtener representación en elecciones municipales es inversamente proporcional a sus resultados estimados en votos. Los votantes parecen perseguir la maximización de la utilidad de su voto bien, respaldando al partido o al candidato por el que se sienten ideológicamente más cercanos, bien premiando o castigando al partido en el gobierno. En definitiva, parece imperar más racionalidad en el comportamiento electoral que conlleva una adaptación de la demanda política de los electores municipales a la oferta de partidos, a semejanza de lo que

acontece en el escenario nacional. En todo caso se vienen reproduciendo en el escenario municipal patrones percibidos en el comportamiento electoral más reciente (Santamaría 2007: 63), tal como una cada vez mayor concentración de votos en un menor número de ofertas partidistas.

**Cuadro 2a. Número efectivo de partidos y concentración de partidos en elecciones legislativas, 1977-2008\***

	1977	1979	1982	1986	1989	1993	1996	2000	2004	2008	Media
Número efectivo de partidos											
Electoral (Ne)	4,16	4,16	3,33	3,57	4,16	3,53	3,28	3,18	3,10	2,82	3,53
Parlamentario (Np)	2,85	2,77	2,32	2,63	2,77	2,70	2,72	2,52	2,50	2,35	2,61
Ne – Np	1,31	1,39	1,01	0,94	1,39	0,83	0,56	0,66	0,60	0,47	0,91
Concentración de voto**											
PSOE+AP/PP	63,7	65,2	74,5	70,0	65,4	73,6	76,4	78,7	80,3	82,7	73,0

**Cuadro 2b. Número efectivo de partidos y concentración de partidos en elecciones municipales, 1979-2008\***

	1979	1983	1987	1991	1995	1999	2003	2007	Media
Número efectivo de partidos									
Electoral (Ne)									
Parlamentario (Np)	4,59	3,72	5,06	4,40	4,20	4,14	4,00	3,79	4,23
Nv – Ne	3,54	4,04	4,75	4,09	3,87	3,73	3,75	3,83	3,95
	1,05	-0,32	0,31	0,31	0,33	0,41	0,25	0,04	0,28
Concentración de voto**									
PSOE+AP/PP	59,2	68,6	57,5	63,7	66,1	68,7	71,5	71,6	65,8

\*El número efectivo de partidos electorales (Ne) y parlamentarios (Np) se calcula como sigue:  $Ne = 1 / \sum v_i^2$ ; y  $Np = 1 / \sum e_i^2$  (Taagepera y Shugart, 1989).

\*\* Para las elecciones de 1979 la concentración de voto se ha calculado sumando los porcentajes de votos válidos de UCD y PSOE.

Fuente: Delgado 2008 (en prensa).

## Conclusiones

En particular, este trabajo responde al interés por el estudio de las elecciones municipales y por el comportamiento electoral en sentido general, con objeto de desentrañar algunas claves que ayuden a definir la naturaleza de estas elecciones y determinar la interconexión que establecen en relación a las elecciones legislativas. Hasta la fecha han sido abundantes los intentos por definir la existencia de dos órdenes electorales que entroncaban con la importancia que cada tipo de elección despierta entre los ciudadanos, lo que permitía clasificarlos en el primer orden o primera esfera, donde se ubicarían

las elecciones legislativas (y presidenciales, en su caso) y en el segundo orden el resto de elecciones (municipales, regionales, al Parlamento Europeo). Esta ordenación, íntimamente ligada a una perspectiva comparada, permite identificar, a través del análisis de indicadores electorales, cuáles son algunos de los rasgos que definen las elecciones municipales en España y qué lugar ocupan dentro del ciclo político en el que se celebran (Van de Eijk, 1987:254; Montero, 1988:14; Santamaría, 2004:28; Llera, 2006:77). Comenzábamos este estudio planteándonos qué factores de las elecciones municipales permiten confirmar su carácter secundario respecto de otros procesos electorales, y en otro sentido, su carácter predictivo en relación al comportamiento de los votantes con ocasión de siguientes elecciones legislativas. Partimos de un primera hipótesis de trabajo que propone que el nivel de movilización en elecciones de segundo orden es menor que el de las elecciones de primer orden, para continuar abordando dos aspectos relacionados con los partidos políticos que compiten en este escenario: por un lado, si el partido en el gobierno pierde votos; y por otro, si hay una mayor presencia de otros partidos políticos menores, con escasas posibilidades de éxito en la política nacional, pero con un espacio singular en la política municipal.

Los resultados analizados para las elecciones municipales de todo el período democrático en España confirman claramente estos comportamientos: los índices de desmovilización electoral son más altos en las elecciones municipales que en las legislativas. No obstante ello no sucede de manera sistemática en la comparación entre todo par consecutivo de elecciones generales y municipales. Los momentos de mayor movilización se han expresado en la arena de primer orden pero han traspasado las barreras y también, en elecciones municipales vinculadas a expectativas de cambio político se percibe esta tendencia de ahí que, en buena medida, muestren su ligazón con elementos exógenos al proceso electoral en sí mismo (Van der Eijk y Van Egmond, 2007:561). Ciertamente, el comportamiento electoral derivado del análisis de los resultados agregados de las elecciones municipales confirma la existencia de un cierto grado de “contagio” del ambiente político nacional sobre el municipal (Rallings y Thrasher, 1993: 374). La situación política nacional y el partido que está en el gobierno son claves para comprender y analizar las orientaciones electorales, aun sabiendo que los electores están emitiendo un juicio valorativo sobre la actuación de los actores municipales en un período de tiempo concreto. Bajo esta premisa no resulta extraño que las elecciones municipales reflejen una continuidad en las orientaciones de los electores, a pesar de que como ocurre en otras democracias de nuestro entorno cercano, el partido del gobierno tiene una

pérdida de votos importante (Rallings y Thrasher, 2001:325), que no es captada por el principal partido de la oposición, sino repartida entre otros partidos menores que tienen su razón de ser en el escenario político municipal, aunque su espacio electoral tiende a reducirse progresivamente.

Cabe concluir que las elecciones municipales siguen en buena medida los patrones propios de elecciones de segundo orden, pero no todas las elecciones municipales (de segundo orden) han sido igual de importantes (Marsh, 2003:5) ni han reproducido con la misma intensidad sus rasgos distintivos. La naturaleza de segundo orden de las elecciones municipales en España se encamina lentamente hacia el cambio y en este contexto probablemente ha sido razonable esperar a conocer lo ocurrido en las más recientes elecciones legislativas. Constatamos un espacio de mutua interacción entre lo estatal y lo municipal dado que las elecciones municipales han funcionado en España como primera vuelta de elecciones legislativas al vaticinar cambios que se confirman en posteriores elecciones legislativas. Pero a su vez, podrían considerarse como la segunda vuelta de elecciones generales al confirmar y consolidar los cambios producidos en la elección legislativa inmediatamente anterior: en 1983 consolidan la alternancia socialista del año anterior, y las de 1999 hacían lo propio con la nueva mayoría relativa del PP en 1996.

Los cambios acontecidos en las elecciones municipales más recientes – las de 2003 y 2007 – muestran la dependencia de las evaluaciones retrospectivas y prospectivas de los partidos y de los gobiernos por parte de los electores. La racionalidad y la estabilidad del comportamiento electoral son dos rasgos calificativos del marco municipal, un escenario que se adapta a las tendencias que imponen los procesos electorales legislativos. El resultado que emerge es el de un votante estable, con capacidad de análisis de la situación, en el que predominan elementos de anclaje claramente constituidos desde finales de los años noventa, lo que otorga estabilidad a los resultados electorales. Para los partidos políticos mayoritarios, que ya conocen los estrechos márgenes de apoyo que les separan, las elecciones municipales son comicios en los que la adecuación de los resultados entra en competición con otras fuerzas menores, pero aquéllos han ido ganándoles espacio electoral convirtiéndose en actores predominantes del escenario local. En todo caso, este votante municipal decide guiado por el contexto político y valorando elementos de la política, pero no sólo de política municipal y ayudado por el transcurso del tiempo su voto denota madurez por el aprendizaje alcanzado (Dawisha y Deets, 2007). En este sentido, cada una de las dos elecciones municipales celebradas la década actual han creado las condiciones para siguientes convocatorias en las que se perciben pautas de competición cada vez más estables que fluctúan dentro de unos márgenes cada vez más predecibles. Esta bidireccionalidad de la

interpretación de sus resultados plantea una paradoja sobre su naturaleza, por cuanto es limitado utilizar un único adjetivo para calificarlas, quizá por la diversidad de realidades políticas y electorales que encierran cada uno de los procesos en cada una de las circunscripciones electorales.

Con este trabajo pretendemos, modestamente, aportar un análisis que contribuya, en la medida de lo posible, al conocimiento del comportamiento electoral en un sentido más general, sin por ello dejar constancia y reconocer la existencia de elementos específicos y localistas que han de estudiarse desde una perspectiva micro en la que no sea tan específica la interacción entre arenas electorales de nuestro sistema político. Lo que sí constatamos, en todo caso, es que los resultados de las elecciones municipales de 2007 son el resultado de un creciente cambio de orientación del voto que viene a confirmar comportamientos previamente consolidados en los que el elector utiliza recursos disponibles y mecanismos de transmisión de la información política para optar por la opción política más racional. Ello en un marco de gran complejidad en el que los elementos del contexto político ejercen cada vez más influjo a la hora de analizar y comprender el comportamiento electoral, que exige de una toma de decisión vinculada no sólo a los acontecimientos y políticas del ámbito municipal, sino sujeto a un entorno que escapa a la delimitación de fronteras en el que dominan elementos contextuales y, en el que los cambios se entroncan con evaluaciones retrospectivas y prospectivas de la acción gubernamental.

### *Bibliografía*

Anderson, Christopher J. y Daniel S. Ward (1996) “Barometer elections in comparative perspective”, *Electoral Studies*, 15: 447-460.

Beck, Paul A. (1979) “The electoral cycle and patterns of American politics”, *British Journal of Political Research*, 9: 129-156.

Bürklin, Wilhelm P. (1987) “Why study political cycles?”, *European Journal of Political Research*, 15: 131-143.

Caciagli, Mario (1997) “El Gobierno local en Europa: perspectivas comparadas”, en Carlos Alba y Francisco Vanaclocha (eds.) *El sistema político local: un nuevo escenario de gobierno*, Madrid, Universidad Carlos III-BOE, págs. 77-90.

Campbell, Angus (1960) “Surge and decline: a study of electoral change”, *Public Opinion Quarterly*, 24: 397-418.

- Campbell, James E. (1993a) *The presidential pulse of Congressional elections*, Lexington: University Press of Kentucky.
- Campbell, James E. (1993b) “Surge and decline: the national evidence”, en Richard G. Niemi y H. Weisberg (eds.) *Controversies in Voting Behavior*, Washington: Congressional Quarterly Press 24, 397-418.
- Capo, Jordi (1991) “Elecciones municipales, pero no locales”, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 56: 143-164.
- Caramani, Daniele (1996) “The nationalisation of electoral politics: A conceptual reconstruction and review of the literature”, *West European Politics*, 19: 205-224.
- Corbetta, Piergiorgio y Arturo Parisi (1985): “La specificità del voto amministrativo: linee interpretative a partire dalle vicende degli anni settanta”, en G. Martinotti (ed.) *Politica locale e politiche pubbliche*, Milan: Franco Agnelli.
- Curtice, John y Clive Payne (1991) “Local elections as national referendums in Great Britain”, *Electoral Studies*, 10: 3-17.
- Dawisha, Karen y Steven Deets (2007) “Political learning in post-communist elections”, *East European Politics and Societies*, 20:691-728.
- Delgado, Irene (1995) *Aproximación al comportamiento electoral municipal español: en busca de un modelo analítico*, Tesis Doctoral, Madrid: UNED.
- Delgado, Irene (1997) *El comportamiento electoral municipal español, 1979-1995*, Madrid: CIS.
- Delgado, Irene (2005) “La participación electoral”, en Irene Delgado y Lourdes López *Comportamiento político y Sociología electoral*, Madrid: UNED, págs. 191-232.
- Delgado, Irene (2006) “Las elecciones municipales de 2003: entre lo local y lo nacional”, en Joaquim Molins y Pablo Oñate (eds.) *Elecciones y comportamiento electoral en la España multinivel*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, págs. 165-198.
- Delgado, Irene (2008) *Elecciones y comportamiento electoral*, Madrid: UNED (en prensa).
- Font, Joan y Araceli Mateos (2007) “La participación electoral” en José Ramón Montero, Ignacio Lago y Mariano Torcal (eds.) *Elecciones Generales 2004*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, págs. 144-168.
- Franklin, Michael, Richard G. Niemi y Guy D. Whitten (1994) “The two faces of tactical voting”, *British Journal of Political Science*, 24: 549-557.
- Freire, André. (2004) “Second-order elections and electoral cycles in democratic Portugal”, *South European Society and Politics*, 9: 54-79.
- Game, Cris (1981) “Local elections”, *Local Government Studies*, 7: 63-68.

- Heath, Anthony y Geoffrey Evans (1994) "Tactical voting: concepts, measurement and findings", *British Journal of Political Science*, 24: 557-561.
- Heath, Anthony, Iain McLean, Bridget Taylor y John Curtice (1999) "Between first and second order: a comparison of voting behaviour in European and local elections in Britain", *European Journal of Political Research*, 35: 389-414.
- Irwin, Galen (1995) "Second-order or third rate? Issues in the campaign for the elections to the European Parliament 1994", *Electoral Studies*, 14: 183-199.
- Jérôme, Bruno y Michael S. Lewis-Beck (1999) "Is local politics local? French evidence", *European Journal of Political Research*, 35: 181-197.
- King, James D. (1981) "Comparing local and presidential elections", *American Politics Quarterly*, 9: 277-290.
- Llera, Francisco J. (2003) "Las elecciones de 2003 en España: ¿cambio de ciclo?", *Claves de la Razón Práctica*, 134:12-20.
- Llera, Francisco J. (2006) "Elecciones autonómicas de 2004 en Euskadi: realineamiento y cambio del ciclo", en Joaquim Molins y Pablo Oñate (eds.) *Elecciones y comportamiento electoral en la España multinivel*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, págs. 77-103.
- Marsh, Michael (1998) "Testing the second-order election model after four European elections", *British Journal of Political Science*, 28: 591-607.
- Marsh, Michael (2004) "Theories of less important elections: explanations of electoral behaviour in European Parliament elections", *Revue de la Maison Française d'Oxford* 1, 1. [Accesible en: <http://www.mfo.ac.uk/Publications/revueI1/marshR1.htm>].
- McLean, Ian, Anthony Heath y Bridget Taylor (1996) "Where the 1994 Euro and Local elections in Britain really second order? Evidence from the British Election Panel Study", en David M. Farrell, David Broughton, David Denver y Justin Fisher (eds.) *British Elections and Parties Yearbook 1996*, Londres: Frank Cass, pág. 1-20.
- Montero, José Ramón (1988) "Elecciones y ciclos electorales en España", *Revista de Derecho Político*, 25: 11-34.
- Montero, José Ramón (1992) "Las elecciones legislativas", en Ramón Cotarelo (comp.) *Transición política y consolidación democrática. España (1975-1986)*, Madrid: CIS, págs. 243-297.
- Montero, José Ramón, Ignacio Lago y Mariano Torcal (Eds.) (2007) *Elecciones generales de 2004*, Madrid: CIS.
- Mughan, Anthony (1986) "Towards a political explanation of government vote losses in midterm by-elections", *American Political Science Review*, 80: 761-775.
- Newton, Kenneth (1976) *Second City Politics*, Oxford: Oxford University Press.

- Norris, Pippa (1990) *British By-Elections: the volatile electorate*, Oxford, Oxford University Press.
- Pallares, Francesc e Irene Delgado (2001): “Le sei tornate di elezioni comunali in Spagna dal 1979 al 1999”, *Quaderni dell’ Osservatorio elettorale*, 46: 97-136.
- Rallings, Colin y Michael Thrasher (1993) “Exploring uniformity and variability in local electoral outcomes: some evidence from English local elections, 1985-1990”, *Electoral Studies*, 12: 366-384.
- Rallings, Colin y Michael Thrasher (1999) “Local votes, national forecast -using local government by-elections in Britain to estimate party support”, *International Journal of Forecasting*, 14: 153-162.
- Rallings, Colin y Michael Thrasher (2001) “Measuring the level and direction of split-ticket voting at the 1979 and 1997 British general and local elections: a survey-based analysis”, *Political Studies*, 49: 323-330.
- Rallings, Colin y Michael Thrasher (2005) “Not all ‘Second-Order contests are the same: turnout and party choice at the concurrent 2004 local and European Parliament elections in England”, *British Journal of Political and International Relations*, 7: 584-597.
- Reif, Karlheinz (1985) “National electoral cycles and European elections”, *Electoral Studies*, 3: 244-255.
- Reif, Karlheinz (1997) “Reflections: European elections as member state second-order elections revisited”, *European Journal of Political Research*, 31: 115-124.
- Reif, Karlheinz y Hermann Schmitt (1980) “Nine second-order national elections. A conceptual framework for the analysis of European election results”, *European Journal of Political Research*, 8: 3-44.
- Santamaría, Julián (2004) “El azar y el contexto. Las elecciones generales de 2004”, *Claves*, 146: 28-40.
- Santamaría, Julián (2007) “Las elecciones generales de 2004 en su contexto”, en José R. Montero, Ignacio Lago y Mariano Torcal (eds.) *Elecciones generales 2004*, Madrid: CIS, págs. 31-63.
- Schmitt, Hermann (2006) “Las elecciones al Parlamento Europeo de junio de 2004: ¿siguen siendo de segundo orden?”, en Joaquim Molins y Pablo Oñate (eds.) *Elecciones y comportamiento electoral en la España multinivel*, Madrid, Centro de Investigaciones Sociológicas, págs. 199-222.
- Stimson, James A. (1976) “Public support for American presidents: a cyclical model”, *Public Opinion Quarterly*, 40: 1-21.
- Taagepera, Rein y Matthew S. Shugart (1989) *Seats and votes. The effects and determinants of electoral systems*, Yale University Press, New Haven.

Tufte, Edward R. (1975) “Determinants of the outcomes of midterm congressional elections”, *American Political Science Review*, 69: 812-826.

Vallés, Josep María y Jordi Sánchez (1995) “Las elecciones municipales en España entre 1979 y 1991: balance provisional”, en Pilar del Castillo (ed.) *Comportamiento político y electoral*, Madrid, CIS, págs. 365-381.

Van Der Eijk, Cees (1987) “Testing theories of electoral cycles”, *European Journal of Political Research*, 15: 253-

Van Der Eijk, Cees y Marcel van Egmond (2007) “Political effects of low turnout in national and European elections”, *Electoral Studies*, 26: 561-573.



# **La riforma elettorale nei comuni minori.**

## **L'osservazione in una piccola comunità del Mezzogiorno**

di Domenico Fruncillo (Università di Salerno)

### *Premessa*

Nel corso del mese di marzo del 1993 il Parlamento licenziò la legge n. 81 che prevedeva nuove regole per la «elezione diretta del sindaco, del presidente della provincia, del consiglio comunale e del consiglio provinciale». Come è accaduto in altre occasioni, anche quella riforma fu accompagnata da giudizi e stati d'animo differenti. Alcuni avevano salutato con entusiasmo le nuove norme poiché ritenevano che le trasformazioni degli Enti locali avrebbero potuto innescare un significativo processo di cambiamento dell'impianto istituzionale. Altri avevano espresso la propria delusione poiché avevano sperato in una riforma ben più profonda dell'architettura dello Stato. A costoro sembrò che la montagna avesse partorito il topolino.

In effetti, quel riassetto dell'ordinamento degli enti locali era stato approvato nel clima politico e sociale dei primi anni Novanta, caratterizzato da effervescenza e speranze di cambiamento. Esso, per altro, costituiva il primo esito del dibattito sulle riforme istituzionali che animava il confronto politico da diverso tempo e aveva impegnato il lavoro di due Commissioni bicamerali, quella presieduta da Aldo Bozzi tra il 1983 e il 1985 e quella insediata nel 1993 prima sotto la Presidenza di Ciriaco De Mita e poi di Nilde Iotti. In verità, il legislatore aveva già posto mano all'ordinamento delle autonomie locali nel 1990 approvando la legge 142 (Legge 8 giugno 1990 n. 142)<sup>1</sup>. Ma in quella occasione i cambiamenti introdotti non intaccarono il meccanismo della rappresentanza comunale che faceva perno sui partiti, né i rapporti tra gli organi di governo (Vandelli, 1995). Il legislatore si limitò ad una sorta di manutenzione e di razionalizzazione della forma di governo parlamentare che fino a quel momento presiedeva al funzionamento di comuni e province. In sostanza il legislatore si era limitato a rafforzare i poteri dell'organo esecutivo nei confronti del legislativo (Ceccanti 1997). Ma anche sotto questo profilo i risultati non erano sembrati davvero apprezzabili poiché lo strumento della sfiducia costrut-

---

<sup>1</sup> Per altro quella legge è stata esplicitamente abrogata dall'art 274 del Decreto Legislativo 18 agosto 2000, n. 267 «Testo Unico delle Leggi sull'ordinamento degli Enti Locali» che era stato redatto in base alla norma prevista dall'articolo 31 della legge 3 agosto 1999, n. 265

tiva che avrebbe dovuto incidere sulla stabilità degli esecutivi restò largamente inutilizzato (Ceccanti 1994).

Dunque, il lungo dibattito politico sulle riforme istituzionali trovò uno sbocco nella primavera del 1993 quando l'iter parlamentare per la riforma del sistema di elezione dei Sindaci e dei consigli comunali pervenne ad una rapida conclusione (Grilli 1998). La legge approvata nel 1993 non era solo una riforma del sistema elettorale, poiché aveva modificato «i contorni della rappresentanza e del governo comunale» (Baldini e Legnante 2000, p. 42). La elezione diretta dei sindaci aveva innovato significativamente anche la relazione tra gli esecutivi e le assemblee deliberative e aveva modificato la forma di governo in senso neoparlamentare (Agosta 1999). E dunque quella riforma non è un topolino. Tutt'altro, essa ha agito e ancora opera in profondità modificando il rapporto tra i cittadini e le istituzioni locali e incentivando la sperimentazione di nuovi canali di reclutamento del personale politico. Soprattutto era stata sottratta ai partiti la possibilità di influire su decisioni cruciali nella vicenda amministrativa a cominciare dalla erezione degli organi esecutivi.

Attraverso la nuova normativa il legislatore si proponeva di conseguire sostanzialmente due finalità generali: dare maggiore stabilità politica e amministrativa agli organi di governo degli enti locali e, anche per questa strada, rafforzare le autonomie locali (Agosta 1999, pp. 34-38), liberandole dalle ipoteche e dai condizionamenti di accordi, di prassi e di schemi politici definiti altrove, ad altri livelli. La riduzione della frammentazione partitica costituiva un obiettivo intermedio e una condizione che avrebbe potuto agevolare il conseguimento di quelle finalità. Alle regole di trasformazione dei voti in seggi è affidato il compito di innescare un effetto riduttivo del sistema partitico. La legge 81 prevede due sistemi elettorali accomunati dalla stessa logica maggioritaria, ma parzialmente diversi sul piano della «tecnica», a seconda della dimensione demografica dei comuni (Baldini Legnante 2000, pp. 62-63).

Numerosi e pregevoli studi sui cambiamenti registrati a seguito della introduzione della elezione diretta dei sindaci nei grandi comuni, ossia superiori a 15.000 abitanti<sup>2</sup>, mostrano che il conseguimento di quegli obiettivi è controverso poiché, ad esempio, la frammentazione della proposta elettorale sia in ingresso che in uscita si è realizzata nella competizione per la guida dell'esecutivo, ma non in quella per la formazione delle assemblee deliberative (Agosta 1999). D'altro canto, sono stati rilevati cambiamenti significativi, pro-

---

<sup>2</sup> A questo proposito si segnalano, in ordine cronologico, alcuni dei lavori più significativi: Operto S. (a cura di) (1999) *Votare in città. Riflessioni sulle elezioni amministrative in Italia*, Angeli Milano; Baldini G. e Legnante G. (2000) *Città al voto. I sindaci e le elezioni comunali* Il Mulino Bologna; Caciagli M. e Di Virgilio A. (a cura di) (2004) *Eleggere il sindaco. La nuova democrazia locale in Italia e in Europa*, Torino, Utet Libreria.

fondi e persistenti in diverse aree, ad esempio, nel circuito della rappresentanza, nella dinamica e nel formato della competizione elettorale, nel ruolo e nelle funzioni dei partiti (Baldini e Legnate 2000).

Al contrario, mancano – scarseggiano? – studi approfonditi sulle conseguenze che la nuova legislazione ha prodotto sulla dinamiche politiche osservabili nei comuni minori che contano meno di 15.000 abitanti. Non vi è dubbio che ricerche sistematiche come quelle condotte con riferimento ai comuni maggiori siano scoraggiate dalle caratteristiche dell’offerta elettorale riscontrate nelle piccole comunità e che sembrano assai difficilmente generalizzabili o assimilabili a quelle osservate sulla scena politica nazionale. Certamente la varietà di etichette riscontrate nella esplorazione del formato dell’offerta elettorale rende particolarmente arduo pervenire a conclusioni valide sul piano generale. Tuttavia, questa obiettiva difficoltà non impedisce di formulare ipotesi e di sottoporle ad un primo test empirico, sebbene limitato e circoscritto.

Per altro, le caratteristiche di un fenomeno valide sul piano generale non possono essere ricercate avendo presente solo il palcoscenico nazionale. Le due dimensioni – quella generale e quella nazionale – possono non coincidere e, dunque, non sono sovrapponibili, certamente non devono essere confuse. Per queste ragioni i risultati dell’indagine che viene presentata non saranno riferiti alla politica nazionale né, in verità, da essi saranno inferite conclusioni relative al livello politico generale. Ovviamente, questo contributo poggia sull’assunto che anche per le consultazioni elettorali che si celebrano nei piccoli comuni è possibile osservare le modalità di formazione delle liste e delle alleanze che le sostengono, i meccanismi di selezione dei candidati, la individuazione dei membri degli esecutivi, il rapporto tra gli eletti e i partiti, il ruolo del Primo cittadino, dei consiglieri e dei partiti nella definizione degli organigrammi, dei programmi e delle azioni amministrative. Questi aspetti sono stati analizzati negli studi riferiti ai comuni maggiori e hanno consentito di delineare tendenze circa la presenza dei partiti e il ruolo delle personalità individuali nella competizione elettorale a livello locale, ma anche nella definizione degli organigrammi, nella formulazione dei programmi e delle decisioni degli organi amministrativi. Questo contributo prova ad analizzare i medesimi aspetti, senza pretese di esaustività, circoscrivendo l’indagine a un piccolo comune del Mezzogiorno e focalizzando l’attenzione sulle elezioni svoltesi dalla riforma in avanti ossia dal 1993 al 2009. La ricerca è stata condotta in uno spazio assai specifico e circoscritto, tuttavia copre un arco temporale già sufficientemente esteso e tale da consentire l’annotazione delle differenze dalle – o le convergenze con le – conclusioni a cui sono pervenuti gli studi condotti con riferimento ai comuni maggiori.

### 1. I Comuni «minori» e la legge elettorale

La utilità e la necessità di studiare le elezioni amministrative nei comuni con meno di 15 mila abitanti emerge con grande evidenza se si considera che questi enti rappresentano una parte assai cospicua dei comuni e dei cittadini italiani. I comuni minori sono ben 7437 ossia il 91,8% dei comuni e rappresentano il 42,2% dell'intera popolazione italiana (24.046.589 cittadini) (Tabella 1) residente al censimento del 2001. Se ci riferiamo solo agli elettori, al 31 dicembre 2008 essi sono 22.194.674 ossia il 43,7% dell'intero corpo elettorale. Al nord essi sono il 95% e rappresentano la maggioranza della popolazione residente in quell'area territoriale e addirittura il 53,6% di tutti gli elettori al 31 dicembre 2008.

**Tabella 1 - Residenti al censimento del 2001 ed elettori al 31.12 2008 nei comuni maggiori e nei comuni minori per Area geografica**

	Popolazione %	Elettori %	Elettori Maschi %	Elettori Femmine %	Elettori estero maschi %	Elettori estero femmine %	Elettori estero totale %	Numero Comuni %
Nord								
Comuni minori	52,1	53,6	54,5	52,8	63,2	64,4	63,8	95,0
Comuni maggiori	47,9	46,4	45,5	47,2	36,8	35,6	36,2	5,0
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
N	21.590.036	18.812.668	9.054.855	9.757.813	428.653	410.104	838.757	4.200
Centro								
Comuni minori	37,6	38,5	39,2	37,9	48,0	48,9	48,4	86,2
Comuni maggiori	62,4	61,5	60,8	62,1	52,0	51,1	51,6	13,8
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
N	9.777.559	8.544.671	4.100.076	4.444.595	154.101	146.218	300.319	966
Sud								
Comuni minori	35,6	37,6	38,2	37,1	60,3	60,7	60,5	89,1
Comuni maggiori	64,4	62,4	61,8	62,9	39,7	39,3	39,5	10,9
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
N	25.628.149	23.445.006	11.348.999	12.096.007	1.091.540	962.309	2.053.849	2.935
Italia								
Comuni minori	42,2	43,7	44,4	43,0	59,9	60,6	60,2	91,8
Comuni maggiori	57,8	56,3	55,6	57,0	40,1	39,4	39,8	8,2
Totale	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
N	56.995.744	50.802.345	24.503.930	26.298.415	1.674.294	1.518.631	3.192.925	

Fonte: ISTAT, censimento della popolazione; Ministero dell'Interno, rilevazione del corpo elettorale

Nota: Il Nord comprende le regioni Piemonte, Valle d'Aosta, Lombardia, Liguria, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige; il Centro include Emilia Romagna, Toscana, Um-

bria e Marche; nel Sud si trovano tutte le altre regioni ossia Lazio, Molise, Abruzzo, Campania, Puglia, Basilicata, Calabria, Sicilia e Sardegna.

Al Sud, l'area territoriale dove è situata la comunità in cui è stata condotta l'osservazione, i comuni minori sono 2614 ossia l'89,1% e in essi risiedono 9.114.058 cittadini dei quali 8.816.753 sono iscritti nelle liste elettorali e costituiscono il 37,6% dell'intero corpo elettorale. In sostanza, rispetto ad altre zone del paese in quest'area i piccoli centri sono in numero inferiore e contano meno elettori e meno residenti, tuttavia essi rappresentano una consistente parte dei comuni e in essi risiede una cospicua quota della popolazione e del corpo elettorale, più dei due terzi. La rilevanza empirica di una analisi che focalizza l'attenzione sui piccoli comuni è, a questo punto, del tutto evidente, poiché riguarda una parte assai cospicua dell'Italia.

Passiamo ora a descrivere le regole elettorali che hanno maggiore salienza ossia quelle che, nella ipotesi di ricerca che viene seguita in questo contributo, hanno conseguenze sul ruolo dei partiti e delle personalità individuali nelle dinamiche di selezione dei principali organi di governo – Sindaco, Giunta e Consiglio Comunale – e, più in generale, nella competizione elettorale. Ci si limiterà ai tratti essenziali della normativa ossia a quelli che riguardano le modalità previste per la presentazione delle liste e dei candidati, nonché per la formazione delle assemblee consiliari e per la elezione del Sindaco. Su altri aspetti specifici si tornerà nel corso dell'esposizione dei risultati della ricerca<sup>3</sup>. Per individuare più agevolmente i meccanismi peculiari che al momento presiedono alla elezione di sindaci e consigli nei comuni minori si farà riferimento anche alla normativa che regola le elezioni nei comuni maggiori e a quella che ha governato la selezione dei sindaci e dei consiglieri comunali prima del 1993 (Tabella 2).

---

<sup>3</sup> Per una illustrazione esaustiva e minuziosa della normativa che al momento disciplina la elezione degli organismi dirigenti degli enti locali si rinvia a studi specifici e dettagliati (Baldini Legnante 2000; Operto 1999; Barbera 1994)

**Tabella 2 – Elementi essenziali della legislazione per la elezione di sindaci e consigli comunali**

Sistema elettorale		precedente		attuale	
		Comuni Minori (fino a 5 mila abitanti)	Comuni Maggiori	Comuni Minori (fino a 15 mila abitanti)	Comuni Maggiori
Sindaco	Eletto da	Consiglio comunale	Consiglio comunale	Elettori	Elettori
	Formula elettorale	Maggioranza assoluta	Maggioranza assoluta	Maggioranza anche relativa turno unico	Maggioranza assoluta con eventuale turno di ballottaggio
	Limite di mandati	Non previsto	Non previsto	Due	Due
Giunta	Elezione/nomina	Eletta dal Consiglio	Eletta dal Consiglio	Nominata dal Sindaco	Nominata dal Sindaco
	Composizione	Consiglieri	Consiglieri	Consiglieri: (esterni solo se previsto dallo Statuto)	Esterni al Consiglio
Consiglio	Liste				
	N. minimo candidati	1/5	1/3	3/4	2/3
	N. massimo	4/5	Pari al numero dei consiglieri da eleggere	Pari al numero dei consiglieri da eleggere	Pari al numero dei consiglieri da eleggere
	Formula elettorale	Maggioritario plurinomiale e voto limitato (4/5 dei consiglieri da eleggere)	Proporzionale	Maggioritario (2/3 dei seggi alla lista del sindaco eletto) (formula d'Hondt per la minoranza)	Proporzionale (formula d'Hondt) clausola di sbarramento e premio di maggioranza (60%-40%-50%)
	Preferenza	<i>Panachage.</i> L'elettore può votare candidati di liste diverse fino ai 4/5 dei consiglieri da eleggere	4-5	1	1
	Collegamento Liste-candidato sindaco	Non previsto	Non previsto	Una	più liste
Relazione Esecutivo-Assemblea		Sfiducia ed eventuale sostituzione	Sfiducia ed eventuale sostituzione	Sfiducia e scioglimento del Consiglio	Sfiducia e scioglimento del Consiglio

Nota: Si riporta l'elenco delle fonti normative utilizzate. Per il sistema attuale: Legge 25 marzo 1993, n. 81; Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267. Per il sistema precedente: Decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570; Legge 10 agosto 1964, n. 663.

Secondo la maggior parte degli studiosi e degli esperti di legislazione elettorale l'elezione diretta dei Sindaci segna una significativa discontinuità rispetto al passato. Nei comuni minori viene eletto il candidato che abbia ottenuto il maggior numero di voti e, dunque, non è necessario il ballottaggio. Nei comuni maggiori, per essere eletto, un candidato deve ottenere la maggioranza assoluta dei voti validi, qualora nessuno abbia superato tale soglia si ricorre ad un secondo turno tra i candidati classificati ai primi due posti. La giunta viene nominata dal sindaco che ne dà comunicazione al consiglio comunale. Analogamente a quanto accadeva secondo il vecchio sistema e al contrario di quanto è previsto per i comuni maggiori, gli assessori nei piccoli comuni sono individuati tra i consiglieri comunali, salvo che lo statuto non preveda diversamente. Rispetto al passato, dunque, il Consiglio comunale non interviene né nella elezione del sindaco, né nella selezione degli altri membri dell'esecutivo. Non è necessario che il consiglio esprima esplicitamente la fiducia al sindaco che per restare in carica è sufficiente che goda della non-sfiducia dell'assemblea (Baldini Legnante 2000, p 46). Il consiglio comunale può disarcionare il sindaco approvando una mozione di sfiducia, ma, in quel caso, si tornerà davanti ai cittadini per la elezione sia del sindaco che del consiglio comunale. A fronte del rafforzamento della posizione e della figura del Primo cittadino – legittimazione popolare diretta, nomina della giunta – è previsto che non possa essere candidato il sindaco che abbia ricoperto la carica per due mandati consecutivi. Nell'arena dell'esecutivo le differenze più importanti tra i comuni maggiori e quelli minori riguardano la formula utilizzata per la elezione del Sindaco e la compatibilità tra la carica di consigliere e quella di assessore. In relazione alle procedure di formazione delle assemblee consiliari, le principali diversità riguardano la formula elettorale, il collegamento tra le liste di candidati al consiglio comunale e gli aspiranti alla carica di Sindaco e, ovviamente, il numero dei consiglieri da eleggere che varia in ragione del numero dei cittadini residenti e, per quanto più specificamente riguarda i centri minori, va da 12, se il Comune ha meno di 3000 abitanti, a 20, se invece ne conta più di 10.000. Ogni candidato a sindaco può essere sostenuto da una sola lista. Il voto alla lista di candidati al consiglio comunale viene attribuito al candidato sindaco e viceversa. L'elettore esprime un voto fuso (Cox 2005). Al contrario, nei comuni maggiori un candidato a sindaco può essere collegato a diverse liste e gli elettori possono esprimere anche il cosiddetto «voto disgiunto» nelle due arene competitive. Si tratta di un aspetto non irrilevante, poiché ha influenza sull'orientamento strategico degli elettori, sulla stabilità delle amministrazioni locali, sul legame tra la maggioranza consiliare e gli organi esecutivi. È ragionevole ipotizzare che il collegamento diretto e univoco tra il concorrente alla carica di sindaco e un'unica lista di candidati al consiglio comunale consenta

una più elevata coesione della maggioranza consiliare e una maggiore omogeneità tra gli orientamenti del sindaco e quello del consiglio comunale. Naturalmente queste condizioni – coesione della maggioranza consiliare e omogeneità degli orientamenti politici del sindaco e del consiglio – hanno maggiori o minori possibilità di verificarsi a seconda delle diverse modalità che hanno orientato la formazione delle liste e dei differenti meccanismi che hanno ispirato la selezione dei candidati.

I 2/3 dei seggi in consiglio comunale sono assegnati con metodo maggioritario alla lista del candidato eletto sindaco. I rimanenti vengono attribuiti con metodo proporzionale alle altre liste. La distribuzione dei seggi avviene con la formula d'Hondt o metodo del divisore<sup>4</sup>. Ciò significa che il sindaco, anch'egli membro dell'Assemblea, dispone di una maggioranza molto ampia, sicuramente più cospicua di quella su cui può contare, nelle stesse condizioni ossia a parità di risultati elettorali, un suo omologo in un comune maggiore. La maggioranza a sostegno del sindaco in questi comuni è frammentata in gruppi di consiglieri eletti in liste diverse. Per altro, i voti sono distribuiti in modo proporzionale a tutte le liste che abbiano superato lo sbarramento del 3% e viene riconosciuto un premio di maggioranza, pari al 60% dei seggi in consiglio comunale, alle liste collegate al sindaco eletto a condizione che nessun raggruppamento di liste avverso abbia superato il 50% dei voti e, nel caso in cui la competizione si sia risolta al primo turno, che le liste collegate al sindaco abbiano conseguito almeno il 40% dei consensi.

Nei comuni minori, ogni lista deve contenere un numero di candidati non inferiore ai  $\frac{3}{4}$  dei consiglieri da eleggere e non superiore al numero complessivo dei membri del consiglio; poiché, nella migliore delle ipotesi ossia in caso di vittoria, alla lista vengono attribuiti solo 2/3 dei seggi in consiglio comunale, non tutti i componenti di una compagine accederanno al consiglio comunale. Gli eletti sono individuati sulla base della cifra individuale dei candidati pari alla somma del numero dei voti alla lista e delle preferenze ricevute da ciascuno. La stessa procedura viene utilizzata per l'attribuzione della restante parte dei seggi alle liste perdenti<sup>5</sup>.

Dunque, il meccanismo della preferenza risulta cruciale nella competizione elettorale. Prima del 1993 le elezioni si svolgevano con la formula maggioritaria e il meccanismo del voto limitato con *panachage*. Ogni elettore poteva votare un numero di candidati fino ai  $\frac{4}{5}$  dei consiglieri da eleggere, selezionandoli anche da liste differenti. Di fatto accadeva che la maggior parte degli elet-

---

<sup>4</sup> Si divide la cifra elettorale di ciascuna lista per 1,2,3,4... fino all'attribuzione di tutti i seggi. I seggi vengono assegnati alle liste che hanno il quoziente più alto.

<sup>5</sup> Il primo seggio spettante alle liste perdenti è assegnato al rispettivo candidato sindaco.

tori votava un'intera lista (De Mucci, 1990). In sintesi, nel nostro ragionamento terremo conto che le principali differenze rispetto al sistema precedente riguardano l'elezione diretta dei sindaci, il potere attribuito al sindaco di nominare la giunta, l'introduzione della preferenza per la elezione del consiglio comunale. Ad ogni modo, per precisione occorre sottolineare che prima del 1993 venivano considerati comuni minori quelli che contavano fino a 5000 abitanti, mentre secondo il sistema attuale rientrano sotto la medesima etichetta i comuni che hanno fino a 15.000 abitanti.

## *2. Il contesto sociale e politico*

Una breve descrizione delle caratteristiche sociali e politiche della comunità in cui è stata condotta l'osservazione renderà più comprensibili le successive osservazioni sulle conseguenze del nuovo sistema di elezione degli organi comunali. La riflessione sulle conseguenze delle regole elettorali deve essere necessariamente accompagnata da un'adeguata considerazione del contesto in cui esse si producono. Tra l'altro, l'osservazione di un fenomeno in scala ridotta offre il vantaggio dell'approfondimento dettagliato di dinamiche, processi e relazioni, ma espone al rischio di un offuscamento della visione d'insieme in cui le influenze di specifiche situazioni vengono neutralizzate da altre analoghe, ma di segno opposto.

Il comune in cui è stata condotta la nostra analisi è un piccolo centro dell'entroterra campano, a pochi chilometri dalla città di Avellino. Sotto il profilo economico e sociale si rilevano le caratteristiche «medie» ed attese per una zona del Mezzogiorno, tuttavia, almeno nella misura, se ne discosta per qualche aspetto. Forino conta poco più di cinquemila abitanti. Prima della riforma era al di sotto della soglia dei 5000 abitanti e quindi nel corso della sua storia ha sperimentato solo il sistema elettorale previsto per i piccoli comuni. Sotto il profilo demografico, come molti altri comuni del Mezzogiorno, negli anni del dopoguerra e fino al sisma del 1980 Forino aveva subito una flessione soprattutto a causa dei consistenti flussi migratori verso l'estero e le aree settentrionali del Paese. A partire dagli anni Ottanta, tale tendenza si è invertita. È stato registrato un aumento del numero dei residenti anche se in misura non comparabile a quello rilevato nei paesi della cintura attorno alla città capoluogo.

Se prendiamo in esame tre indicatori di sviluppo (il titolo di studio, la percentuale di donne occupate sul totale degli occupati, la popolazione presente in condizione professionale per settore) emerge un contesto socio-economico deprivato e arretrato persino rispetto alle aree territoriali più vicine. Come è avvenuto nel resto del paese, la percentuale di laureati e diplomati a Forino è aumentata tra il 1951 e il 2001, ma resta ad un livello significativamente infe-

riore (3,7% laureati e 19,2% diplomati) rispetto all'Italia (7,5% e 35,9%) e alla provincia di Avellino (6,6% e 24,9%).

Nel 2001 la percentuale degli occupati nel settore terziario è più bassa rispetto alla provincia, mentre quella degli addetti nell'industria è più alta (40,2% a fronte del 32,4% in Irpinia e il 33,5% in Italia). Ma in misura considerevole si tratta di operai edili che probabilmente costituisce il settore in grado di assorbire, sebbene in misura insufficiente, la manodopera locale. Infine, nel 2001, la percentuale di donne occupate sul totale degli occupati è pari al 28,7%, mentre in Irpinia sale al 34,3% e in Italia al 38,8%.

Sotto il profilo politico, come evidenziano i risultati elettorali, Forino mostra caratteristiche assai simili a quelle attribuite in generale al Mezzogiorno e rilevate, più specificamente, in provincia di Avellino. Alcuni studiosi, riferendosi al periodo compreso tra il 1948 e il 1992, hanno attribuito al Mezzogiorno una spiccata propensione filogovernativa (Allum 1994) che era stata effettivamente riscontrata sulla scorta dei risultati elettorali in specifiche aree del Sud (Fruncillo 2007). Anche a Forino era emersa con chiarezza la tendenza dei cittadini a privilegiare i partiti che sostenevano il governo nazionale. Anzi, salvo che nel 1976, essa è più pronunciata rispetto alla Regione Campania e alla provincia di Avellino. Tuttavia questo risultato andava attribuito soprattutto alla presenza e alla capacità di insediamento elettorale della Dc.

Nel periodo tra il 1948 e il 1992, la Dc risulta il partito prevalente. Come accadeva nel resto dell'Irpinia, il partito scudocrociato dominava le elezioni (Di Palma 1996; Vece 1998) poiché, fino al 1983, aveva accresciuto costantemente la propria quota di consensi fino a sfiorare la maggioranza assoluta (42,7%). Per altro non si riscontrava un partito che alle elezioni politiche davvero potesse competere con la Dc. Naturalmente, come avveniva per l'intera Irpinia (Fruncillo 1997; Marini 1992) non si trattava solo di prevalenza elettorale, ma di un dominio politico dal momento che il *modus operandi* della Dc era stato riprodotto anche dai suoi principali competitori, in particolare dal Psi. Inizialmente la Dc si era organizzata attorno ad alcuni notabili locali che facevano da tramite con la dirigenza provinciale del partito e in particolare con De Mita, al fine di partecipare ai benefici derivanti dallo sviluppo del welfare e dalla distribuzione di risorse finanziarie collegate all'intervento straordinario nel Mezzogiorno. In seguito, si era formato attorno al partito scudocrociato una nidiata di giovani dirigenti che avevano progressivamente preso in mano le redini del partito a livello locale.

Una situazione analoga aveva riguardato l'antagonista della Dc, ossia il Psi, che nel 1992 era balzato al 34% dei consensi a soli 4,5 punti dalla Balena bianca. Il Pci non era mai riuscito ad assurgere al ruolo che aveva sul piano nazionale riproducendo la dinamica rilevata per l'intera provincia. Solo nel

1976 era riuscito a diventare il secondo partito con il 23,7% dei voti, ma a 19 punti di distanza dalla Dc.

A partire dal 1994 la situazione era mutata in modo significativo per ragioni nazionali e locali. Il gruppo di giovani dirigenti che aveva preso in mano la Dc a livello locale e che, assieme al Pci, aveva assunto la guida dell'Amministrazione comunale, si era frantumato e, pur portando a termine il mandato, non è più riuscito in seguito a recuperare il disimpegno di alcuni, le defezioni di altri verso i nuovi soggetti politici. Nel contempo, la sezione del Psi non aveva retto agli scandali che avevano travolto il partito a livello nazionale ed aveva chiuso i battenti. Analogo destino era toccato al Pri. Il Pds aveva cominciato il lungo peregrinare di scioglimenti e di esperimenti organizzativi che hanno significato il progressivo frazionamento del gruppo dirigente locale e degli elettori che in verità non erano mai stati in numero considerevole.

Dal 1994 al 2001 anche a Forino era stata registrata la divaricazione dei risultati elettorali tra l'arena maggioritaria, ove prevalgono candidati di centrosinistra, e quella proporzionale, in cui il partito più votato è Forza Italia. La prevalenza del centrosinistra nell'arena maggioritaria è tanto più evidente se si considera che le percentuali di consensi a favore dei candidati del centrosinistra sono più elevate di quelle ottenute nell'intero collegio 12 e a livello provinciale. Alle elezioni del 1994 nell'arena maggioritaria Giuseppe Gargani, esponente storico del gruppo che aveva guidato la Dc in Irpinia, candidato del Patto aveva conseguito a Forino il maggior numero di voti (28,9%), superando di 3,5 punti percentuali i voti ottenuti nel collegio 12. Quella performance non era stata sufficiente alla sua vittoria nel collegio uninominale, in cui aveva prevalso Alberta De Simone del Pds candidata dei Progressisti. A Forino aveva ricevuto un ottimo risultato anche l'ex Presidente del Consiglio regionale, ex socialista, candidato in una lista locale. Nel 1996 e nel 2001 Antonio Maccanico candidato dell'Ulivo a Forino aveva fatto segnare percentuali davvero lusinghiere di consensi (55,8% nel 1996 e 52,4% nel 2001) persino maggiori di quelle raccolte nell'intero collegio.

A fronte della chiara prevalenza dei candidati di centrosinistra nella competizione maggioritaria, nel proporzionale il partito fondato da Berlusconi era diventato subito il primo partito soppiantando il Ppi che non poteva più contare sulla promozione di un gruppo dirigente coeso e motivato, come era avvenuto nel passato recente per la Dc. E Forza Italia nelle successive consultazioni era cresciuta ulteriormente, aveva rafforzato la propria leadership a livello locale, conseguendo livelli di consenso davvero elevati e certamente più alti di quelli ottenuti a livello provinciale. Nel 2001 Forza Italia aveva ottenuto a Forino il 30% dei voti e aveva superato di 0,6 punti la percentuale del 29,4% raggiunta a livello nazionale e di 6,1 punti quella del 23,9% ottenuta in provincia di A-

vellino. Eppure in quegli anni, ufficialmente, Forza Italia, non aveva neppure un consigliere comunale e nemmeno un esplicito riferimento organizzativo locale.

Dopo la riforma del sistema elettorale del 2005, che ha abolito la competizione nei collegi uninominali, è emersa con maggiore evidenza e nitidezza la prevalenza a Forino di Forza Italia e del Pdl. Nel 2006 l'Ulivo a Forino ha raccolto il maggior numero di voti (32,5%) rispetto a tutti i competitori; tuttavia, Forza Italia (30,5%) e An (9,1%) hanno conseguito a Forino un risultato (39,6%) notevolmente superiore a quello ottenuto in provincia (32%) e in Italia (36%). Rispetto a questa performance nel 2008 il Pdl ha guadagnato ben 5,4 punti percentuali ed è arrivato al 45% ben al di sopra della soglia conseguita in provincia di Avellino (38,5%) e in Italia (37,4%) (tabella 3). Insomma tra il 2006 e il 2008 Fi/An e il Pdl hanno irrobustito la loro presenza elettorale a Forino facendo segnare risultati superiori a quelli conseguiti in provincia di Avellino e in Italia e evidenziando un significativo progresso sul terreno elettorale.

Insomma dal 1994 in avanti le principali forze politiche di centrodestra hanno fatto registrare a Forino performance elettorali notevoli e, per altro, in continuo miglioramento. Come era evidenziato da molte analisi (Melchionda 2002) riferite al contesto nazionale l'Ulivo e il centrosinistra erano riuscite a recuperare nella competizione maggioritaria il gap registrato nell'arena proporzionale. Una dinamica simile era stata registrata anche a Forino. Considerato che in questi anni il centrodestra e il centrosinistra si sono alternati alla guida del governo, il favore per il centrodestra non può essere ascritto ad una propensione filogovernativa. In verità, da una consultazione all'altra sono state registrate delle oscillazioni che, in ogni caso, sembrano avvantaggiare i partiti all'opposizione.

**Tabella 3 – Elezioni della Camera dei Deputati dal 2006 al 2008 in provincia di Avellino, a Forino e in Italia per alcuni partiti**

	2006			2008		
	Forino	Avellino	Italia	Forino	Avellino	Italia
Votanti	84,4	81,1	83,6	80,8	79,4	80,5
Prc/Sinistra	4,7	5,6	5,8	3,3	3,5	3,1
Pdci	1,7	2,1	2,3			
Ulivo/Pd	32,5	35,4	31,3	30,3	32,1	33,2
Idv	1,1	1,8	2,3	3,0	4,1	4,4
Udeur	4,3	6,2	1,4			
Udc	3,0	5,2	6,8	9,6	14,0	5,6
Fi /Pdl	30,5	20,9	23,7	45,0	38,5	37,4
An	9,1	11,1	12,3			
Destra				0,9	1,7	2,4
Rnp	4,0	3,0	2,6			
Partito Socialista				4,3	1,7	1,0

Fonte: Ministero dell'Interno; Osservatorio Elettorale «Nino Magna»

In conclusione, Forino, da bastione della fortezza democristiana, sembra sia diventato un avamposto dei partiti di centrodestra i quali, oltre ad evidenziare un notevole insediamento, mostrano una significativa capacità di ulteriore espansione della propria penetrazione elettorale. È possibile che il significativo successo del Pdl nel 2008 a Forino sia da attribuire a un andamento nazionale e generale, ma non si può escludere che esso sia il riflesso anche delle dinamiche che si sono prodotte nella competizione per le elezioni locali e delle modalità di conduzione dell'attività amministrativa. Infatti riconoscere l'autonomia politica del livello locale e di quello nazionale non significa sostenere l'assoluta indipendenza dell'uno rispetto all'altro (Baldini e Legnante 2000, p. 29). D'altro canto l'osservazione delle elezioni comunali offre una prospettiva analitica molto proficua e promettente per valutare la più generale trasformazione politica ed elettorale nel nostro Paese (ivi, p. 32).

### *3. Il formato dell'offerta: la selezione dei candidati a sindaco e la formazione delle liste*

La nuova normativa si proponeva di favorire la trasformazione del sistema partitico, riducendo la frammentazione partitica attraverso l'aggregazione dei vecchi partiti in coalizioni e, soprattutto, di rendere le maggioranze consiliari e gli esecutivi più stabili (Baldini Legnante 2000, p. 42; Agosta 1999). Per conseguire questi obiettivi, la legge doveva tenere conto delle caratteristiche di partenza in parte diverse dei piccoli comuni. Secondo la maggior parte degli osservatori, la competizione elettorale nei comuni minori era segnata da un e-

levato localismo e un'accesa rivalità intrapartitica (Baldini Legnante 2000, p. 65).

In sostanza, una delle differenze tra i due sistemi elettorali – quello per i comuni maggiori e l'altro per i comuni minori – riguarda le modalità attraverso cui si articola la proposta elettorale. Come è noto, la legge esclude che nei comuni minori un concorrente alla carica di Sindaco sia collegato a più di una lista di candidati al consiglio comunale. Le due competizioni per la scelta del sindaco e per la elezione dei consiglieri comunali sono fuse (Cox 2005). Infatti, la espressione del consenso a favore del candidato sindaco o della lista per il consiglio comunale viene computato all'uno e all'altra. Inoltre, alla lista del candidato eletto sindaco sono attribuiti i due terzi dei seggi in consiglio comunale. La maggioranza consiliare è espressione della stessa lista, non è la somma degli eletti nelle liste dei partiti, e, rispetto a quanto accade nei comuni maggiori, dovrebbe risultare meno dipendente dal voto ai partiti (Baldini Legnante 2000, pp. 67-68). Questo non implica necessariamente che i partiti abbiano una scarsa influenza nella competizione elettorale e una presenza poco visibile nelle assemblee deliberative. È possibile infatti che essi continuino ad esercitare un ruolo incisivo nella cruciale fase di definizione delle liste e di selezione dei candidati.

Per valutare le conseguenze dei nuovi meccanismi elettorali sul formato dell'offerta politica, sulla meccanica della competizione elettorale, sulla formazione e sul funzionamento degli organi esecutivi si cercherà di fare un confronto tra la situazione precedente e quella che è andata maturando dopo il 1993. Tra il 1995 e il 2009 si sono succeduti alla guida del Comune tre Sindaci. Tutti si sono presentati come esponenti del centrosinistra. In due circostanze il maggiore competitore si è collocato nel medesimo schieramento. La scena appare completamente strutturata attorno ad esponenti delle forze politiche di centrosinistra. Eppure, come si è detto, nello stesso periodo i partiti di centrodestra, in particolare Forza Italia e Pdl, hanno raccolto un crescente numero di consensi ed hanno dominato la competizione alle elezioni politiche nell'arena proporzionale.

Prima del 1993, non era prevista l'elezione diretta del sindaco. Tuttavia, a Forino la indicazione del capolista era una prassi consolidata e costituiva un impegno esplicito ad eleggerlo sindaco. Di fatto, fino al 1990 uno dei capolista in competizione era poi diventato Sindaco. Anche in precedenza, quindi, la composizione delle liste cominciava dalla individuazione del leader. Spesso coincideva con l'esponente di maggiore spicco di una formazione politica a livello locale. Oppure veniva scelto all'interno dei partiti per la sua capacità di attrarre candidati esterni con un certo seguito elettorale.

La scelta del capolista maturava all'interno dei partiti che, tuttavia, soprattutto fino alla metà degli anni Settanta, erano, nella maggior parte dei casi, nelle mani di notabili locali. L'articolazione locale delle diverse forze politiche appariva funzionale alla esigenza di posizionamento sulla scena politica dei casati tradizionalmente più influenti<sup>6</sup>. Solo negli ultimi decenni la struttura organizzativa dei partiti si era arricchita dei contributi dei militanti e si era aperta al protagonismo di giovani professionisti di diversa estrazione sociale. I partiti erano diventati l'architettura della rappresentanza politica, il consiglio comunale era il fulcro del governo locale non solo perché ad esso spettava la competenza generale-residuale (Baldini e Legnante 2000, pp. 43-44), ma anche perché i maggiori esponenti dei partiti vi erano impegnati.

Alla prima prova del nuovo sistema elettorale, nel 1995, la scelta dei candidati aveva risentito del particolare contesto che si era determinato sia per effetto delle trasformazioni del sistema politico nazionale, sia per l'esito dell'ultimo mandato amministrativo. Il nuovo panorama politico nazionale aveva fatto capolino alle elezioni politiche e poi alle europee del 1994. Il successo del centrodestra aveva convinto alcuni esponenti di secondo piano della Dc a scegliere la formazione di Mastella e Casini, il Ccd. Alcuni socialisti avevano appoggiato un candidato locale nel collegio uninominale, altri avevano sostenuto la candidata dei Progressisti, molti altri avevano abbandonato la scena politica.

Nel corso degli ultimi cinque anni, si erano lacerati i rapporti tra i due principali partiti della coalizione che guidava il comune, si erano consumate defezioni e rinunce non reversibili da parte dei maggiori esponenti dell'Amministrazione uscente e alcune vicende – dichiarazione di dissesto finanziario, paralisi delle iniziative di sviluppo, aumento delle imposte locali – avevano «bruciato» come possibili aspiranti alla carica di primo cittadino tutti coloro che avevano condiviso quell'esperienza. Era rimasto in campo il principale esponente della minoranza, Alfonso Lanzetta, ex assessore alla Provincia e politico di lungo corso, accreditato di una notevole capacità di penetrazione elettorale personale. Da decenni era considerato il leader dei socialisti a livello locale. Su di lui cadde la scelta del Ppi e del Pds. Diedero vita alla lista civica «Ramoscello d'ulivo» quasi a sancire la pace tra le due componenti che si erano confrontate alle precedenti elezioni amministrative.

Tuttavia, alcuni socialisti, repubblicani ed ex comunisti candidarono un esponente dei Repubblicani ed ex socialista, piccolo imprenditore ed editore di un giornalino a diffusione sub provinciale. I partiti di centrodestra candidarono, invece, un dirigente scolastico proveniente dalla Dc. Quella candidatura era

---

<sup>6</sup> L'ipoteca notabiliare sui partiti era comune a tutto il Mezzogiorno, certamente all'Irpinia (Accolla 1989)

stata opera soprattutto di un assessore comunale uscente della Dc passato al Ccd. Dunque, nel 1995 le candidature a sindaco furono avanzate dai partiti. In realtà, al contrario di quanto era avvenuto in passato, i partiti le avevano subite. Nel caso del centrosinistra, il candidato a sindaco era ormai senza partito, poiché il partito socialista non aveva più una presenza organizzata a Forino. I partiti rimasti in campo non ritenevano di essere nelle condizioni di proporre un'alternativa ad una candidatura che sembrava scontata e obbligata. Eppure solo cinque anni prima avevano mostrato una notevole capacità di strutturare il voto. Le forze politiche che cominciarono ad affacciarsi sulla scena politica nazionale e locale non avevano ancora la forza di proporre un candidato davvero competitivo.

Alfonso Lanzetta, candidato sindaco per il centrosinistra, era un socialista senza più partito. Per altro, anche in seguito egli non ha mai aderito a nessuno dei frammenti nati dalla esplosione del Psi. Il gruppo dirigente del Ppi aveva dovuto accettare la sua candidatura a malincuore, rimuovendo un'antica ostilità, per far fronte ad una condizione di notevole debolezza derivante sia dalla trasformazione del panorama politico nazionale, sia dalle vicende amministrative locali. Il Ppi non disponeva, in quel periodo, di un candidato alternativo veramente competitivo. Insomma, la personalità del candidato – il suo bagaglio di voti personali, la sua capacità di restare sulla scena politica locale con tenacia e perseveranza – aveva contato più dei partiti i quali vivevano un momento di grande difficoltà.

I partiti alleati, tuttavia, erano risultati centrali nella formazione della lista. A ciascuno di essi era stato riconosciuto un certo numero di candidati in ragione del loro supposto patrimonio elettorale. Ogni forza politica aveva scelto in completa autonomia i propri rappresentanti in lista. Un certo numero di candidati era stato lasciato nella disponibilità del candidato sindaco il quale li aveva scelti tra i suoi vecchi sodali dell'area socialista. Alle successive elezioni erano state ripercorse le stesse procedure. Tuttavia i margini di scelta effettiva a disposizione dei partiti si erano ulteriormente ridotti poiché sia il sindaco sia la maggior parte dei consiglieri uscenti (9 su 11) si erano ricandidati. Due consiglieri non si erano riproposti al giudizio degli elettori per la loro ferma decisione di lasciare l'impegno diretto nell'amministrazione ed erano tra quelli che quattro anni prima erano stati scelti dal sindaco e che quindi non potevano essere ascritti a nessun partito.

Insomma, in apparenza dopo la prima prova, il nuovo sistema elettorale non sembrava aver inciso molto sui meccanismi analizzati. In realtà, come risulterà evidente più avanti quell'esperienza aveva introdotto mutamenti significativi nel rapporto tra l'Amministrazione comunale, il sindaco in modo specifico, e i partiti. Occorre considerare, infatti, che nel corso dei quattro anni precedenti i

partiti erano stati, se non estromessi, certamente ignorati al momento della definizione delle principali scelte amministrative. Per altro, Lanzetta era consapevole del rischio che l'alleanza tra soggetti che fino a pochi mesi prima si erano avversati poteva comportare sulla conduzione dell'amministrazione. Per questo si era preoccupato di cementare il gruppo, di rinsaldare i legami tra i consiglieri e a tale scopo aveva cercato di tenerli immuni dalle influenze dei partiti da cui provenivano.

Alle elezioni del 2004 era emerso in tutta evidenza che il sindaco uscente, anche quando per legge non poteva ricandidarsi direttamente, poteva svolgere un ruolo decisivo nelle dinamiche che conducono alla individuazione dei candidati. La Margherita, il partito maggiore della coalizione, aveva indicato alla carica di Sindaco un proprio esponente, Luigi De Cristofano, chirurgo all'azienda ospedaliera, accreditato di un buon insediamento elettorale, che negli anni Ottanta aveva già ricoperto nel suo comune di origine il ruolo di Sindaco sostenuto dalla Dc. Dopo lo scioglimento del partito dello Scudo crociato, aveva aderito al Ppi e alla Margherita ed era stato tra i promotori ed animatori a Forino del Comitato Prodi, conquistandosi le simpatie anche delle altre forze politiche di centrosinistra a livello locale.

Quella proposta aveva incontrato ben presto il consenso dei dirigenti della locale sezione dei Ds. Questi apprezzavano la maggiore disponibilità di De Cristofano a valorizzare il ruolo dei partiti nella conduzione dell'Amministrazione e la sua più esplicita collocazione come esponente del centrosinistra. Il Sindaco uscente, che in precedenza non aveva fatto misteri di preferire come candidato alla carica di Primo cittadino un esponente dell'Amministrazione uscente, era entrato in conflitto con i due partiti che formalmente avevano sostenuto la sua Amministrazione. Aveva convinto alcuni membri dell'Amministrazione iscritti alla Margherita a perseguire un'altra strada.

La designazione alla carica di sindaco di un avvocato, Pasquale Nunziata, anch'egli iscritto alla Margherita, aveva consentito a Lanzetta di chiudere un accordo con altri esponenti della Margherita, tra i quali il capogruppo della minoranza nel Consiglio comunale uscente. Nunziata era un avvocato anch'egli iscritto alla Margherita che nel 2004 era stato candidato al Consiglio provinciale ottenendo un buon risultato a Forino, era stato Sindaco democristiano per qualche mese alla fine dell'ultimo mandato prima della riforma elettorale. Se si eccettua la sua incursione alle elezioni provinciali di cinque anni prima, Nunziata era praticamente scomparso dalla scena politica locale dalla fine della sua esperienza alla guida del Comune nel 1995.

A prescindere dai dettagli, emerge con evidenza che dopo nove anni alla guida dell'Esecutivo, il sindaco era riuscito, anche contro la volontà dei partiti, a far

avanzare una candidato a lui gradito. E nonostante che i partiti avessero ribadito in più occasioni la loro indicazione per così dire «ufficiale». Non solo, ma il «prestigio» del sindaco uscente aveva consentito di attrezzare una lista per il consiglio comunale che aveva ricevuto l'adesione e l'appoggio di personaggi molto influenti ed efficaci sul terreno elettorale.

In realtà, le liste attorno ai due candidati a sindaco si erano formate secondo meccanismi piuttosto diversi. In un caso era stata assegnata una quota a ciascun partito che aveva cercato di mobilitare tra i propri esponenti e simpatizzanti quelli che mostravano una maggiore capacità di penetrazione elettorale. Nell'altro caso, invece, superando conflitti anche recenti, erano stati valorizzati gli amministratori uscenti, sia di maggioranza che di minoranza, ed erano state reclutate altre personalità accreditate di un certo bagaglio elettorale derivante da rapporti familiari o personali, prescindendo dalla loro militanza o vicinanza ai partiti.

Nel 2009 il sindaco uscente non ha riproposto la sua candidatura. L'aggregazione che lo aveva sostenuto nei cinque anni precedenti era apparsa scarsamente coesa. C'erano state polemiche astiose tra il sindaco in carica e l'ex sindaco il quale aveva lasciato (era stato dimissionato?) l'incarico di assessore al Bilancio. L'assetto della giunta era stato modificato in diverse occasioni. E persino la carica di presidente del consiglio, inizialmente affidata ad un fedelissimo dell'ex sindaco, era passata di mano. In prossimità delle elezioni, il sindaco aveva comunicato che si sarebbe candidato al Consiglio provinciale nelle liste dell'Udc, nelle cui fila era approdato Ciriaco De Mita, e che non si sarebbe ripresentato alle elezioni comunali. Aveva auspicato che i consiglieri uscenti riuscissero a trovare tra di loro un candidato alla carica di sindaco che trainasse anche la sua corsa al consiglio provinciale.

La sua rinuncia aveva rilanciato le possibilità di una ricomposizione della frattura consumatasi cinque anni prima nella Margherita e riprodottasi nel Pd. Dopo una serie di trattative condotte con la mediazione del gruppo dirigente provinciale del Partito democratico, era apparso chiaro che era complicato rimarginare quella ferita. Inizialmente lo stesso De Cristofano, capogruppo della minoranza consiliare e principale competitore di Nunziata alla precedenti consultazioni comunali, aveva comunicato di non essere disponibile a candidarsi alle imminenti elezioni. Quella rinuncia aveva scatenato gli amministratori uscenti e in particolare l'ex sindaco Lanzetta, i quali si erano attivati per dare vita a liste che avevano in comune la caratteristica di prescindere dall'impegno diretto dei partiti i quali, d'altro canto, sembravano intenzionati a dare luogo a proposte di pura testimonianza votate all'insuccesso. Persino il Pd, o meglio, il gruppo dirigente ufficiale del partito sembrava essersi rapidamente incamminato su questa strada.

Infine, non erano cessate le pressioni per indurre i due ex contendenti a raggiungere un accordo che riguardasse le elezioni comunali e provinciali. In particolare, Nunziata aveva ormai ufficializzato la propria candidatura alla provincia nelle liste dell'Udc. De Mita, che un anno prima era passato del partito di Casini, aveva cercato di spendere la sua influenza per ricomporre un accordo che prevedesse la candidatura di Nunziata alle provinciali e quella di De Cristofano a Sindaco. Per altro, anche i partiti che avevano sostenuto De Cristofano nel 2004 non erano più gli stessi. Alcuni consiglieri comunali di maggioranza si erano iscritti al nuovo soggetto politico guidato da Veltroni. Alcuni esponenti dei Ds erano approdati nel Pd, ma il gruppo dirigente storico dei Democratici di sinistra aveva dato vita a Sinistra democratica e aveva cercato di entrare in relazione con personaggi che avevano dichiarato simpatia per altri soggetti politici collocati a sinistra dello schieramento politico.

Alla fine De Cristofano aveva deciso di candidarsi, ma non aveva ceduto alle lusinghe di un accordo con Nunziata. Aveva rimesso in piedi l'alleanza politica proposta cinque anni prima. Tuttavia, aveva accolto le profferte di alcuni assessori uscenti in rottura con Nunziata. Inoltre, il candidato alla carica di sindaco, rispetto al passato, pur riconoscendo autonomia di scelta e di decisione agli alleati di sinistra, si era riservato il ruolo di autentico filtro all'ingresso in lista e aveva personalmente ascoltato aspiranti candidati e aveva condotto le trattative con alcune «cordate».

Dall'altra parte, dopo rinunce e veti incrociati, i consiglieri di maggioranza non erano riusciti a trovare una soluzione condivisa. Il presidente del Consiglio comunale, il Vice Sindaco, l'assessore ai lavori pubblici, l'ex sindaco e assessore al bilancio avevano deciso di non ricandidarsi affatto. Tre assessori avevano chiesto a De Cristofano, capo della minoranza consiliare ed avversario alle precedenti elezioni, ospitalità nella sua lista. Il capogruppo uscente, per anni assessore alla comunità montana, era rimasto il solo candidato a reclamare l'eredità dell'Amministrazione uscente. Senza l'appoggio esplicito di nessun partito, salvo che dei socialisti, era riuscito a mettere in piedi una lista con molti giovani.

Sul fronte di centrodestra, uno dei primi animatori a Forino del movimento politico fondato da Silvio Berlusconi era riuscito a raccogliere il numero minimo di candidati e a comporre una lista presentandosi al giudizio degli elettori. Anche in questo caso non vi era stata nessuna decisione formale del Pdl che, in quel periodo, a Forino non aveva una esplicita espressione organizzativa.

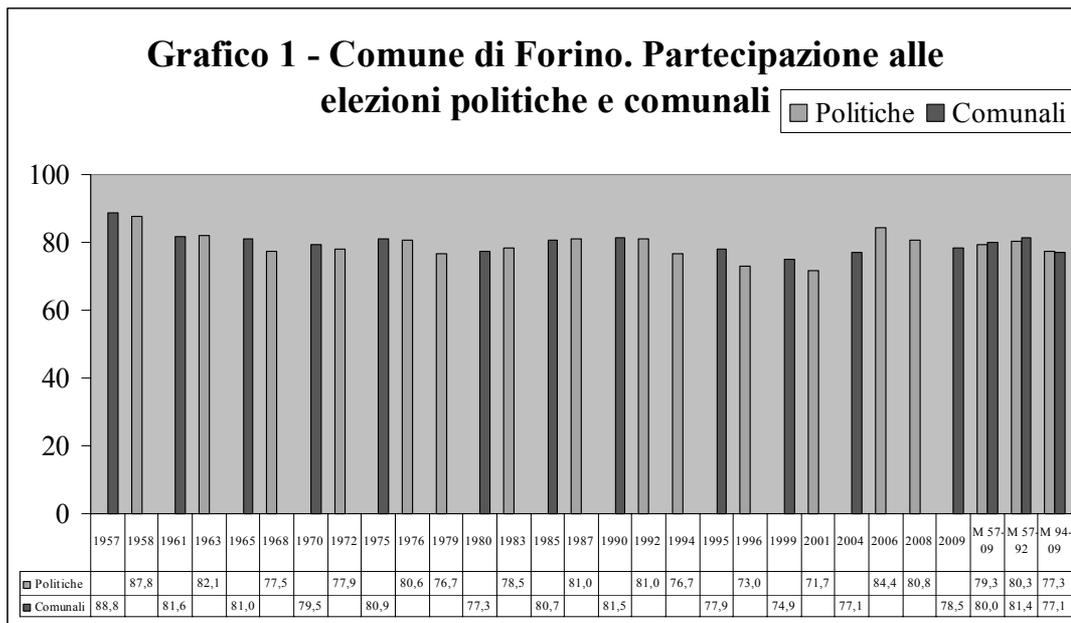
#### *4. La meccanica della competizione elettorale e la formazione della giunta*

La descrizione delle dinamiche che hanno guidato la selezione dei candidati alla carica di sindaco o di consigliere comunale consente di ipotizzare che an-

che nei comuni minori nel corso del tempo sia cresciuto l'influenza dei sindaci in carica. Essi hanno avuto un ruolo nella definizione delle liste, ma anche nella scelta dei successori, indicando soluzioni, ponendo veti. Questo processo non è stato lineare e incontrastato. Tutt'altro non sono mancati i conflitti e sono emerse resistenze soprattutto da parte dei gruppi dirigenti dei partiti o di quello che ne è rimasto. Ma non vi è dubbio che il potere dei sindaci si sia andato rafforzando e che persino l'influenza dei candidati alla carica di sindaco sulla definizione delle liste per il consiglio comunale sia notevolmente cresciuta. In alcuni casi gli aspiranti Primo cittadino sono stati promotori delle liste e ne hanno detenuto le chiavi in altri sono stati i selezionatori a cui spettava l'ultima parola nella decisione di accogliere o di escludere dalla compagine. E ciò è avvenuto a prescindere dalle intenzioni soggettive, dalle sensibilità individuali, dalla cultura politica personale. Il processo è andato affermandosi quasi ineluttabilmente.

All'inizio il potere dei sindaci, anche di quelli in pectore, si era imposto per l'assenza dei partiti allo sbando dopo la «rivoluzione» verificatasi negli anni Novanta, successivamente si era ampliato per la persistente debolezza delle nuove forze politiche e, quando è stato necessario, anche in conflitto aperto con le strutture di partito. In ogni caso l'elezione diretta dei sindaci, anche nei piccoli comuni in cui c'era già la consuetudine ad affidare al leader di un gruppo la responsabilità di condurre la vicenda amministrativa, ha contribuito ad oscurare la presenza e il ruolo dei partiti nel delicato compito di selezionare il personale politico. Quasi come se si trattasse di un gioco a somma zero, all'arretramento dei partiti ha corrisposto prima la supplenza e poi il potere dei sindaci. Ma il ruolo dei sindaci è cresciuto anche per effetto di una nuova meccanica della competizione elettorale e del capovolgimento di posizioni tra gli esecutivi e le assemblee deliberative nella conduzione delle amministrazioni comunali. A questi due aspetti sarà dedicata la successiva descrizione.

Secondo i sostenitori della riforma introdotta dalla legge n. 81 del 1993, la elezione diretta del sindaco avrebbe sottratto la definizione dell'assetto degli esecutivi alla trattativa con i partiti e tra i partiti che, invece, sarebbe stata vincolata dal responso delle elezioni che, per questo motivo, sarebbero diventate davvero decisive perché individuano il vertice degli esecutivi. La partecipazione al voto sarebbe, dunque, diventata più importante. Insomma, restituire lo scettro ai cittadini conferendo loro il compito di individuare i responsabili dell'azione amministrativa avrebbe dovuto costituire un forte incentivo a recarsi alle urne. Per altro, in verità negli ultimi anni alle elezioni comunali e soprattutto al sud è stata registrata se non la inversione, certamente un significativo rallentamento della tendenziale crescita dell'astensionismo elettorale (Fruncillo 2004).



Fonte: Ministero dell'Interno: Archivio del Comune di Forino; Osservatorio Elettorale «Nino Magna».

Dagli studi condotti sulle elezioni locali dopo la riforma del 1993 emergono segnali contrastanti sulla crescita dell'astensionismo (Spalla 1999; Baldini e Legnante 2000). Per valutare se la riforma abbia contribuito davvero ad accrescere la motivazione al voto e a tenere elevati i tassi di affluenza alle urne confrontiamo i livelli di partecipazione alle elezioni politiche e a quelle comunali dal 1957 al 2009 e quindi soffermiamo l'attenzione al periodo successivo alla introduzione della legge n. 81 del 1993 (Grafico 1). Dal 1957 al 2009 si registra un calo dei livelli di partecipazione alle consultazioni per il rinnovo delle amministrazioni comunali di 10,3 punti percentuali. La flessione dei tassi di affluenza alle urne in occasione delle elezioni politiche, calcolato con riferimento ad un lasso di tempo analogo, dal 1958 al 2008, sembra più contenuta poiché è pari a 7 punti.

La media calcolata con riferimento all'ultimo mezzo secolo evidenzia che la partecipazione al voto è più alta alle elezioni comunali (80% rispetto a 79,3%). In particolare la propensione a votare risultava più elevata alle elezioni comunali nel periodo precedente al 1993 (81,4% rispetto a 80,3%). Al contrario, l'affluenza media alle urne dopo le riforme elettorali risulta leggermente superiore in occasione delle elezioni politiche. Occorre tuttavia considerare che lo scarto dalla media risulta più alto con riferimento alle elezioni politiche. In al-

tre parole dopo le riforme la partecipazione alle elezioni amministrative è più stabile di quella alle consultazioni politiche.

L'osservazione delle serie storiche dell'affluenza alle urne nel comune di Forino alle elezioni politiche e comunali prima e dopo il 1993 non fornisce elementi chiarificatori sulle conseguenze della nuova legge elettorale in ordine all'andamento della partecipazione al voto. Insomma non se ne possono trarre indicazioni circa il supposto effetto positivo della elezione diretta dei sindaci sulla partecipazione al voto. A questo punto è necessario rivolgere l'attenzione ai risultati della competizione elettorale. Tra il 1957 e il 1990 a Forino il capolista eletto sindaco aveva ottenuto sempre la maggioranza assoluta dei voti validi. In quattro competizioni aveva vinto un esponente della Dc e in tre un rappresentante dell'area socialista (Psdi, Psi). Il Pci si era regolarmente alleato con il Psi, salvo che nel 1990, quando aveva contribuito alla rivincita della Dc sul Psi<sup>7</sup>.

Dopo il 1993, il Sindaco è stato eletto sempre con un ampio margine sul principale sfidante (Tabella 4). Nel 2004, il sindaco è stato eletto solo con il 48,8% dei voti anche per effetto di una significativa proliferazione di liste. In generale, grazie alla nuova legge elettorale l'offerta elettorale avrebbe dovuto essere semplificata. Nei comuni maggiori si era effettivamente registrata la riduzione dell'offerta in entrata nell'arena maggioritaria, ma era emersa una maggiore frammentazione della proposta elettorale nell'arena proporzionale (Baldini Legnante 2000). La valutazione degli effetti della legge elettorale sul formato dell'offerta a Forino viene condotta considerando che nei piccoli comuni le due arene – dell'esecutivo e dell'assemblea – sono fuse. Rispetto alle consultazioni celebrate con il vecchio sistema elettorale, si è assistito ad un aumento delle liste e dei candidati a sindaco. Per altro neppure in uscita si realizza una riduzione della frammentazione. In quattro elezioni solo una lista su dodici presentatesi alla competizione non è riuscita ad ottenere almeno un seggio in consiglio comunale.

---

<sup>7</sup> I dati sono stati reperiti presso l'Archivio Comunale dai Registri delle adunanze dei Consigli Comunali.

**Tabella 4 – Elezioni comunali a Forino. Risultati generali dal 1995 al 2009**

Anno elezioni	1995	1999	2004	2009
Elettori	4460	4625	4834	4870
Votanti	3474	3463	3728	3821
Votanti %	77,9	74,9	77,1	78,5
Lista	Psi Ppi Pds	Psi Ppi Pds	Margherita socialisti	Pd Socialisti
Voti %	62,1	81,6	48,8	29,8
seggi	12	12	12	4
Lista	Altri socialisti repubblic.	Rinn. Ital. Lista Dini	Margherita ds	Pd Sinistra Verdi
Voti %	24,9	18,4	38,0	61,4
Seggi	3	5	4	12
Lista	FI-Ccd			
Voti %	13,0			
Seggi	2			
Lista			Destra	Pdl
Voti %			8,6	8,9
Seggi			1	1
Lista			Altri locale	
Voti %			4,5	
Seggi			0	
Totale	100	100	100	100
Voti validi (N)	3367	3226	3586	3683
Seggi (N)	17	17	17	17

Fonte: Ministero dell'Interno; Prefettura di Avellino; Osservatorio elettorale «Nino Magna».

Note: i seggi attribuiti alla lista vincente sono 12 e i seggi complessivi sono 17 poiché tra i consiglieri viene computato anche il Sindaco.

In una sola occasione, nel 1999, la competizione si era limitata a due candidati. In quella circostanza uno dei due competitori era il sindaco in carica. Evidentemente l'effetto *incumbency* che nei comuni maggiori opera soprattutto nell'orientare gli elettori (Baldini e Legnante, 2000), nei piccoli comuni funziona già nella fase di definizione delle candidature. La presenza dell'*incumbent* «chiude» il mercato elettorale e scoraggia gli sfidanti soprattutto perché la debolezza organizzativa e la timidezza dei partiti rappresentati in consiglio comunale circoscrive la vita politica locale all'attività amministrativa. E neppure i gruppi consiliari di opposizione riescono a dare alle loro iniziative uno sbocco e una visibilità al di fuori della Casa comunale. Era proprio ciò che era accaduto a Forino.

Il fattore *incumbency* ha avuto una grande rilevanza anche nella competizione per la composizione del consiglio comunale. Gli uscenti, quando lo hanno voluto, sono stati regolarmente riproposti al giudizio dei cittadini conseguendo la rielezione, ma essi sono stati anche molto corteggiati nei momenti di passaggio, ossia quando le alleanze si sono sciolte e ricomposte perché il sindaco uscente non poteva più essere candidato o, come era accaduto alle ultime consultazioni, aveva deciso di impegnarsi in un'altra competizione, quella per il consiglio provinciale, con un partito dello schieramento opposto. E anche in questi casi essi hanno ottenuto la riconferma in consiglio comunale anche se, in qualche caso, con un numero di preferenze inferiore a quello di cui erano accreditati.

**Tabella 5 – Elezioni comunali a Forino. Risultati elettorali e voti di preferenza (% sul totale dei voti di lista) dal 1995 al 2009**

Anno	Lista	Voti lista (%)	Preferenze (%)
1995	Psi Ppi Pds	62,1	81,7
	Altri Soc Rep	24,9	78,1
	Fi CCd	13,0	81,1
	Totale	100,0	80,7
	(N)	(3367)	(2718)
1999	Psi Ppi Pds	81,6	84,5
	Ri Lista Dini	18,4	64,4
	Totale	100,0	80,8
	(N)	(3227)	(2607)
2004	Destra	8,6	81,0
	Altri	4,5	57,4
	Margh Ds	38,0	82,7
	Marg Soc	48,8	91,7
	Totale	100,0	85,8
	(N)	(3586)	(3076)
2009	Pd Verdi Sinistra	61,4	89,2
	Pdl	8,9	76,7
	Pd Socialisti	29,8	90,1
	Totale	100,0	88,3
	(N)	(3683)	(3253)

Fonte: Ministero dell'Interno; Prefettura di Avellino; Osservatorio Elettorale «Nino Magna»

Nella percezione dei comuni cittadini i candidati alla carica di sindaco svolgono un ruolo cruciale nella competizione elettorale. Nei comuni maggiori, il voto dell'elettore ha tre destinatari: il sindaco, il partito, il consigliere comunale. Il voto attratto dal candidato sindaco viene calcolato come differenza tra il numero dei voti ottenuti dal medesimo candidato e la somma di quelli conse-

guiti dalle liste collegate. Sebbene in misura variabile – a seconda dell'area territoriale, del periodo, dello schieramento – dalla ricerca è emerso che il differente contributo dei candidati alla carica di Primo cittadino costituisce un vantaggio spesso decisivo nella definizione dell'esito elettorale.

Nei piccoli comuni i destinatari del voto sono solo due: il sindaco con la sua unica lista e il consigliere comunale. Il contributo del candidato sindaco potrebbe essere calcolato come differenza tra i voti ottenuti dalla lista ossia dal Sindaco e la somma delle preferenze espresse per i candidati in lista. Come si può osservare dalla tabella 5, nel corso del tempo, sono diminuiti i voti non accompagnati anche dall'espressione di una preferenza e presumibilmente strutturato solo dal candidato alla carica di sindaco. Dunque, sembrerebbe in declino il peso della personalità dell'aspirante Primo cittadino. Tuttavia occorre tenere conto che quel calcolo costituisce un indicatore ambivalente della personalizzazione. Esso potrebbe essere interpretato infatti non come indebolimento, ma come un rafforzamento degli apporti individuali alla definizione della competizione elettorale. È stata opportunamente ipotizzata una doppia personalizzazione del voto, quella che opera a livello macro in un rapporto uno a molti – quando il destinatario del consenso interpreta e rappresenta un sentimento comune, un'aspettativa diffusa – e quella che agisce a livello micro – quando ne beneficia un candidato sulla base di relazioni quotidiane – in un rapporto uno a uno (Calise 2006).

Questa ipotesi si attaglia precisamente alla situazione osservata a Forino un piccolo comune dell'entroterra meridionale del nostro Paese. Infatti la crescita vertiginosa delle preferenze potrebbe significare non l'indebolimento della personalizzazione del voto, ma il suo rafforzamento nella versione micro in cui il destinatario non è il sindaco, ma il candidato al consiglio comunale che sollecita il consenso facendo leva sulle relazioni quotidiane, persino sulla dimensione affettiva. Tuttavia, non si tratta di un gioco a somma zero e, dunque, sulla base di questi dati non si può ipotizzare che all'aumento della visibilità dei candidati al consiglio corrisponda il declino della capacità dei sindaci di strutturare il voto. Infatti, occorre tenere presente che spesso il voto di preferenza viene trascinato dal voto alla lista e al sindaco. Solo in alcuni casi l'opzione per un candidato al consiglio comunale motiva anche la scelta della lista e del sindaco.

Ad ogni modo, non si può sottovalutare la constatazione che nel corso degli anni è aumentata la percentuale di preferenze espresse. In poco meno di 15 anni, essa è lievitata di circa 8 punti percentuali. Nel 2009 poco meno di 9 elettori su 10 hanno espresso anche una preferenza per un candidato al consiglio comunale. Trattandosi di un periodo piuttosto breve tale crescita non può esse-

re attribuita alla evoluzione della capacità degli elettori di scrivere il nome del candidato, ma piuttosto alla normativa elettorale.

Due norme della legge n. 81 del 1993 hanno incentivato il ricorso alla preferenza. In primo luogo ogni lista può essere composta da un numero di candidati pari a quello dei consiglieri da eleggere. Una lista potrebbe essere composta anche da un numero inferiore di candidati ( $3/4$  dei seggi), ma nessuno è disposto a rinunciare al contributo personale di qualche candidato in più. Poiché la legge 81 prevede che la lista del sindaco eletto ottenga  $2/3$  dei seggi in consiglio. I rimanenti posti vengono attribuiti alle liste perdenti. Perciò, anche nella ipotesi di vittoria, tanto più ovviamente in caso di sconfitta, solo una parte dei componenti di una lista accedono al consiglio comunale. In precedenza una lista poteva essere composta da un numero di candidati massimo pari a  $1/5$  dei seggi per cui, nonostante il *panachage*, in caso di vittoria, salvo casi specifici e comunque sporadici, tutti i candidati venivano eletti.

In secondo luogo, gli eletti vengono individuati proprio sulla base del numero di preferenze ottenuto. Nelle prime due tornate è stato necessario un periodo di apprendimento del nuovo meccanismo che costringe ciascun candidato a mobilitare i propri simpatizzanti per ottenere un voto di preferenza. Come si può rilevare (tabella 5), l'uso della preferenza tende sempre di più a diffondersi e riguarda tutte le liste, a prescindere dal loro segno e orientamento politico. Inoltre, la circostanza che esse si presentino con maggiore frequenza nelle liste vincenti, e comunque con maggiori chance di successo, sembra segnalare la loro crescente importanza nella dinamica competitiva.

**Tabella 6 – Elezioni comunali a Forino. Distribuzione delle preferenze (% su voti di lista) ottenute da ciascun candidato per lista dal 1995 al 2009**

	1995				1999				2004				2009						
	Ppi Psi Pds	Repubblica- ni, Socialisti Altri	Fi Ccd	Ri Lista Di- ni	Ppi Ds Socialisti	Margherita Socialisti Altri	Margherita Ds	Al- tri	De- stra	Margherita Socialisti altri	Pd Sinistra Verdi	PdL							
1	3,3	e, a	3,8	6,2	1,3	4,3	e	5,4	i, e, a	6,8	11,1	2,9	14,3	e	5,4	e, g	5,8		
2	7,1	e	6,9	3,9	3,7	e 9,7	i, e, a	<b>21,4</b>	i, e, a	2,4	20,4	6,1	3,7		3,8		18,1		
3	1,7		3,0	4,6	2,0	4,2	i, e, c, p	2,9		8,7	e	0,6	7,1		6,6	i, e, a	6,7		
4	7,3	i, e, a	2,5	1,8	2,2	4,2	i, e, c, p	2,3		5,7		0,6	3,2		2,5	9,8	i, e, a	6,7	
5	3,3	e, a	7,3	7,3	6,7	e 2,7		4,2	i, e, p	5,6		4,3	8,4		5,0	e	2,5		
6	2,9		3,6	2,3	2,5	<b>16,6</b>	i, e, a	1,9		4,9		5,6	3,2		3,6	4,3	e, a	3,7	
7	<b>16,2</b>	e, a	2,2	6,8	4,7	e 4,3	i, e	8,2	e, a	1,9		6,8	2,9		6,0		4,7	e, c	6,1
8	5,5	e	7,5	e, c 4,1	3,0	8,1	i, e, a	5,3	i, e, a	1,8		1,9	4,2		5,0		6,1	e, a	1,8
9	5,5	e, c	5,1	5,2	3,7	2,8		4,4	i, e, a, p	6,4		3,1	1,3		5,2		3,0		2,1
10	3,1		3,9	3,0	3,0	3,3		6,0	E	8,9	e	0,0	4,2		1,4	7,7	i, e, p	7,1	
11	1,9		2,4	7,5	2,0	3,1		6,5	e, a	3,0		3,1	3,2		3,0		6,0	e	10,1
12	4,6	e	3,5	4,8	1,0	2,0		3,8	A	3,9		0,0	3,5		10,7	e	6,9	i, e, a	5,8
13	4,2	e, c	4,9	1,1	20,0	e 4,5	i, e	2,9		6,6	i	0,0	0,6		1,9		2,7		0,0
14	6,9	i, e, a	6,3	4,3	1,3	6,3	i, e, a	8,3	i, e, c, g	2,9		0,0	2,3		7,1		4,1		0,0
15	5,2	i, e, a	9,1	e 15,7	e 3,7	4,7	i, e, a, c	4,2	E	8,4	i, e, g	0,0	24,2		11,3	e	9,8	i, e, a	0,0
16	3,0	e, g	6,1	2,5	3,4	3,5	e, a	3,9	e, a	4,8		0,0	3,5		2,5		3,3		0,0
VV	2091		837	439	595	2632		1750		1364		162	310		1096		2261		326
Pref	1708		654	356	383	2224		1604		1128		93	251		987		2016		250
% Vx liste	62,1		24,9	13,0	18,4	81,6		48,8		38,0		4,5	8,6		29,8		61,4		8,9
%pre f su Vx liste	81,7		78,1	81,1	64,4	84,5		91,7		82,7		57,4	81,0		90,1		89,2		76,7

Fonte: Ministero dell'Interno; Prefettura di Avellino

Note: i nomi dei candidati sono volutamente omissi; la lettera e sta per eletto, i per *incumbent*; a per membro della Giunta, c per consigliere alla Comunità montana, g per capogruppo, p per Presidente del Consiglio comunale

Come è possibile rilevare (tabella 6), alcuni candidati raccolgono un numero davvero cospicuo di preferenze. Una candidata (in grassetto nella tabella) ne aveva ricevuto una notevole quantità pari al 16,2% dei voti attribuiti all'intera lista nel 1995, al 16,6% nel 1999 e addirittura al 21,4% nel 2004. In tutti i casi si tratta della lista che ha vinto le elezioni. Nel 1999 le sue preferenze rappresentavano il 13,5% di tutti i voti validi. Grazie a queste performance la giova-

ne avvocato era diventata assessore e infine vicesindaco, pur avendo con i partiti rapporti sporadici ed occasionali. La capacità di raccogliere un gran numero di preferenze dipendeva solo in rare occasioni dal sostegno del partito, molto più spesso dall'insediamento sociale del candidato e della propria famiglia. Molto hanno contato le attività professionali, le relazioni familiari in genere. Ma nel corso del tempo ha assunto un rilievo crescente la stessa attività amministrativa. Nel 1999 erano stati rieletti tutti gli *incumbent*, 9 su 9, e con una larga messe di preferenze. Nel 2004, sette uscenti erano stati riletti. Una candidata, esponente dei Ds, non aveva ottenuto la riconferma pur conseguendo una buona performance, anche perché la lista di cui faceva parte era stata sconfitta. Nel 2009 i cinque consiglieri uscenti erano stati tutti riletti, risultando i più votati. La partecipazione alle attività amministrative offre opportunità di visibilità, ma soprattutto occasioni di gestione delle risorse pubbliche che, anche in un contesto di crescenti ristrettezze in cui gli enti locali sono costretti ad operare, consentono di instaurare o consolidare le relazioni con gli elettori. Insomma non solo i sindaci, ma anche i consiglieri e gli assessori sviluppano una crescente professionalizzazione e maturano competenze orientate specificamente alla efficace sollecitazione del consenso elettorale. Dunque la capacità di raccogliere preferenze nella nuova situazione disciplinata dalla legge 81 costituisce il meccanismo decisivo nella formazione dell'assemblea consiliare ed è diventata anche una risorsa rilevante per la vittoria nel confronto elettorale tra le liste. Un aspirante alla carica di sindaco accresce le chance di conseguire il successo se riesce ad attrezzare una lista con personalità in grado di fornire un contributo aggiuntivo di consensi. I candidati accreditati di un maggior numero di preferenze sono corteggiati dai candidati alla carica di sindaco, ma orientano anche il posizionamento di esponenti non schierati, ma disponibili a scendere in campo, ovviamente nella lista vincente. Per altro, i singoli candidati sono diventati più consapevoli della loro «potenza» e hanno cominciato a muoversi in «gruppo», ma prescindendo dai partiti. Alle ultime elezioni, alcuni personaggi, accreditati di un certo bagaglio di voti certificato dai risultati della precedente consultazione hanno costituito cordate per condizionare orientamenti e aggregazioni politiche e soprattutto per posizionarsi alla corte del candidato sindaco pronosticato vincitore, contrattando la loro presenza in lista e nel futuro Esecutivo. In questa prospettiva, i partiti e i candidati dei partiti hanno trovato sempre meno spazio nelle liste e nei consigli comunali. Nelle liste sono progressivamente diminuiti gli esponenti esplicitamente schierati con una data forza politica. Per concorrere efficacemente con i broker di voti era necessario concentrare le scelte su pochi candidati. E quando questo non era avvenuto, i rappresentanti dei partiti erano incorsi in sonore

e clamorose bocciature. E così anche in consiglio comunale le delegazioni ufficiali dei partiti sono andate via via assottigliandosi.

Infine, il voto di preferenza è diventato progressivamente anche lo strumento di misura delle ambizioni dei candidati per l'accesso alla Giunta. Dopo le elezioni del 1995, la Giunta era stata formata sulla base delle indicazioni provenienti dai partiti e già definite prima delle elezioni. Ma già alla prima occasione, il meccanismo del voto di preferenza aveva provocato due variazioni degli accordi preelettorali. In primo luogo, il candidato designato a ricoprire l'incarico di vicesindaco non era stato eletto. Per quella carica venne individuato un altro consigliere sulla base di un rapporto personale e di fiducia con il Primo cittadino. Tale criterio da allora è ormai divenuto una prassi da cui nessun sindaco si è più allontanato. In secondo luogo, la giovane candidata che, forse inaspettatamente, aveva ottenuto un gran numero di preferenze, aveva reclamato e ottenuto, dopo due anni, ossia a metà del mandato, un posto in giunta subentrando ad un esponente storico della Dc. Da quel momento accanto alla competizione tra le liste si è sviluppata una notevole rivalità dentro le liste. Mentre fino al 1993 le elezioni contribuivano a cementare la solidarietà tra i partiti e i loro gruppi dirigenti, l'esasperata concorrenza tra i candidati mina la fiducia tra i diversi esponenti delle forze politiche. Anzi sempre più spesso i partiti sono dilaniati da conflitti insanabili e diventano ostaggi delle diverse fazioni interne.

Come si rileva dalla tabella 6, alcuni candidati sono riusciti ad assorbire un numero davvero consistente di preferenze che rappresentano una quota elevatissima dei voti ottenuti dall'intera lista. Man mano che il ruolo dei partiti diminuiva nella fase di formazione delle liste e nella competizione elettorale ed emergeva con maggiore evidenza la figura del candidato alla carica di sindaco, i candidati più forti sul terreno elettorale hanno contrattato direttamente con il Primo cittadino, quindi a prescindere dai partiti che inizialmente li hanno proposti, il loro spazio nell'Amministrazione comunale. Esattamente come avviene nei comuni maggiori (Calise 2006).

Può accadere che per sensibilità individuale il sindaco e alcuni partiti abbiano provato e tentino ancora di mitigare questi processi, ma non sembra che essi riescano ad invertirli. Ad esempio l'attuale Primo cittadino Luigi De Cristofano alle precedenti elezioni aveva poggiato la sua avventura sulla struttura dei partiti locali, ma quel tentativo era stato sconfitto sul terreno elettorale. Alla successiva consultazione De Cristofano, pur restando intimamente convinto della necessità di valorizzare il ruolo dei partiti e di rispettare le loro prerogative, ha adottato comportamenti che hanno ripercorso strategie e prassi che si erano ormai largamente affermate e diffuse e che testimoniavano la crescita

del ruolo delle personalità individuali nella vita politica delle piccole comunità.

La formazione delle giunte che nella prima fase di applicazione della riforma era stata contrattata tra i partiti, in seguito è stata definita con un maggior grado di autonomia dal sindaco il quale, tuttavia, ha deciso non in assoluta libertà, ma sotto le pressioni dei consiglieri eletti che, sempre più spesso e con maggiore successo, hanno fatto valere il loro apporto alla vittoria elettorale misurato essenzialmente attraverso il numero delle preferenze ottenute.

### *5. Alcune riflessioni conclusive*

Le considerazioni fin qui proposte consentono di svolgere alcune valutazioni circa il ruolo e la presenza dei partiti e delle personalità individuali nelle dinamiche che presiedono alla formazione degli organi di governo comunale dopo la riforma introdotta dalla legge n. 81 del 1993. L'analisi delle elezioni comunali è utile anche per comprendere dinamiche che si osservano a livello generale. In questo contributo l'attenzione si è focalizzata sui comuni minori nei quali risiede una percentuale assai consistente di elettori. In queste comunità l'offerta elettorale presenta etichette estremamente variegata. In tali condizioni risulta assai complicato svolgere un'analisi che si possa estendere alla scena politica nazionale o a tutti i comuni minori.

Tuttavia, l'osservazione, per un periodo relativamente lungo, delle vicende politico-amministrative che si sono svolte nel Comune di Forino potrebbe consentire di esplorare le modalità attraverso cui è stata composta l'offerta elettorale, in particolare sono state formate le liste e sono stati selezionati i candidati, nonché i processi che hanno guidato la competizione elettorale e la formazione degli esecutivi.

La comunità posta sotto la lente di ingrandimento presenta caratteristiche specifiche e peculiari di cui occorre tenere conto. Forino è collocato nell'entroterra del Mezzogiorno del quale condivide le caratteristiche socio-economiche. Sotto il profilo della tradizione politica, Forino rappresentava una sorta di bastione della roccaforte irpina del partito dello scudocrociato. La supremazia della Dc si riproduceva e si estendeva dal piano politico a quello amministrativo, dalle elezioni parlamentari a quelle comunali: anche se, in diverse occasioni, i socialisti erano riusciti ad affermarsi nella competizione locale grazie all'alleanza con il Pci e con altre piccole formazioni politiche.

Il profilo politico di Forino fino all'inizio degli anni Novanta era segnato dalla sostanziale omogeneità dei risultati elettorali di quelli rilevati alle competizioni locali e di quelli registrate alle consultazioni parlamentari. Questo aspetto – il primo in particolare – evidenziava che i partiti costituivano l'architrave della rappresentanza politica, soprattutto, e in misura crescente, a partire dalla se-

conda metà degli anni Settanta. Infatti, in quel periodo essi avevano progressivamente formato gruppi dirigenti in grado di superare i notabili che inizialmente avevano fondato e insediato le forze politiche a livello locale.

Dagli anni Novanta in poi la continuità tra i risultati delle elezioni politiche ed amministrative non è più così evidente. Alle consultazioni locali sono prevalsi esponenti politici che si collocano nel centrosinistra. Gli esiti delle elezioni politiche sono apparsi meno perentori ma, soprattutto alle ultime due tornate del 2006 e del 2008, hanno esposto un chiaro vantaggio per il centrodestra. Le forze politiche che ottengono migliori risultati alle elezioni politiche sono quelle meno organizzate sul territorio. I partiti più visibili nella comunità locale, dotati di un quadro dirigente più articolato e quindi più attrezzato per stare efficacemente nella competizione locale, sono poi regolarmente penalizzati al momento delle elezioni del Parlamento nazionale ed europeo.

Solo su queste basi non si può ipotizzare una relazione negativa tra articolazione territoriale ed efficienza delle forze politiche nella competizione elettorale nazionale. È possibile che i partiti, o meglio i gruppi dirigenti, non abbiano la capacità o forse il coraggio di rischiare il proprio insediamento elettorale, impegnando la propria credibilità anche alle elezioni politiche. Oppure, più verosimilmente, le regole che prevedono l'elezione diretta del sindaco sono particolarmente congeniali all'offerta elettorale proposta dalle forze politiche più tradizionali che fanno affidamento sulla «faccia» dei propri esponenti locali. L'ipotesi che è stata esplorata in questo lavoro è che il sistema elettorale introdotto con la legge n. 81 del 1993 abbia modificato il ruolo e la presenza dei partiti nella formazione dell'offerta elettorale, nella dinamica della competizione, nella definizione degli assetti di governo degli enti locali e più in generale nella conduzione delle attività amministrative e abbia sostenuto le dinamiche di marginalizzazione dei partiti e di valorizzazione delle personalità individuali che, tuttavia, si specializzano in una competizione come quella per le amministrative, ma mostrano la corda quando il confronto non li coinvolge direttamente, poiché riguarda altri livelli istituzionali.

Non vi è dubbio che il ruolo delle personalità individuali – in particolare dei sindaci, ma anche dei consiglieri comunali – inizialmente sia emerso proprio per la evanescenza dei partiti. Tuttavia, dalla descrizione che è stata proposta si scorge che, in seguito, proprio la personalizzazione abbia finito per approfondire la crisi dei partiti. L'elezione diretta del Sindaco ha prodotto conseguenze significative anche nei piccoli comuni, sebbene in tali contesti il ruolo dei leaders di una data compagine già prima fosse assai rilevante nella definizione degli esiti della competizione elettorale. Infatti, il rapporto tra i candidati alla carica di sindaco e i partiti si è capovolto come risulta evidente dalla descrizione delle modalità che hanno ispirato la selezione dei candidati e la for-

mazione delle liste. Al contrario dei capilista, i candidati a sindaco e, a maggior ragione, i sindaci uscenti intervengono con grande autorevolezza nella formazione della lista e persino nella individuazione del successore. Nella conduzione dell'attività amministrativa è esploso il ruolo del sindaco ed è praticamente scomparso quello di partiti soprattutto e specificamente nella individuazione degli assessori e, in particolare, del vicesindaco.

La marginalizzazione dei partiti è provocata non solo dai sindaci e dai candidati alla carica di Primo cittadino, ma anche dai consiglieri comunali. Il numero di preferenze ottenute da ciascun candidato è ormai, in un certo modo, adottato come misura del contributo che un candidato offre alla vittoria del sindaco e della sua lista. Esso costituisce una sorta di titolo «preferenziale», che ha soppiantato la militanza dentro i partiti, sia per l'inserimento nella lista dei candidati al consiglio comunale, sia per l'ingresso nell'esecutivo cittadino. Anche i più autorevoli candidati alla carica di sindaco hanno ormai imparato che per competere efficacemente occorre acquisire la disponibilità di esponenti della società civile in grado di fornire un apporto aggiuntivo di consensi. E si sono regolati di conseguenza corteggiando, vezzeggiando e blandendo i candidati «pesanti» di preferenze. I canali attraverso cui si conseguono le preferenze sono diversi: la simpatia individuale, la reputazione familiare, le attività professionali, la stessa esperienza amministrativa con le connesse opportunità di visibilità e di gestione delle seppure scarse risorse pubbliche. Per altro, ciascun consigliere contratta direttamente con il sindaco, quindi senza la mediazione dei partiti, la propria partecipazione alla giunta portando a sostegno della propria aspirazione il numero di preferenze ottenute.

In estrema sintesi, il ruolo dei partiti non si esprime più, o si estrinseca in misura assai più esigua rispetto al passato, sul terreno della selezione dei candidati e della formazione dell'esecutivo, e non si esercita più neppure come controllo e ancora meno come partecipazione all'attività amministrativa. I partiti restano in qualche caso macchine organizzative attive in campagna elettorale oppure, in altri casi, aree culturali con scarsa incidenza nella formazione degli orientamenti di voto. Ed è questo forse il vero motivo per cui alle elezioni politiche i rapporti tra gli schieramenti risultano assai diversi rispetto a quelli registrati alle competizioni per la guida dell'amministrazione comunale. Risiede in questa circostanza, probabilmente, la ragione per cui soprattutto nelle ultime tornate elettorali, molti giovani si sono impegnati con grande energia e determinazione nella competizione elettorale. I partiti non riescono più a proporsi come reali strumenti di influenza delle decisioni pubbliche, non riescono a soddisfare la domanda di partecipazione e di protagonismo dei giovani ai quali non resta che cogliere i pochi momenti di visibilità politica rappresentati appunto dalle competizioni elettorali. Ma si tratta di episodi e di tentativi spesso

non coronati da successo e, probabilmente, non sufficienti a motivare i giovani ad un impegno politico costante e prolungato nel tempo.

Infine, i rapporti tra il comune e gli altri livelli istituzionali da cui originano i flussi di risorse finanziarie necessarie per sostenere iniziative di sviluppo solo raramente vengono veicolati attraverso i partiti e sempre più spesso vengono supportati dalle relazioni personali del sindaco, degli assessori e dei consiglieri comunali. In realtà, in diverse occasioni gli amministratori locali più che proporsi come esponenti di un partito tendono a presentarsi come rappresentanti di un territorio che al momento opportuno può offrire sostegno e supporto elettorale a coloro si fanno carico dei bisogni espressi dalla comunità che essi amministrano. Si assiste alla duplice professionalizzazione dei sindaci e dei consiglieri che sviluppano quelle competenze amministrative e quelle relazioni con rappresentanti di altri livelli istituzionali più utili a rafforzare il consenso personale.

Naturalmente, il potere dei sindaci e dei consiglieri non è definito una volta per tutte, esso è sempre il frutto di una relazione, di una competizione con i partiti che non sembrano del tutto fuori gioco. Per altro, negli ultimi anni si rileva qualche tentativo di inversione di queste tendenze, per esempio rimettendo in pista i partiti nella verifica dell'attività amministrativa, sostenendo apertamente un certo schieramento politico anche alle lezioni sovracomunali, sollecitando e sostenendo il protagonismo dei giovani, contenendo la «normale» sovraesposizione istituzionale e pubblica del Primo cittadino. Le vicende dei prossimi anni diranno se basterà la volontà di singoli individui per frenare o invertire dinamiche che sembrano ormai radicate nella prassi politica quotidiana di questa piccola comunità del Mezzogiorno.

## **Bibliografia**

- Acocella G. (1989), *Notabili Istituzioni e Partiti in Irpinia. Quarant'anni di vita democratica*, Guida, Napoli.
- Agosta A. (1992), *La formazione degli ordinamenti elettorali regionali e locali nel sistema politico italiano*, in Riccamboni G. (a cura di), *Cittadini e rappresentanza in Europa*, Milano, Angeli, pp. 115-192.
- Agosta A. (1999), *Sistema elettorale e governo locale: gli effetti della riforma del 1993*, in Operto S. (a cura di), *Votare in città. Riflessioni sulle elezioni amministrative in Italia*, Milano, Angeli, pp. 31-58.
- Allum P. (1994), *Il Mezzogiorno*, in Diamanti I. e Mannheimer R. (a cura di), *Milano a Roma Guida all'Italia elettorale del 1994*, Roma, Donzelli, pp. 109-115.
- Baldini G. e Legnante G. (2000), *Città al voto. I sindaci e le elezioni comunali*, Il Mulino, Bologna.
- Calise M. (2006), *La Terza Repubblica. Partiti contro presidenti*, Laterza, Bari.
- Ceccanti S. (1994), *Competenze degli organi comunali e provinciali*, in A. Barbera (a cura di), *Elezioni dirette del sindaco. Commento alla legge 81/93*, Rimini, Maggioli, pp. 138-143.
- Ceccanti S. (1997), *La forma di governo parlamentare in trasformazione*, Bologna, Il Mulino
- Cox G.W. (2005), *I voti che contano. Il coordinamento strategico nei sistemi elettorali*, Il Mulino, Bologna.
- De Mucci R. (1990), *Elezioni e rappresentanza politica nei piccoli comuni*, Milano, Giuffrè.
- Di Palma G. (1996), *Il voto in Irpinia tra il 1946-1948*, in "Quaderni dell'Osservatorio Elettorale", 35, pp. 41-114.
- Di Virgilio A. (2004), *Il sindaco elettivo: un decennio di esperienze in Italia*, in Caciagli M., Di Virgilio A. (a cura di), *Eleggere il sindaco. La nuova democrazia locale in Italia e in Europa*, Torino, Utet, pp. 5-22.
- Di Virgilio A. (1994), *Elezioni locali e destrutturazione partitica. La nuova legge alla prova*, in "Rivista italiana di scienza politica", 1, 1994, pp. 107-165.
- Fruncillo D. (2007), *Oltre la «rivoluzione comportamentista». Lo studio della politica a partire dall'analisi delle elezioni*, in Arcangeli B. e Platania M. (a cura di), *Trasformazioni e resistenze nel golfo di Policastro (1950-1980)*, Rubettino, Soveria Mannelli, pp. 65-99.
- Fruncillo D. (2004), *Urna del silenzio. L'astensionismo elettorale in Italia*, Ediesse, Roma.

Fruncillo D. (1997), *Dalla Dc ai Popolari: la sopravvivenza della vecchia classe dirigente nel nuovo sistema politico ad Avellino*, in Corbetta P. e Parisi A.M.L. (a cura di), *Cavalieri e fanti. Proposte e proponenti nelle elezioni del 1994 e del 1996*, Il Mulino, Bologna, pp. 329-410.

Grilli A. (1998), *La nascita del nuovo sistema elettorale per i comuni italiani: l'iter parlamentare della legge 81/1993*, in "Quaderni dell'Osservatorio Elettorale", 38, pp. 123-166.

Marini R. (1992), *Il localismo nel modello del partito-stato: la Democrazia Cristiana tra centro e periferia*, in R. Segatori (a cura di), *Istituzioni e potere politico locale*, Milano, Angeli.

Melchionda E. (2002), *L'alternanza prevista. La competizione nei collegi uninominali*, in Pasquino G. (a cura di), *Dall'Ulivo al governo Berlusconi. Le elezioni del 13 maggio 2001 e il sistema politico italiano*, Il Mulino, Bologna, pp. 23-106.

Operto S. (a cura di) (1999), *Votare in città. Riflessioni sulle elezioni amministrative in Italia*, Angeli, Milano

Spalla F. (1999), *Incertezza vitalizzante e voto amministrativo. Osservazioni sul mutamento elettorale e analisi di un caso*, in Operto S. (a cura di), *Votare in città. Riflessioni sulle elezioni amministrative in Italia*, Angeli, Milano, pp. 88-102.



# **The mirror has not really broken**

## **The dissimilarity between national and local elections in Vienna between 1945 and 2008 is party specific**

di Werner Pleschberger (Universität für Bodenkultur, Wien)

### *Introduction*

The paper analyses electoral dissimilarities in Vienna during the period of 1945 to 2008. Local elections in Vienna form the focus of the paper and are thitherto compared to national elections in Austria. The voter turnout as well as the vote-success of the parties represent central indicators in this analysis. The voter turnout in Vienna shows a steady increase of non-voters since decades or reciprocally, the voter turnout has been decreasing steadily. It is an interesting question to simply compare the decreasing voter turnout with the electoral success (party vote percentages) of different parties. The paper is undertaking a first explorative step to analyze developments and possible “correlations” between the mentioned factors. No individual data can be considered in this analysis.

The analysis takes two scientific approaches into consideration:

The famous concept of two elections: *first-order* and *second-order elections*, which has been introduced 1980 (and developed subsequently from different fellows). Ever since its introduction, this concept holds a prominent position in the field of international psephologists. The theory sheds also some explanatory light on the international phenomenon of the increasing numbers of non-voters, which can be shown in many different western political systems for all electoral levels.

The Abedi und Siaroff-thesis that the mirror has broken, which emphasizes the growing dissimilarities between the national and “Land” (regional) electoral levels in Austria in the years from 1983 to 1995 (Abedi and Siaroff 1999).

Austria is a federal state. Since 1945 Vienna is a „Stadtstaat“. This term defines that Vienna is both a city (local community) and a province (country state) in one organizational unit. Elections in Vienna are local and regional elections within the same ballot. The voter decides with one vote about the political composition of the municipal district council and the country state parliament at the same time.

### *1. One voter, but different elections*

In 1980 the German political scientists Reif and Schmitt published a concept to explain the poor voter turnout at the first direct election of the European Parliament. Following its first application, the concept has been broadly received by political science ever since. The authors posed the question why the voter turnout at the elections to the European Parliament (at that time corresponding to 9 Member States) was significantly lower than at the closest national elections in the respective participating countries (Reif and Schmitt 1980). At that time “only” 62 percent of the eligible voters casted a vote, which retroactively constitutes an absolute “dream value” compared to the 43 percent on average (in 27 Member States) at the last elections of the European Parliament in June 2009.

Reif and Schmitt (1980) introduced the notion of “first-order elections“ and “second-order elections“ as a conceptual framework to understand the low voter turnout in European elections. They state: “The ‘first-order’ elections in parliamentary systems are the national parliamentary elections...There is a plethora of ‘second-order elections’: by-elections, municipal elections, various sets of regional elections, those to a second chamber and the like...Many voters cast their votes in these elections not only as a result of conditions obtaining (in) . . . the second-order arena, but also on the basis of factors in the main political arena of the nation” (Reif and Schmitt 1980:8 et seq.).

In second-order elections there is “less at stake” as compared to first-order elections. Less at stake means that the EU corporate body that is going to be elected, regional or local representation has fewer competences in the decision-making process. In addition, their disposition about financial resources is significantly lower compared to national parliaments and governments. The voter perceives this difference to the higher national decision-making level. As a consequence the voter would invest less time or energy to collect information, if he is called to the ballot box in a second-order election. The fact that the voter has overall less incentive to turn out and vote outweighs the factors above. In the extreme case the voter believes that he wastes his vote, since in a sense “all votes are wasted away” (Heath et al. 1992: 2). On the local and regional level, the political communication frequently leaves the impression that in the election campaign is less at stake than at national elections. The media reports much less about regional or local election campaigns, creating incentives for the parties and their candidates to further reduce their campaigning activities. The incentive of the voters to cast

a vote in local elections is low, leading – according to the prognosis – to an even lower voter turnout.

At least to the same extent, a critical factor is that voting in second-order elections is a reaction on the political situation of the first-order arena at the moment when the second-order election is being held. In the meantime voters have had the chance to form their opinion about the performance capability of the new government. This might also be the case, if they had overcast expectations when casting their vote. Current performance and political prospects are getting crucial determinants of the individual electoral decision. The result of the formation of an opinion about the government parties influences the vote at the closest consecutive secondary election.

Second-order-elections are becoming national mid-term elections, influenced by the national political situation. When talking about secondary elections, terms such as “object lesson election”, “referendum” or “the annual general elections” are frequently used, which basically should express that the voters had decided about the incumbent party (parties) or wanted to sound a note of warning to “their” party. This would give evidence to the tactical voting behavior. Reif states: “Quite a few who voted for incumbents [in first-order elections] now withdraw their support. They do not vote at [second-order elections], or they vote blank, or they even vote for another party (often only to give ‘their’ party a warning)” (Reif 1984: 246).

Their reflections base on the analysis of Dinkel (Dinkel 1977), who introduced the concept of electoral cycle in the German literature. It is drawing from the observation that the party of the elected president in the United States frequently realized election deficits at the next midterm election of the Senat and the House of Representatives. It was supposed that the declining popularity of the president motivated the voters to give their vote – contrasting their behavior two years earlier – to another party. Dinkel also shows this phenomenon for Germany, because the new government parties which were voted in a national election have lost in approval at the mid point of the electoral period and had to account for a poor election result. All things considered, one can conclude that a) also local, regional or EU-elections are influenced by national constellations (e.g. popularity) and b) that the bigger the distance with respect to time from the national election Day, the higher the probability of losses for the national government parties. However, from the midpoint of an electoral period, the significance of the temporal distance regarding election results and voter turnout is diminishing.

Reif and Schmitt (1980) point to another important effect of second-order elections: the voter is “more free to vote for minor parties that have no realistic chance of forming the government” (Heath et al. 1999: 390). Small parties, but

also more radical parties have better chances, because the voters are willing to experiment with their votes in regional elections, because less is at stake. Consequently they risk giving their vote to a small party, even if the chances of this party to be part of the local government are far from being serious. Given special circumstances, small parties could be the overall beneficiary in second-order elections, gaining at the expense of the major national parties.

The concept claims to predict the important phenomenon of local or regional elections, for instance the voter turnout and the electoral success of a “third party” in second-order elections. The predictions have found some evidence in aggregated electoral data in different national political systems (for Germany Rattinger, Huber and Steinbrecher 2007).

But it is doubtful whether the concept has been confirmed in individual-level studies (Cutler 2008), which give evidence that the voter uses a set of specific and more subjective decision criteria (like party image) to decide whom he will give his vote (or if he will split his vote). Also it has been shown that there are different sets of second-order elections, and that they are not the same thing in the eyes of the voters. Instead they have more or less a meaning of a second-order election (Heath et al. 1999). Partly confirmed has been the prediction of Reif that in second-order elections the voters “vote with the heart” and thus not for their parent party, as Heath et al state: ...since there is no prospect of any of the parties being called upon to form the government. The vote may thus have rather less of an instrumental character and may be more expressive than that in a first-order election. Again, this makes theoretical sense: since less is at stake, voters will be less likely to adopt an instrumental approach to their partisan choices (ibid: 406).

## *2. Dissimilarities between national and regional electoral levels in Austria*

Abedi and Siaroff (1999) diagnosed in an insightful and rare empirical analysis the increasing divergence between national and Land (regional) elections in Austria and concluded that the “mirror has broken” in recent years from 1983 to 1995. They use the analytical tool of the index of dissimilarity (see below), which was developed by Canadian political scientists nearly three decades ago and has been applied in numerous empirical examples including comparisons of the EU election level and local elections (Heath et al. 1999). Regarding Austria, their analysis is a singular case. No attempts have been made to newly calculate, to extend or to update their empirical analysis, which took their data from scientific publications (no officially available data from

statistics are used). Analytically speaking, it would also be reasonable to extend the analysis through integrating a further electoral level, because due to a classical approach, the authors only broke down national and regional levels, but not party vote percentages on the regional level of national elections itself. After more than 10 years since the publication of their article, an update that continues their empirical analysis seems to be worthwhile. Especially the last two desiderata are important, in order to evaluate the “broken mirror” hypothesis.

Abedi and Siaroff use two simple and aggregated indicators over the period from 1945 to 1995: the voter turnout at national and regional elections and vote percentages of the parties in these elections reveal whether the parties are affected equally or unequally from an increasing divergence between the electoral levels.

Concerning the voter turnout at national and regional elections in Austria between 1945 and 1995 (including Vienna), the authors identify three phases: a phase of minor dissimilarity (1945 to 1962) is followed by an era of moderate dissimilarity (1966 to 1979) and finally ended in an era of “higher (increasing) dissimilarity which began in 1983” (Abedi and Siaroff 1999: 210).

The calculated unweighted mean for Vienna is 5.3 (ibid; table 2). The comparison of the three phases shows a clear trend of increasing dissimilarity, but „Vienna being the only exception” (ibid), because the Viennese scores seem “moderate” (ibid). Looking at the presented figures (table 3, ibid: 212), with few exceptions the country scores are high with a variation between 3.9 and 13.5 (for the period 1983-1995). Following-up, the authors ask whether the phenomenon of dissimilarity in voter turnout affects all parties in the arena equally, measured in terms of the vote percentages of the parties in national elections compared with regional elections according to the index (see below). Looking at the parties, the increasing divergence of the party success on the different electoral levels can mainly be attributed to the ÖVP (Austrian People`s Party), which scored significantly better in Land elections than in national elections (ibid: 212). Looking at the Vienna case the opposite is true for the ÖVP – in the phases 1949-1979 and 1983-1995 the national ÖVP scored better in national results than in local elections in Vienna with calculated means 2.5 and 2.6 (table 5, ibid: 213). The Austrian People`s Party in total is significantly better in Land elections than in the national elections, but Vienna is a very strong deviant case of this rule – the local party is doing much lesser in local elections than in national elections. In comparison for the SPÖ (Social Democratic Party of Austria) the reversal is true (table 4, ibid: 212, table 5, ibid: 213)– it is doing with few exceptions much better in

national elections than on the Land level (the unweighted mean is 3.7 for the period from 1983-1995), whereas in Vienna the mean scores are 0.8 (1949-1979) and 1.1 (1983-1995). The development of higher variances with the ÖVP and moderate variances with the SPÖ is a fairly recent development as Abedi and Siaroff claimed (ibid: 213).

But it can be stressed that Vienna is an exceptional case from the ÖVP-“law” that the party achieves better results in regional than in national elections (ibid:214). In Vienna the ÖVP performs always better on the national than on the local level (ibid: 216). Vienna is no significant exception for the SPÖ, because here the SPÖ procured high results at local and national parliamentary elections, which have a high degree of saturation, are hard to discern from each other and consequently are hardly possible to outperform.

Abedi and Siaroff consult two interconnected political factors about the major parties to understand their recent findings. The party in charge of the position of the Chancellor in a government coalition achieves good national election results, which significantly outweigh regional results and lead to positive Index scores. From 1983 to 1995, the SPÖ held the Chancellor position, while the ÖVP has been the junior partner in the government since 1986. But for the authors „the main answer to the question lies in what differentiates the organisational structure of the ÖVP from that of the SPÖ“ (ibid: 225). Power and independence of the sub-national party-organizations are distributed differently between the parties ÖVP and SPÖ, what makes them stronger or weaker on the regional level and promote or limit the chances to win elections on the regional level.

Finally the authors ask whether from 1996 onwards the “trend of generally increasing dissimilarity continue or will it return to more moderate levels” (ibid: 225). The answer can be given about 15 years later.

### *3. Voter turnout in Vienna (1945-2008)*

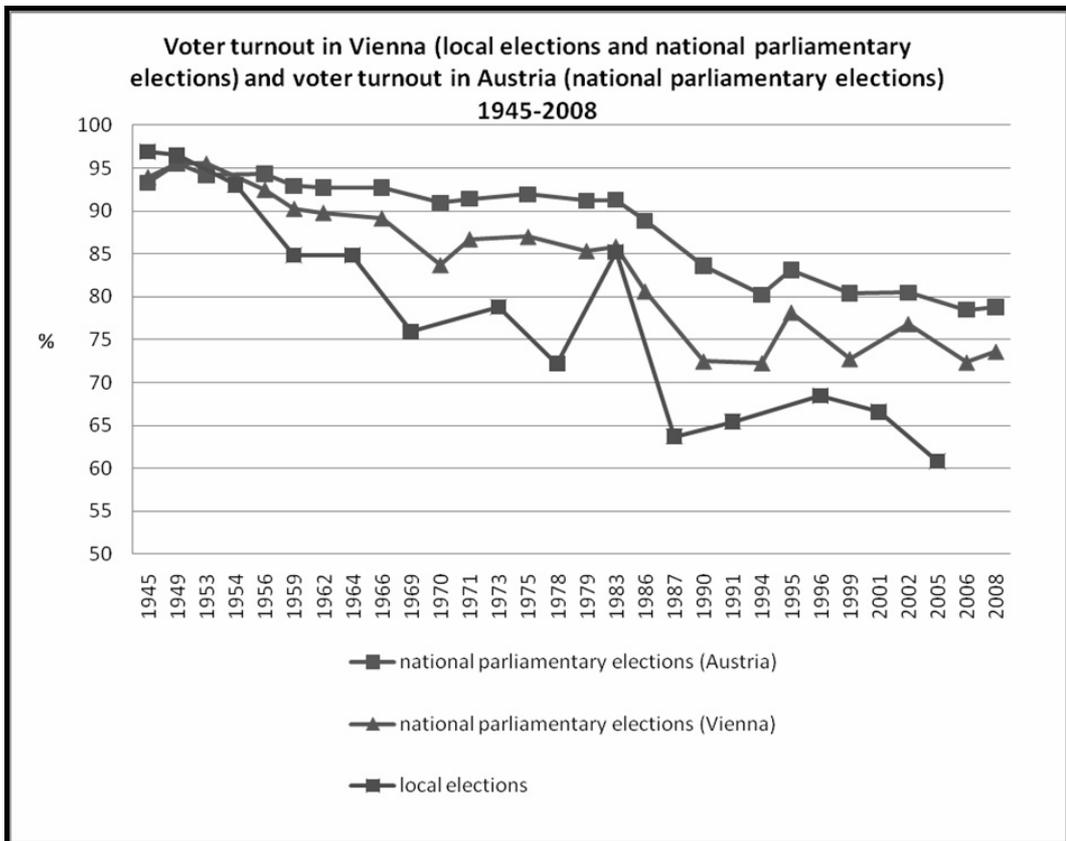
Vienna basically reflects the trend of the Austrian voter turnout. However it remains a political entity of its own. The voter turnout in national and regional elections tends to broadly decrease, whereas the years between 2003 and 2006 show evidence of a swing of pendulum in the opposed direction. Still, taking a closer look at the overall tendency pronounces the decrease in an explicit manner. But it is doubtful to what extent the voter turnout in Austria is subject of a dramatic descent (Filzmaier 2007), what also tends to be an exaggerated evaluation with respect to the international comparison.

**Table 1. Voter turnout at Vienna local council elections, 1945-2005**

Local Council Election	Eligible Voters	Actual Voters	Voter Turnout in %
1945	925.891	897.291	96,91
1949	1.195.134	1.153.242	96,49
1954	1.197.966	1.114.533	93,04
1959	1.230.257	1.043.356	84,81
1964	1.246.701	1.057.824	84,85
1969	1.274.224	967.223	75,91
1973	1.217.341	959.436	78,81
1978	1.173.454	847.125	72,19
1983 <sup>1)</sup>	1.141.971	972.773	85,18
1987	1.131.000	720.477	63,70
1991	1.125.058	735.990	65,42
1996 <sup>2)</sup>	1.099.234	752.484	68,46
2001	1.096.732	730.162	66,58
2005	1.142.126	694.515	60,81

Source: own calculations.

The following figure shows the voter turnout at municipal district council elections and national parliamentary elections (Austrian in total and Vienna):



Source: own calculations and elaborations

In 1945 the voter turnout started at extremely high levels on basically all electorate levels, lying between 93 and 97 percent. From 1953 on, the extent of the voter turnout started more and more to differentiate.

Between 1945 and 1983, the voter turnout at national election scored high lying in an interval of 95 and 91. After that, the voter turnout diminished constantly until 2008 to a mere 79 percent. In a period of 63 years, the simple difference accounts for around 15 percent.

Short after the end of the Second World War in 1945, the voter turnout at local elections reached with 97 percent the highest standard, which means that even under difficult circumstances basically all voters casted a ballot with the exception of a few technical non-voters. 60 years later the same value accounts for 61 percent, describing a decrease of 37 percent und showing in overall calculation a significant decrease of the voter turnout.

The year 1953 was a significant turning point for the local elections, because from this year on voter turnout began rapidly to decrease. In 1987, 37.3 percent of eligible voters in Vienna did not cast their ballot, which constituted a negative all time record at that time, especially when compared to the years 1973 and 1978 that had an absence rate of 21.2 percent respectively 27.7 percent. At the 1983 elections, the voter turnout hit a small record high (the reason for this considerable deviation can possibly be found in the consolidation of both election days what shows that simple technical measures could be powerful tools to increase voter turnout in case it is evaluated as being a problematic issue). After the 1987 elections commentators for the first time diagnosed a rather dramatic increase of non-voters, from which in absolute numbers 420.000 did not go to the polls. It has to be stressed that two thirds of this group consisted of first-time voters, who naturally comprised many young voters (Plasser and Ulram, 1988). Ever since this time, experts highlight the “protest factor” when talking about the ever growing number of non-voters in the Austrian political arena. Voter turnout slightly increased between 1991 and 1995, just to take again a retrogressive course after those years. In 2005 it hit an historic all time low of 41 percent, provoking the question if the clearly recognizable trend of a negative voter turnout will continue in 2010.

The voter turnout at national elections of eligible voters in Vienna forms the midpoint of both indicators. Even though the indicator was very similar to the national parliamentary elections at the beginning, its decline has been much more pronounced than the voter turnout at the national elections (from 93 percent to around 73 percent). The distribution of both curves is similar, but the distance between them is constantly increasing.

From the simple analysis it can be concluded that the voter turnout data gives evidence for two interesting developments:

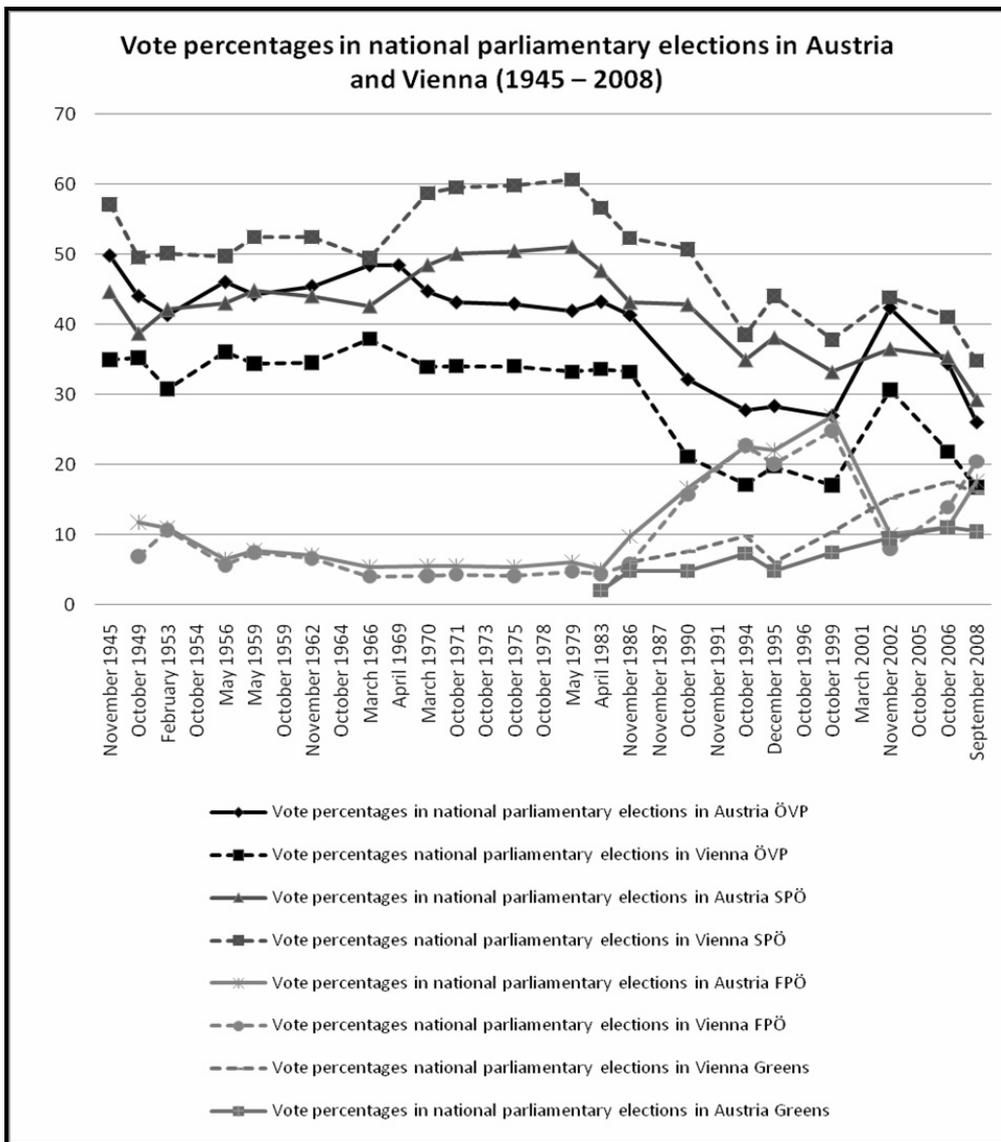
There is a clear hierarchy of electoral levels, where the national level is topping the local level significantly.

The voter turnout decrease in local elections is higher compared to the national parliamentary votes in total and in Vienna. Currently the score differences are 17 percent and 13 percent.

#### *4. Vote percentages of the parties in comparison (1945-2008)*

A simple quantitative indicator to describe the mobilization of the voters is the voter turnout. Further more, the individual vote-success of a single party,

which can be expressed in vote percentages, can be applied as a corresponding indicator. Whenever the quantitative election success of a party is different regarding the election level, it can be taken as an indicator of differential mobilization of voters. A differential mobilization is given, when the voter turnout at regional elections is different from the national elections and their variable mobilization supports differences in the regional election results (Bergman and Plüschke 2009: 6 et seq.). This simple definition does not permit any conclusions about the quantitative differences of the electorates, respectively what are their characteristics (Niedermayer and Schmitt 2004). A significantly higher voter turnout at national elections in contrast to the next regional elections serves as an indicator that the voters of a party are not identical. We can suppose that the higher the difference of voter turnout between national and regional elections, the higher the dissimilarity of electorates (Steinbrecher 2008: 5). The figure compares the vote-success of the four parties that are represented in the Vienna municipal council at local elections with their vote-success at national parliamentary elections in Vienna.



Source: own calculations and elaborations

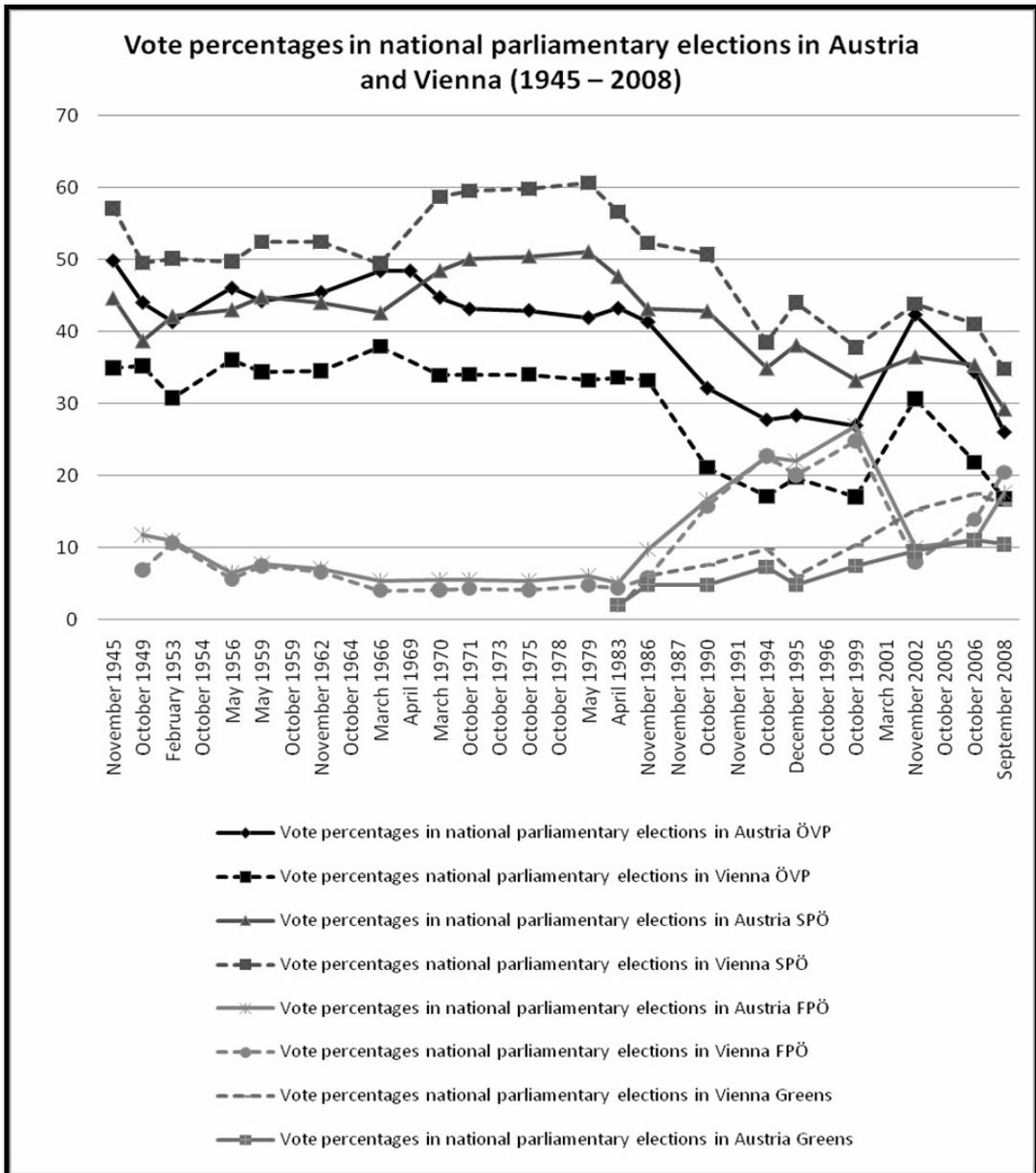
The vote-success of the ÖVP at the national parliamentary elections in Vienna is, excluding a few exemptions (e.g. 1953 and 1983), above the vote-success at the municipal district council elections. The contrary is the case when analyzing the results of the SPÖ. The SPÖ has been stronger at local elections, also due to several outliers (e.g. 1978, 1983 or 1996). The FPÖ (Austrian Freedom Party) election success was locally slightly stronger than it was at national elections in Vienna (significantly 1991, 1996, 2001). When assessing

the party The Greens, only small differences are recognizable. The distance between the electoral levels have been relatively constant over a long time, which is still valid for The Greens that entered the political market in the 1980ies.

For all other parties, beneath especially the FPÖ, the distances between the electoral levels tend to be much more “turbulent”.

Until the second half of 80ies of the last century, an explicit political hierarchy between the parties can be observed. The political rise of the FPÖ clearly tackles this hierarchy in the 90ies at local elections, because the party was able to approximate or even surpass the ÖVP (lastly 2001). Also the The Greens closed the gap to the ÖVP at local elections.

When comparing the total results of the parties at national elections with their result at local elections, the individual differences of the SPÖ and ÖVP are even more pronounced. Whereas the SPÖ is locally considerably stronger than at national parliamentary elections, for the ÖVP this trend is exactly contrariwise. For the FPÖ, the voting result is relatively identical, while The Greens are slightly stronger at the local level.



Source: own calculations and elaborations

The question arises which conclusions we can draw from the comparison of national parliamentary elections (total) and regional achievements of the parties? For a long time the distances are determined and high. The SPÖ is more successful in Vienna than in the rest of Austria (total), which can be reciprocally applied to the ÖVP. If the national curve of success is rising, the

local results tend to be better respectively the other way round. The FPÖ reaches at national parliamentary elections in Vienna similar results than in entire Austria. The results of The Greens in Vienna are slightly stronger than their results in entire Austria.

Not later than in 1994, the situation turns out to be much more complex. The FPÖ approximates the ÖVP or surpasses it, what does not exclude setbacks as it was the case in 2002. In 2008 the vote percentages of the parties in Vienna converged to each other.

It would be of interest to closer examine the few explicit outliers that can be derived from the distribution of the curves. E.g. in the year 2002, the share of votes of the ÖVP significantly rose at parliamentary elections on both national and Vienna level. At the same time the FPÖ performed considerably weaker, a trend that has already been reversed at the next elections in 2005.

### **Party-specific indices of dissimilarity**

A method to depict the image in a more formalized way is to apply the *index of dissimilarity*. In the following, the index of dissimilarity will be calculated for the election success of a single party at national parliamentary elections in total as well as for Vienna in comparison with the local elections. The result will be two separate indices of dissimilarity.

The index is a simple segregation index calculated as follows:

$$\frac{1}{2} \sum_k |(P_{ik} - P_{jk})|$$

where  $P_{ik}$  is the percentage of the national vote (total, in Vienna) won by party  $k$ , and  $P_{jk}$  is the percentage of the total vote won by party  $k$  in the *closest city* election in Vienna

“Closest city election” describes the municipal district election that is temporally closest after the national elections.

In its classic variant the index is a measure created to quantify the differences between the voter turnout in national elections and the nearest land elections (second order elections) and indicates how much voters would have to reallocate between the elections to transform the result of the land elections in the national result. The index calculates the amount of similarity resp. dissimilarity of two elections (Steinbrecher 2009: 2).

A negative result indicates that a party attained a better result (higher percentage of votes) at the temporally closest regional election than the same party did at a national election. On the contrary, a positive result indicates that the share of votes at the national election has been higher.

The following section examines three levels and calculates the corresponding differences: national parliamentary elections (total), national parliamentary elections (Vienna) and local elections. The first two electorate levels are in each case related to the closest local election, because the focus lies on the variances of the local level. For each political party two indices are calculated: a regional index for the regional success at the national parliamentary elections and a classical index in order to compare the local vote percentages of a party with the national vote percentages in total (Austria).

**Table 2. Indices of dissimilarity (SPÖ)**

phases	Indices of dissimilarity SPÖ			
	regional index	vote percentages national elections in Vienna minus closest local elections	classic index	vote percentages national elections in Austria minus closest local
1945	0,00	0,00	-6,25	-12,50
1949	-0,20	-0,40	-5,60	-11,20
1953 - 1954	-1,30	-2,60	-5,30	-10,60
1954 - 1956	-1,50	-3,00	-4,85	-9,70
1959	-1,00	-2,00	-4,80	-9,60
1962 - 1964	-1,15	-2,30	-5,35	-10,70
1964 - 1966	-2,65	-5,30	-6,07	-12,14
1969 - 1970	0,90	1,80	-4,25	-8,50
1971 - 1973	-0,35	-0,70	-5,10	-10,20
1973 - 1975	-0,20	-0,40	-4,90	-9,80
1978 - 1979	1,70	3,40	-3,10	-6,20
1983	0,55	1,10	-3,95	-7,90
1986 - 1987	-1,30	-2,60	-5,90	-11,80
1990 - 1991	1,45	2,90	-2,50	-5,00
1994 - 1996	-0,35	-0,70	-2,15	-4,30
	2,40	4,80	-0,55	-1,10
1999 - 2001	-4,55	-9,10	-6,85	-13,70
2001 - 2002	-1,55	-3,10	-5,20	-10,39
2005 - 2008	-4,03	-8,06	-6,88	-13,76
	-7,15	-14,30	-9,92	-19,84

Source: own calculations

The unweighted mean of all scores of the classic index is  $-5.0$  and  $-1.1$  for the regional index. The calculated score over the last 10 years is  $-7.2$  ( $-4.4$ ). The results shows clearly the strong local party strength in local and regional elections, which has increased in the last ten years, whereas the strength of the national party has decreased significantly.

**Table 3. Indices of dissimilarity (ÖVP)**

Indices of dissimilarity ÖVP				
phases	regional index	vote percentages national elections in Vienna minus closest local elections	classic index	vote percentages national elections in Austria minus closest local elections
1945	0,20	0,40	7,65	15,30
1949	0,15	0,30	4,55	9,10
1953 - 1954	-1,20	-2,40	4,05	8,10
1954 - 1956	1,40	2,80	6,40	12,80
1959	1,00	2,00	5,90	11,80
1962 - 1964	0,30	0,60	5,75	11,50
1964 - 1966	2,00	4,00	7,25	14,50
1969 - 1970	3,05	6,10	8,45	16,90
1971 - 1973	2,35	4,70	6,90	13,80
1973 - 1975	2,35	4,70	6,80	13,60
1978 - 1979	-0,30	-0,60	4,05	8,10
1983	-0,60	-1,20	4,20	8,40
1986 - 1987	2,40	4,80	6,45	12,90
1990 - 1991	1,50	3,00	7,00	14,00
1994 - 1996	0,90	1,80	6,20	12,40
	2,20	4,40	6,50	13,00
1999 - 2001	0,30	0,60	5,25	10,50
2001 - 2002	7,13	14,25	12,95	25,90
	1,52	3,03	7,77	15,53
2005 - 2008	-1,04	-2,08	3,59	7,18

Source: own calculations

The unweighted means of all differences over time is 6.4 to 1.3, and the scores for the recent period from 1999 are 7.4 to 2.0. The scores underline a strong party weakness of the ÖVP in Vienna at the local level and to a lesser degree at the regional level.

**Table 4. Indices of dissimilarities (FPÖ)**

phases	Indices of dissimilarity FPÖ			
	regional index	vote percentages national elections in Vienna minus closest local elections	classic index	vote percentages national elections in Austria minus closest local elections
1949	0,05	0,10	2,45	4,90
1953 - 1954	2,35	4,70	2,50	5,00
1954 - 1956	-0,15	-0,30	0,30	0,60
1959	-0,30	-0,60	-0,15	-0,30
1962 - 1964	0,45	0,90	0,65	1,30
1964 - 1966	-0,85	-1,70	-0,18	-0,35
1969 - 1970	-1,55	-3,10	-0,85	-1,70
1971 - 1973	-1,70	-3,40	-1,10	-2,20
1973 - 1975	-1,80	-3,60	-1,15	-2,30
1978 - 1979	-0,90	-1,80	-0,20	-0,40
1983	-0,50	-1,00	-0,20	-0,40
1986 - 1987	-1,95	-3,90	0,00	0,00
1990 - 1991	-3,40	-6,80	-2,95	-5,90
1994 - 1996	-2,60	-5,20	-2,70	-5,40
	-3,90	-7,80	-2,95	-5,90
1999 - 2001	2,30	4,60	3,35	6,70
2001 - 2002	-6,10	-12,20	-5,10	-10,19
2005 - 2008	-0,47	-0,94	-1,88	-3,76
	2,82	5,63	1,37	2,74

Source: own calculations

The mean values for the whole period are  $-0.9$  ( $-1.0$ ). For the period after 1999 the means of the regional and classic index score  $-0.4$  ( $-0.4$ ), what shows a slightly higher party strength in Vienna than on the national electoral level.

**Table 5. Indices of dissimilarity (Greens)**

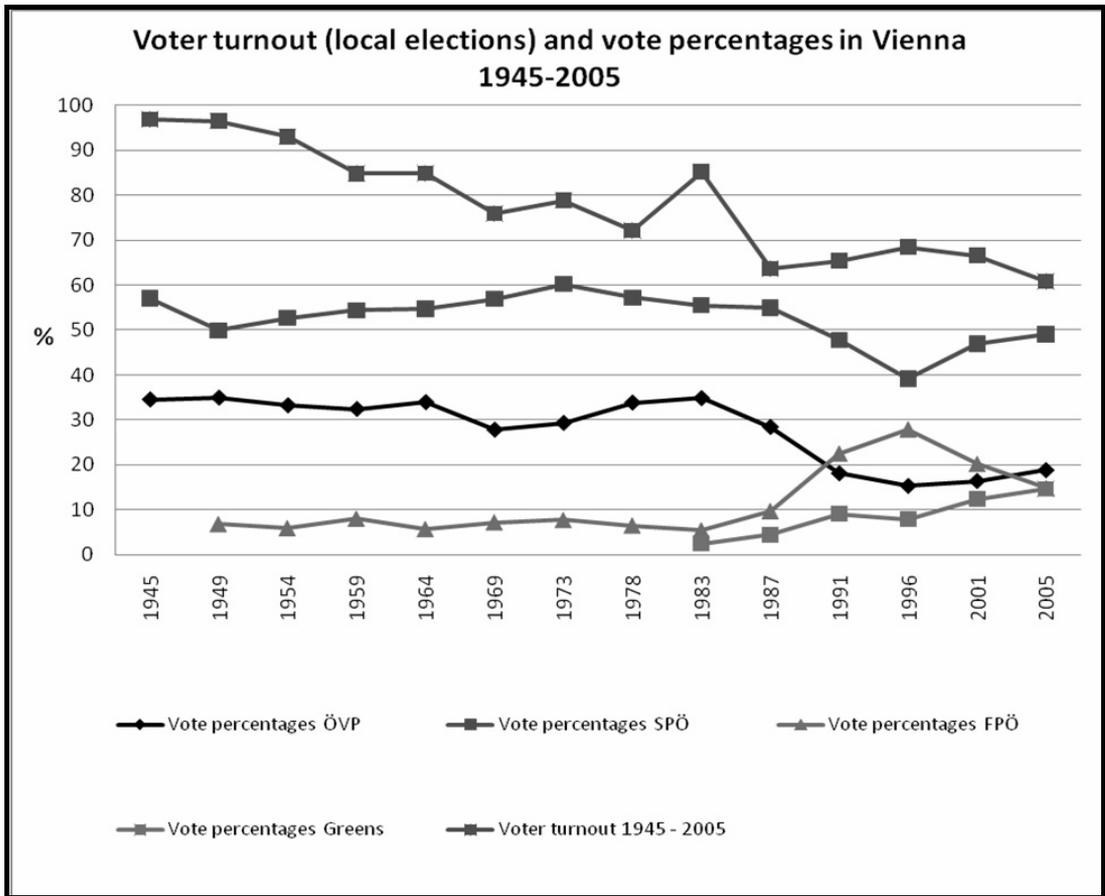
phases	Indices of dissimilarity Greens			
	regional index	vote percentages national elections in Vienna minus closest local elections	classic index	vote percentages national elections in Austria minus closest local elections
1983	-0,55	-1,10	-0,25	-0,50
1986 - 1987	0,85	1,70	0,20	0,40
1990 - 1991	-0,75	-1,50	-2,15	-4,30
1994 - 1996	0,95	1,90	-0,30	-0,60
	-0,95	-1,90	-1,55	-3,10
1999 - 2001	-1,04	-2,07	-2,50	-5,00
2001 - 2002	1,37	2,74	-1,47	-2,93
2005 - 2008	1,39	2,78	-1,78	-3,55
	0,70	1,40	-2,09	-4,17

Source: own calculations.

The unweighted means for the whole period scores  $-1.2$  ( $0.3$ ). The values for The Greens in the recent period are  $-2.0$  and  $0.6$ , what again indicate that The Greens in the local political arena are somewhat stronger than at regional national elections when carried out in Vienna.

*5. Comparison of voter turnout in city elections with the share of party votes in local and national parliamentary elections (total, Vienna)*

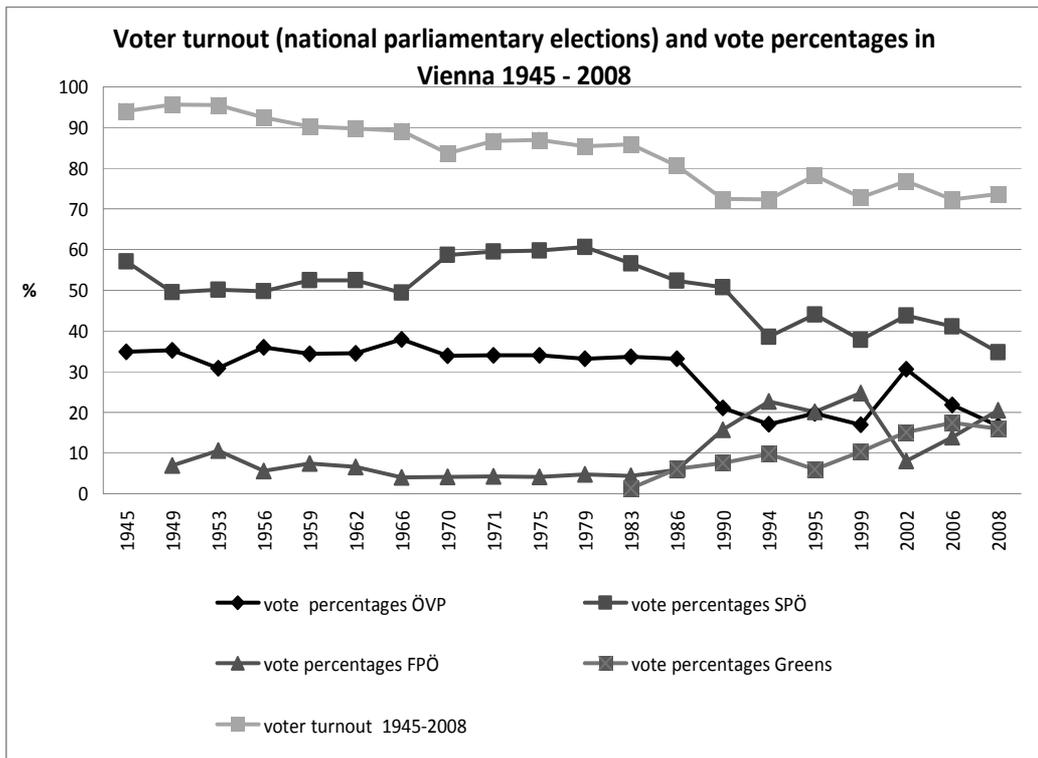
One has to pose the question to what extent a declining voter turnout (see above) impacts the percentages of the parties at local and national elections, given the assumption that there is an indirect coherence. In the annexation of Reif and Schmitt, coherence is given. Taking the argument that the local elections are second-order-elections and taking the fact that the voter turnout is decreasing stronger in local than in national elections, it is of interest how the local parties will win or suffer. Will under these circumstances a minor party gain more electoral success than the major national parties? In any case this prediction can be derived from the considerations of Reif and Schmitt (see above).



Source: own calculations and elaborations.

Roughly it can be shown that despite regressive voter turnout until 1987, the major parties gained a relative stable success on different levels. The minor party FPÖ has been remaining on a deep low level. But in 1987, the FPÖ hit, despite a low voter turnout, an election success, a phenomenon that continued later with the exemption of the year 2005. Also The Greens steer towards the trend of a declining voter turnout. The major parties unequally loose during this evolution.

The voter at least for a long time did not experiment with his vote and instead voted by heart for “her” ruling party. This situation changed fundamentally at the beginning of the last 90s, when the voters directed in an increasing manner their votes to the FPÖ and The Greens, irrespective that both had no chance to form the national or the local government at all.



Own source.

Typically the voter turnout in national elections is higher, but we should consider the regional differences. The voter turnout in Vienna is the lowest in Austrian provinces, but it remained above the 70 percent mark.

The vote success of the major parties is slightly varying, but can be seen as relatively stable until 1987. The voter turnout falls to 70 percent. After that the share of votes falls at a stagnating or only slightly varying voter turnout. The Greens and the FPÖ substantially enter the political arena and are able to approximate towards the ÖVP. A development that is explicit against the trend of a decreasing voter turnout. They seem to be better capable to mobilize both their own, but also other voters.

## *Conclusions*

In conjunction with the multidimensional concept of second-order elections (Reif and Schmitt 1980; Reif 1985) the empirical evidence with respect to aggregated data is variable.

A simple indicator, which advocated this concept, is the voter turnout. The voter turnout is definitely highest and most stable in national parliamentary elections in total and in Vienna alike from 1945 to 2008 compared to the local voter turnout. There is a remarkable *turnout gap* between the two electoral levels with respect to the percentage of voting, which confirms the *second-order-election model*. The findings underline that there is a clear hierarchy between the two electoral levels. In addition the voter turnout decreased minus 15 percent over time on the national electoral level (in Vienna 20 percent) compared to a decrease of about 36 percent in local elections.

The local turnout arrived at an all time low of only 61 percent in 2005. From more or less the same initial level the decrease in voter turnout on the local level in the long run *is significantly higher in local elections* than in national elections! The singular iteration of local voter turnouts in 1983 to the national score is only due to a simple technical, but politically motivated measure – the polling days have been amalgamated – and it gives no evidence for a turnaround from the steady decrease in the past. Looking to the next local elections in Vienna in October 2010 it can be predicted with caution that we will expect a lower voter turnout than that at the last local elections (2005).

This first assessment of the concept is very roughly. Taking the argument that the local elections are second-order-elections und taking the fact that the voter turnout is decreasing stronger in local than in national elections, it is of considerable interest how the local parties will win or suffer. Will under these circumstances a minor party gain more electoral success than a major party?

In any case this “prediction” can be derived from considerations of Reif and Schmitt (see above). However, the second central prediction is that deeply convinced and committed voters of the incumbent parties in charge of a government function are willing to cast a ballot for another party on the local level in order to express their dissatisfaction about the government. To what extent these would be barometer elections about the government and national issues as well as current solution propositions cannot be fully confirmed. The prediction grounds on the assumption that the voter might not agree on the course pursued by the incumbent party and consequently she will not cast a vote for “her” ruling party, which was her preferred choice at the last national polls.

This prediction has at best been partly true. New smaller parties like The Greens entered the electorate market at the end of the 80ies of the last century or other parties like the FPÖ considerably increased their share of votes after a long phase of relative insignificance. In any case two offers have been made to the voter since 1949 or since 1986. Basically both urged the voter to vote with the heart at local elections, what the voter ignored for a long time. She just was not in the mood anymore to experiment with her vote.

The voters of a government party at that time were probably not more displeased as they are today. The changes can be traced back to the dissolution of culturally cohesive blocks in Vienna that liberated a part of the voter from old ties and enhanced her political options with the possibility to vote for another party or just do not go to the polls at all.

The dissolution of cohesive cultural milieus was a sign of a structural modernization process ongoing in the urban society of Vienna. The traditional social cleavages between labor and bourgeoisie began to dissolve, and social affiliation became less binding. The conventional unquestioned feelings of a duty to vote “his” party lose their binding power. Eligible voters more preferred to abstain from voting. Citizens are voting in fewer numbers and with less sense of partisan consistency, and they are also increasingly reluctant to commit themselves to parties, whether in terms of identification or membership. In this sense, citizens are withdrawing from conventional political involvement. Voters without strong commitment may ask themselves the classic question of the rational voter: should I participate in second-order elections in which is less at stake and a lack of apparent consequences flowing from the voting act? Local elections or second-order elections are low stimulus to go to the polls (in contrast to high stimulus or first-order elections on the national level) – it is due to a significant difference in the amount of power that is to be allocated to the parliament at the local level.

The changes in the local party offer available from the second half of the 80ies of the last century contributed to the mobilization of the voters. The new upcoming Greens and the FPÖ have not caused a lead to distinct reversal in the voter turnout, but they may have stimulated the polling participation to some degree at least. The argument which underlines this assumption is the famous “protest voter” hypothesis. Some people who are dissatisfied with the major political parties or the overall political system – the alienated voter – may vote for a certain party which will not win. His act of voting is wasted, but it becomes an outlet for dissatisfaction, because the party symbolizes that satisfaction (Southwell 2003). But he can take the second option not to vote. Alienation, protest-voting and non-voting are options, which are very closely linked.

With other words: without The Greens and the FPÖ the voter turnout in Vienna would be even lower as it presents itself today.

The mirror has broken, as Abedi and Siaroff claimed about 10 years ago. If we calculate the classic index of dissimilarity their metaphor is to be confirmed roughly. Their diagnosis is accurate for all four parties to the same extent. The strongest evidence is for the ÖVP, lower evidence offers The Greens and in the reversed sense their claim is true for the SPÖ.

Abedi and Siaroff (1999) only calculate in a classic manner the differences between Land (city) elections and national elections in total and do not consider the regional contribution of the local parties to the national votes, which is also an indicator to measure dissimilarity. The integration of this variable would have differentiated their analysis and shown that apparent dissimilarities characterising the major parties ÖVP and SPÖ for instance – for both the reversals are true – are not that sharp as the classic index tells us when measured.

In the recent period the party specific dissimilarities of and between the parties on the electoral levels have not changed fundamentally for the respected parties, as the means show.

The approximation between major and minor parties is fundamental, an effect which impacts the ÖVP more negatively at local elections and less negatively at regional elections. Especially the ÖVP has an incentive to counter-steer the characteristic dissimilarity of its election successes and to take the helm more powerful in its hand. Abedi and Siaroff envisage two options: "will the regional varied party system in Austria continue or even get stronger or will there be a return towards a more unified national party system in all nine Länder" (1999: 225).

As Reif and Schmitt already stated "the strategy and tactics of political parties in second-order election campaigns are often influenced by political calculations concerning the main arena" (Reif and Schmitt 1980: 9). That means the national party organization will decide according their own calculations and cost-benefit assessment, political goals etc. whether and how they will interfere in local elections to get better results or let the local party for its own. The next local elections in Vienna in the end of 2010 will tell us some more truth.

## *Literature*

- Abedi, A./Siaroff, A. (1999): The Mirror has Broken: Increasing Divergence between National and Land Elections in Austria. In: *German Politics* 8: 207-227.
- Bergmann, M./Plischke, Th. (2009): Ausmaß und Determinanten von differentieller Mobilisierung bei Landtagswahlen, unver. Konferenzpaper.
- Cutler, F. (2008): One voter, two first-order elections, in: *Electoral Studies* 27: 492-504.
- Dinkel, R. (1977): Der Zusammenhang zwischen Bundes- und Landtagswahlergebnissen. In: *Politische Vierteljahresschrift* 18: 349–359.
- Filzmaier, P. (2007): Ein unaufhaltsamer Sinkflug? Wahlbeteiligung in Österreich und anderswo, in: *Informationen zur politischen Bildung*, 27: 45-51.
- Heath, A./McLean/Taylor/Curtice (1999): Between first and second order: A comparison of voting behaviour in European and local elections in Britain, in: *European Journal of Political Research* 35: 389–414.
- Niedermayer, O./Schmitt, H. (2005): *Europawahlen 2004*, Wiesbaden.
- Plasser, F./Ulram, P. (1988): Analyse der Wiener Gemeinderatswahl 1987. Die Stadt der Nichtwähler, in: Khol/Ofner/Stirnemann (Hrsg.): *Österreichisches Jahrbuch für Politik 1987*, Wien: 57-78.
- Rattinger, H./Huber, S./Steinbrecher, M. (2007): *Turnout in Germany: citizen participation in state, federal, and European elections since 1979*, Baden-Baden.
- Reif, K./Schmitt, H. (1980): Nine Second-order National Elections - A Conceptual Framework for the Analysis of European Election Results. In: *European Journal of Political Research* 8: 3-44
- Reif, K. (1985): National electoral cycles and European elections 1979 and 1984, *Electoral Studies* 3: 244–255.
- Southwell, P. L (2003): The politics of alienation: nonvoting and support for third-party candidates among 18-30-years old, *The Social Science Journal* 40: 99-107.
- Steinbrecher, M. (2009): Eine Analyse der Ursachen der Entkopplung der Ergebnisse von Bundestags- und Landtagswahlen in Deutschland auf Kreisebene, unver. Paper, 22 S.

# **La mobilitazione elettorale**



# La mobilitazione elettorale

## Presentazione

di Guido Legnante (Università di Pavia)

*I contributi presentati in questa sezione coprono vari aspetti di quel lungo e articolato periodo che va dalle definizioni delle candidature (e prima ancora dalle definizioni del contesto normativo entro cui si svolge la competizione) al momento della scelta di voto. Il quadro interpretativo che abbiamo scelto per analizzare questo lungo arco di tempo e di comportamenti è quello della “mobilitazione”. Vari studi sul comportamento elettorale nella “seconda Repubblica” italiana hanno mostrato come, più che al puro tentativo di conquistare voti nel campo avverso, le campagne elettorali abbiano l’obiettivo prevalente di portare alle urne il “proprio” elettorato, spesso invece tentato dall’astensione.*

*L’articolo di Rossana Sampugnaro si concentra sull’influenza delle regole elettorali sulle campagne elettorali, confrontando il voto in Sicilia nel 2006 e nel 2008 per le elezioni politiche e regionali. La riforma elettorale del 2005, con la presenza di liste bloccate e la scomparsa del voto maggioritario, ha reso ancora più evidente il contrasto fra le prime e le seconde. Mentre le elezioni politiche vedono campagne meno professionalizzate e meno basate sullo scontro diretto fra i candidati, le elezioni regionali coniugano la tradizione di competizione personalizzata per i voti di preferenza con i nuovi strumenti delle campagne “postmoderne”.*

*L’articolo di Antonella Seddone e Marzo Valbruzzi si concentra sul ruolo delle elezioni primarie. Se da un lato, soprattutto nella retorica pubblica, le primarie costituiscono un elemento di mobilitazione di un pubblico ampio che va a proiettarsi sull’intero elettorato delle forze politiche che ne fanno uso, dall’altro lato le primarie costituiscono un elemento inscindibile dalle dinamiche organizzative interne dei partiti, che cercano attraverso di esse di gestire l’ambiente entro cui si svolgerà poi la campagna elettorale. Il confronto fra il caso di Bologna e quello di Firenze evidenzia quanto differente può essere l’efficacia, da un caso all’altro, della componente “popolare” e della componente “partitica”.*

*L'articolo di Michele Cocco si concentra su un aspetto specifico delle campagne elettorali: l'uso dei sondaggi. Attraverso una ricerca empirica qualitativa che si concentra sull'aspetto organizzativo dell'attività politica, si osserva come la varietà nelle pratiche d'uso dei sondaggi e degli strumenti "professionali" di campagna elettorale sia almeno tanto collegato all'utilità interna (in termini di conferimento di senso alla propria azione) delle organizzazioni partitiche quanto alle finalità esterne di ricerca del consenso, soprattutto quando il contesto competitivo tende ad essere poco incerto quanto alle scelte degli attori in gioco e degli elettori.*

*L'articolo di Giuliano Bobba e Franca Roncarolo analizza la campagna elettorale nel quadro della campagna permanente attraverso cui, in caso di scadenza regolare della legislatura, si approderà al voto del 2013. Il caso studiato è quello del Piemonte, regione "in bilico" fra centrosinistra e centrodestra e dagli esiti cruciali per la lettura del risultato anche a livello nazionale. Si osserva come la centralità del problema della mobilitazione, strategico per entrambi gli schieramenti, si traduca in una campagna elettorale che, sotto il segno della personalizzazione, vede un accurato bilanciamento degli elementi mediali con quelli territoriali da parte dei candidati.*

*L'articolo di Dario Tuorto e Pasquale Colloca si concentra sull'astensionismo intermittente, esplorando l'ipotesi che le difficoltà di mobilitazione del proprio elettorato riguardino prevalentemente le forze politiche al governo nazionale, maggiormente colpite dalla smobilitazione selettiva da parte dei propri elettori. A smobilitarsi non sono quindi elettori caratterizzati da particolari caratteristiche sociali, quanto elettori dal profilo simile a quello di chi vota ma che colgono l'occasione delle elezioni di secondo ordine per indirizzare un messaggio (reversibile nella successiva elezione politica) alle proprie forze politiche di riferimento.*

## Tra nazionale e locale.

### L'avvio della campagna per le regionali in Piemonte

di Giuliano Bobba e Franca Roncarolo (Università di Torino)

#### *1. Introduzione<sup>1</sup>*

Riflettere sulle premesse e i vincoli di una campagna elettorale come quella per le regionali implica la messa a fuoco di un duplice ordine di fattori. Da un lato si tratta di indagare le caratteristiche dello specifico contesto locale in cui si svolge la competizione, individuando gli aspetti di maggior rilievo che, in tempi di “territorializzazione” della politica (Diamanti 2009) e “fedeltà leggera” (Natale 2002), possono concorrere a determinare comportamenti di voto che rispondono a logiche ambientali di tipo micro. Dall'altro, appare necessario considerare le dinamiche della vita politica che – a livello nazionale – fanno da cornice alla campagna. In primo luogo, perché esse contribuiscono a determinare il più generale clima d'opinione in cui si cala ogni specifico confronto locale. In secondo luogo, perché – secondo la teoria del ciclo politico – la disponibilità degli elettori a mobilitarsi e la loro propensione a optare per comportamenti di voto a seconda dei casi prevalentemente orientati da una logica espressiva o strumentale varia in funzione della fase (Reif 1984). Infine, perché nel contesto della campagna permanente italiana, la dialettica dei rapporti fra le forze politiche nazionali orienta il processo di costruzione del significato che nell'arena mediale, prima e dopo le elezioni, ridefinisce la posta in gioco ad esse associata. Con crescente intensità, dalla metà degli anni '90 in poi, la trama delle narrazioni politico-giornalistiche ha finito, infatti, con il reinterprete i risultati del voto in una diversa cornice di senso, facendone un test significativo per valutare lo stato di salute del governo e trasformando dunque le consultazioni intermedie in una sorta di banco di prova dei rapporti di forza che, a livello nazionale, si stabiliscono fra maggioranza e opposizione.

Inserite in questo contesto, le elezioni regionali del marzo 2010 costituiscono un appuntamento di particolare interesse tanto per l'analisi empirica quanto per la riflessione teorica. E lo sono in particolare nel caso del Piemonte, una regione cruciale nello scacchiere politico italiano, caratterizzata da forti tensioni interne e dall'esito elettorale incerto. Ma, proprio per questo, un caso

---

<sup>1</sup> Si ringraziano Paolo Natale per i dati Ipsos gentilmente concessi e Michela Vindrola per il contributo nella raccolta dai dati sul *coverage*).

di studio particolarmente utile per approfondire le strategie di utilizzo della campagna regionale come momento integrato nel quadro della campagna permanente italiana.

Proponendosi come lavoro preparatorio per un'analisi della successiva campagna elettorale, l'articolo ne considera le premesse lungo tre dimensioni strategiche. Dopo aver brevemente richiamato il problema del ciclo politico e della sua elettorizzazione, la prima parte del saggio ricostruisce gli elementi di contesto *a)* dal punto di vista della fase in cui la consultazione regionale si colloca all'interno del ciclo politico nazionale e *b)* in riferimento al clima d'opinione che le fa da sfondo tanto a livello macro (attraverso i dati di sondaggio che tracciano la curva della fiducia nei confronti del premier) quanto a livello micro (utilizzando i risultati ottenuti nelle elezioni europee e in quelle per il rinnovo della provincia di Torino). Più specificamente incentrata sulle caratteristiche dello scenario locale è invece la seconda parte dell'articolo che riflette sulle opportunità e i vincoli con cui devono misurarsi le due coalizioni candidate alla guida del governo regionale e i due principali partiti, Pd e Pdl, che di tali coalizioni sono la guida, considerando il processo di definizione dell'offerta politica dal punto di vista delle alleanze e della geografia elettorale. Nella terza parte, infine, si analizzano le dinamiche del discorso pubblico sulle candidature alla Presidenza della Regione considerandole in termini di risorse di visibilità (rilevate attraverso l'analisi del *coverage* giornalistico) e di consenso (valutato sulla scorta dei dati di sondaggio).

## *2. Le elezioni regionali 2010 nel contesto della politica nazionale*

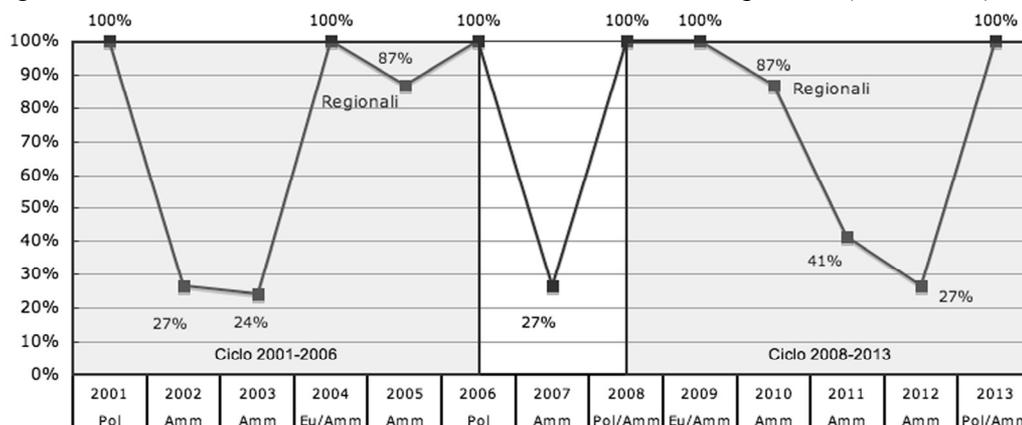
Un utile punto di partenza per riflettere sullo statuto delle elezioni regionali come importante test nazionale è, come noto, quello relativo alla loro collocazione nel ciclo politico. Nel caso italiano, e alla luce degli sviluppi più recenti, si tratta di confrontarsi con una duplice eventualità. La prima riguarda l'ipotesi sollevata dalla letteratura su elezioni di secondo ordine e ciclo politico, ovvero rimanda al carattere subordinato che l'esito di queste consultazioni avrebbe rispetto al calendario elettorale del governo. Tanto più ci si allontana dal momento in cui si è votato – o si voterà – per confermare o rinnovare la maggioranza, suggerisce infatti questa letteratura, tanto minori sono sia la spinta dei cittadini a mobilitarsi, sia il vincolo di fedeltà che essi sentono nei confronti del partito (se non addirittura dello schieramento) assunto a termine di riferimento nel quadro nazionale (Heath *et al* 1999, Schmitt 2004). Cosicché nel punto più basso della parabola tracciata dal consenso elettorale per la maggioranza di governo, le elezioni regionali

registrerebbero il massimo grado di astensionismo (ma anche di voti in “libera uscita”) finendo con il perdere ogni capacità predittiva in merito alle future sorti elettorali dell’esecutivo. A giudicare dal caso italiano, tale capacità parrebbe comunque caratterizzare le consultazioni regionali a ridosso del voto. Per cui – forzando un po’ l’argomento originario e venendo alla seconda eventualità – si potrebbe dire che una maggioranza governativa che, malgrado l’approssimarsi al voto per le politiche, perda consensi nelle regionali denuncia uno stato di sofferenza particolarmente significativo e si candida a una probabile sconfitta. Il che è esattamente quello che è successo in Italia negli ultimi tre cicli elettorali. In virtù di quell’«effetto calendario» (Di Virgilio 2007) che si era instaurato in seguito alla crisi del primo governo Berlusconi, per tre volte (nel 1995, nel 2000 e nel 2005) le regionali hanno, infatti, rappresentato l’ultima consultazione prima delle politiche. E per tre volte ne hanno anticipato l’esito diventando occasioni preziose per sperimentare nuove formule coalizionali, ma anche tappe fondamentali nel processo che ha visto virare il clima d’opinione in senso favorevole all’opposizione. Tanto che, nonostante il recupero finale dei consensi garantiti dagli elettori ai partiti di governo al momento del voto per le politiche, in tutti e tre i casi il disavanzo determinatosi nelle regionali non è stato del tutto superato.

Naturalmente, ci si potrebbe chiedere se questa regolarità nel dispiegarsi del ciclo prefiguri davvero una tendenza sistematica alla delegittimazione dell’esecutivo e a una sorta di alternanza obbligatoria che, perlomeno dal punto di vista delle dinamiche d’opinione, viene facilitata proprio dalla sequenza di prove elettorali sfavorevoli al governo. Ossia dalla costruzione di un «vincitore atteso» che, volta dopo volta, premia l’opposizione di turno (Roncarolo 2008b). Quale che sia la risposta a questo interrogativo, è certamente difficile negare del tutto l’impressione che la configurazione del ciclo elettorale abbia prodotto una sorta di effetto trascinamento. Una dinamica potente che dalle sempre critiche elezioni europee a metà del mandato governativo ha sinora puntualmente portato – alla fine del ciclo – al ribaltamento della maggioranza in carica. E che ha finito con il rafforzare la tendenza a leggere le elezioni intermedie come prove generali della partita decisiva. Anche perché, nel caso italiano, questa tendenza sostanzialmente condivisa da tutte le democrazie mediatizzate ha finito con l’acquisire caratteri di specificità tali da indurre a parlare di vera e propria “elettoralizzazione del ciclo” (Marletti 2001). Ossia a ipotizzare che il susseguirsi di appuntamenti elettorali di secondo ordine configuri un’alternativa funzionale a quella che altrove è una campagna permanente incentrata piuttosto sulla necessità di

realizzare l'agenda politica<sup>2</sup>. Un'alternativa che mira a orientare il clima d'opinione in senso sfavorevole alla maggioranza di governo e a farne uno strumento per la battaglia politico-elettorale. Al punto che secondo alcuni si starebbe ormai passando da una concezione di campagna elettorale *citizen-oriented* ad un modello *climate-oriented* (Grossi 2003).

Figura 1 – Il calendario delle consultazioni elettorali nel ciclo politico (2001-2013)



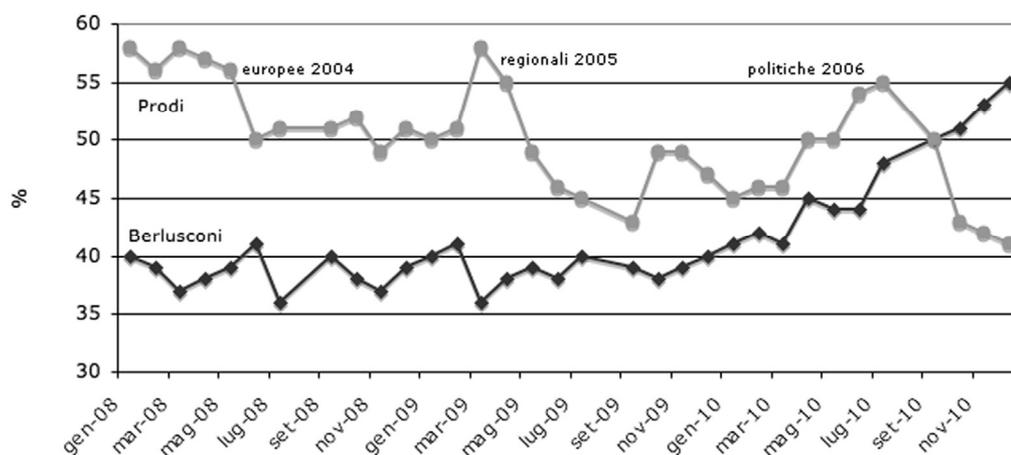
Se fino al 2005 le regionali hanno rappresentato il definitivo punto di svolta in questo processo di ri-orientamento del clima d'opinione, resta tuttavia da capire cosa succederà ora che un ciclo radicalmente cambiato confina le prossime politiche sullo sfondo di un orizzonte lontano tre anni. Il problema posto dal fatto che – con la caduta del governo Prodi nel 2008 – è stato cancellato anche l'effetto calendario ha una duplice implicazione. Da un lato, comporta la maggior difficoltà di mobilitare un elettorato che perde una motivazione importante nelle elezioni di secondo ordine (quella per l'appunto connessa alla possibilità di “mandare un messaggio” a governo e opposizione in vista delle politiche). Dall'altro, segnala il diverso clima in cui – data la differente fase del ciclo in cui si inscrivono – hanno luogo anche le sfide locali.

Si consideri, ad esempio, il contesto in cui nella tornata precedente era stata combattuta la sfida fra l'allora presidente della Regione Piemonte, Enzo

<sup>2</sup> L'ipotesi – altrove meglio argomentata (Roncarolo 2008a) – è che in assenza delle condizioni sistemiche per impegnarsi nella battaglia sui programmi si utilizzino le elezioni intermedie per realizzare una continua rinegoziazione dei rapporti di forza fra maggioranza e opposizione.

Ghigo, e la sfidante Mercedes Bresso. Cinque anni fa – è quasi superfluo ricordarlo – il clima d’opinione era nettamente sfavorevole al governo di centrodestra. Al punto che, secondo i dati Ipsos, dall’autunno 2004 neppure l’indice di fiducia nei confronti di Berlusconi (di consueto più alto del grado di approvazione espresso dagli elettori nei confronti del governo) era mai riuscito ad andar oltre la soglia del 41% di gradimenti. E a marzo 2005, nel mese precedente al voto, era ulteriormente scivolato verso il basso, attestandosi al 36%.

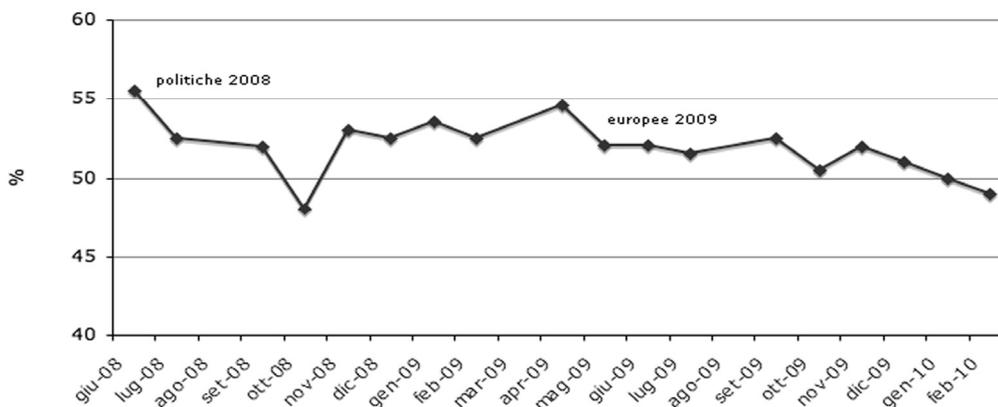
Figura 2 – Il ciclo d’opinione delle precedenti elezioni regionali in base all’indice di fiducia nei confronti di Berlusconi e Prodi



fonte: dati Ipsos

Dopo il lento declino dell’ampio credito di fiducia attribuito al leader nel 2001 e l’esito, poco favorevole per lui e la sua compagine, conseguito in occasione delle europee 2004, la campagna per le regionali era stata condotta nel quadro di un discorso pubblico che, mese dopo mese, aveva costruito l’aspettativa di una svolta e preparato l’annuncio di un futuro, nuovo vincitore. Al punto che nel 2005 l’indicatore con cui si misura la percezione che i cittadini hanno del clima pre-elettorale – il *winner* – indicava un vantaggio competitivo a favore del centrosinistra di oltre 40 punti percentuali (Natale 2005),

Figura 3 – Il ciclo d’opinione nelle elezioni regionali 2010 in base all’indice di fiducia nei confronti di Berlusconi



fonte: dati Ipsos

Da questo contesto – che l’allora presidente Ghigo aveva probabilmente sottovalutato (Belluati 2005) – la campagna di mobilitazione realizzata con professionalità da Bresso e il suo staff aveva ricevuto una spinta ulteriore, riuscendo ad avere la meglio sulle risorse di consenso di un *incumbent* che cinque anni prima aveva distanziato senza problemi una sfidante con la visibilità nazionale di Livia Turco<sup>3</sup>. E ribaltando le previsioni con una vittoria quantitativamente risicata, ma politicamente importante.

Del tutto diverso è il quadro odierno. Non solo, come si è segnalato nelle pagine precedenti, all’attuale ciclo elettorale manca quell’effetto di traino che deriva dalla vicinanza con le consultazioni in cui si deciderà la posta in gioco più rilevante. Ma anche il ciclo d’opinione in cui si colloca la competizione appare radicalmente mutato.

Come documentato con evidenza nella figura 3, infatti, la campagna elettorale per le regionali 2010 prende l’avvio in un clima che, nonostante il passare dei mesi e le numerose ondate di scandali, ha mantenuto una solida base di consenso per il premier. Seppur in lieve flessione, la quota di elettori che dà fiducia al leader del centrodestra rimane largamente prevalente. E perlomeno fino alle controversie – in corso mentre questa nota si chiude – per la contestata (quando non, addirittura, mancata) presentazione delle liste, anche

<sup>3</sup> Nel 2000 Ghigo aveva ottenuto 1.249.840 voti contro i 953.163 di Livia Turco.

l'indice di approvazione nei confronti del governo, pur meno smagliante, ha sostanzialmente tenuto<sup>4</sup>.

A conferma di una strategia di campagna permanente che tende a nazionalizzare tutti gli appuntamenti elettorali e a trasformarli in una risorsa di consenso per la maggioranza, con l'approssimarsi delle regionali sono del resto giunti i consueti appelli allo schieramento. Ancora una volta, infatti, rilanciando l'invito a operare una «scelta di campo», il leader del Pdl ha cercato di perseguire i due obiettivi chiave della sua logica di *campaigning*. Scongiorare il pericolo che la percezione delle elezioni regionali come elezioni di secondo ordine si traduca in troppo consistenti rinunce al voto da parte di un elettorato come quello di centrodestra, tradizionalmente più incline all'astensionismo elettorale intermittente (Legnante, Segatti 2001). E compattare quel fronte di sostegno al governo che le tensioni all'interno della maggioranza minacciano di disperdere.

### *3. Il rapporto di forze fra centrodestra e centrosinistra in Piemonte*

Ricostruire il contesto elettorale che ha caratterizzato il rapporto di forze tra la formazione di centrodestra e quella di centrosinistra negli ultimi dieci anni, permette di capire quali sono le peculiarità del caso piemontese. A tal fine il paragrafo analizza dapprima l'andamento degli equilibri elettorali, discutendo le traiettorie percorse dalle coalizioni e dai principali partiti; in seguito approfondisce maggiormente le caratteristiche del prossimo voto regionale, precisando i punti di forza e le criticità cui la governatrice uscente, Mercedes Bresso, e lo sfidante, Roberto Cota, devono far fronte.

#### *3.1 L'evoluzione nel tempo degli equilibri elettorali*

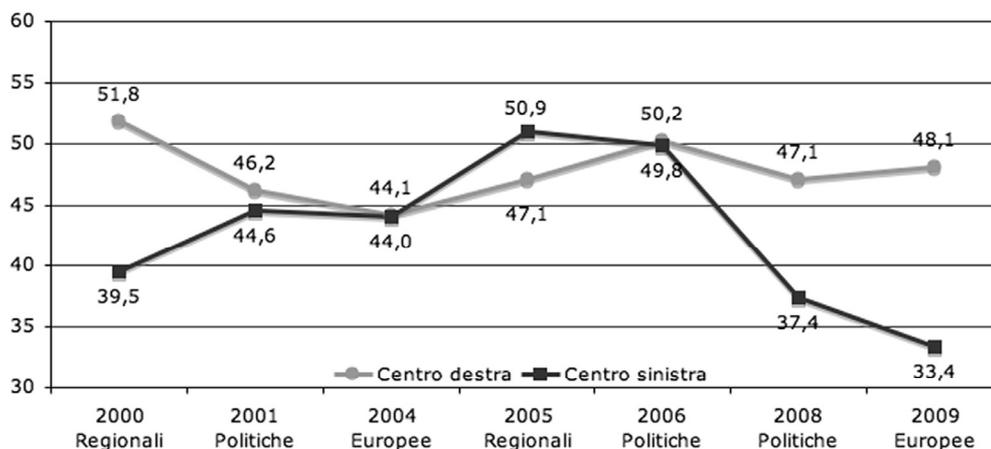
Il Piemonte è una delle regioni in cui, nell'ultimo decennio, il centrodestra è normalmente riuscito a conquistare la maggioranza dei voti, affermandosi come vincitore in sei delle ultime sette consultazioni. È nel 2000 e nel 2009 che la curva dell'andamento elettorale segna i punti di maggiore scarto tra le due coalizioni (rispettivamente il 12,3% e il 14,7%), mentre – seppur in proporzioni diverse – nel periodo compreso tra il 2001 e il 2006 entrambi gli schieramenti risentono del ciclo elettorale nazionale e del clima d'opinione che ne deriva. Anche in Piemonte, infatti, durante quegli anni, la differenza fra il centrodestra e il centrosinistra si riduce, sino a registrare addirittura un

---

<sup>4</sup> Secondo la rilevazione Ipr Marketing di febbraio 2010 il governo presenta un tasso di fiducia (“molta” + “abbastanza”) stabile e pari al 40%. Fonte: [iprmarketing.it](http://iprmarketing.it)

ribaltamento delle preferenze, a favore dello schieramento ulivista nel 2005, per tornare poi a incrementarsi a partire dal 2008 (figura 4).

Figura 4 – Andamento elettorale delle coalizioni di centrodestra e centrosinistra in Piemonte (2001-2009)<sup>5</sup>



fonte: interno.it

Tre ragioni, tra loro collegate, contribuiscono a spiegare l'andamento del voto in Piemonte. Innanzitutto, appare evidente che il clima politico nazionale influenza la risposta degli elettori negli appuntamenti intermedi: così, mentre il centrodestra paga in termini elettorali le difficoltà che si incontrano nello stare al governo, sia a livello nazionale che a livello locale, il centrosinistra piemontese non solo presenta un trend positivo, in linea con le dinamiche in atto nel paese, ma contribuisce esso stesso a orientare il clima d'opinione e ad alimentare l'attesa di vittoria della coalizione guidata da Prodi, riuscendo a scalzare dalla presidenza della Regione il due volte eletto governatore Enzo Ghigo. Non a caso, oltre alla vittoria di Bresso, nel triennio 2004-2006, il centrosinistra ottiene le sue migliori performance elettorali, raggiungendo due quasi-pareggi alle europee del 2004 ed alle politiche del 2006.

<sup>5</sup> Per i dati contenuti in questo grafico e nei seguenti la consistenza del centrodestra e del centrosinistra è stata calcolata sulla base delle alleanze attuate dalle due coalizioni. Nel caso delle elezioni europee (2004, 2009), in cui il sistema elettorale proporzionale consente ai partiti di correre da soli, sono stati sommati i voti dei principali partiti (>3%) secondo le alleanze dell'appuntamento elettorale precedente. Nel dettaglio quindi nel 2004 sono stati sommati per il centrodestra i voti di Fi, An, Lega, Udc, per il centrosinistra quelli di Ds, Margherita, Idv, Rc, Ci. Nel 2009 per il centrodestra Pdl, Lega, e per il centrosinistra Pd, Idv.

Un secondo fattore che concorre alla spiegazione dell'andamento della curva ed in particolare alla vittoria di Mercedes Bresso nel 2005, riguarda la capacità di personalizzazione della leadership dei due *competitors*. A livello locale, dove spesso la mobilità elettorale appare più ampia (Natale 2007), le caratteristiche personali e il carisma dei candidati sono un elemento decisivo per determinare l'esito finale della consultazione (Marletti 2007). Elemento che la candidata del centrosinistra ha dato prova di saper sfruttare meglio del suo avversario, dimostrando ancora una volta come – a differenza di quanto è sinora avvenuto sul piano nazionale – a livello locale questo schieramento riesca ad affermare modelli di comunicazione vincenti.

Poiché, tuttavia, comunicare con efficacia non è sufficiente per vincere, se si vuole comprendere l'andamento dello scarto tra centrodestra e centrosinistra appare, infine, necessario considerare le strategie delle alleanze. Il centrosinistra scende, infatti, sotto la quota del 40% quando non c'è accordo su un unico candidato presidente (nel 2000 Emma Bonino, candidata dei Radicali, raccolse più del 5% dei voti) o quando la coalizione non comprende tutte le sue potenziali componenti, come è accaduto dopo la scelta di Veltroni di «correre da solo» nel 2008. La semplificazione del panorama partitico in chiave bipolare non comporta, invece, per il centrodestra gravi contraccolpi, malgrado la perdita di un alleato di governo – peraltro scomodo – quale l'Udc. Gli elettori sembrano apprezzare questa decisione e la curva lo dimostra, mantenendosi a livelli superiori al 47% nel 2008 e facendo segnare lo scarto maggiore del decennio tra centrodestra e centrosinistra, nel 2009.

L'analisi dell'evoluzione dei voti raccolti dai singoli partiti evidenzia come, anche in Piemonte, all'interno dei due schieramenti si sia attuato un processo di de-strutturazione e ri-strutturazione degli equilibri interni, che ha per il momento favorito il centrodestra<sup>6</sup>. Mettendo a confronto i risultati ottenuti da Pdl e Pd a partire dal 2005<sup>7</sup>, si nota, infatti, che lo scarto raggiunge il suo punto massimo nel 2009. Se, in media, la differenza a vantaggio del Pdl varia tra i 50 e i 110 mila voti, alle ultime consultazioni europee il dato cresce fino a 185 mila voti (figura 5). Questa crisi del maggiore partito di centrosinistra viene in parte compensata dai risultati dell'Idv che in cinque anni riesce ad

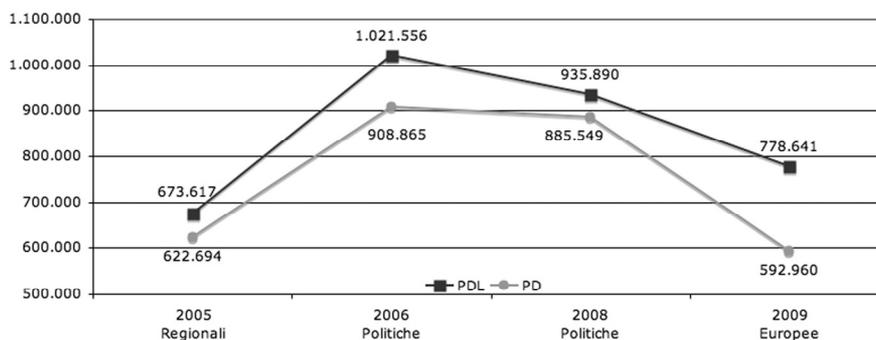
---

<sup>6</sup> Le curve proposte nelle figure successive presentano dati in termini assoluti per poter valutare con più precisione l'andamento elettorale e le differenze tra i singoli partiti. L'evoluzione delle curve risente pertanto del diverso grado di mobilitazione che comportano elezioni di primo o di second'ordine. Per questa ragione può essere utile ricordare i dati sull'affluenza: 71,38% nel 2005; 84,86% nel 2006; 80,77% nel 2008; 71,2% nel 2009.

<sup>7</sup> Nel 2005 e nel 2006 i dati sono stati calcolati sommando i voti di Fi e An, per il Pdl; di Ds e Margherita, per il Pd.

affermarsi come quarta forza, superando le 200 mila preferenze. Tuttavia, sul versante opposto, ancora meglio riesce a fare la Lega che nello stesso periodo raddoppia il numero di voti raccolti (oltre 375 mila) e si attesta come terza forza in Piemonte. Infine, l'esclusione a livello nazionale dalle due principali coalizioni nel 2008 e l'introduzione delle soglie di sbarramento nel 2009 non favoriscono l'Udc e penalizzano fortemente i partiti di sinistra, frammentati e incapaci di fondersi in una nuova entità<sup>8</sup> (figura 6).

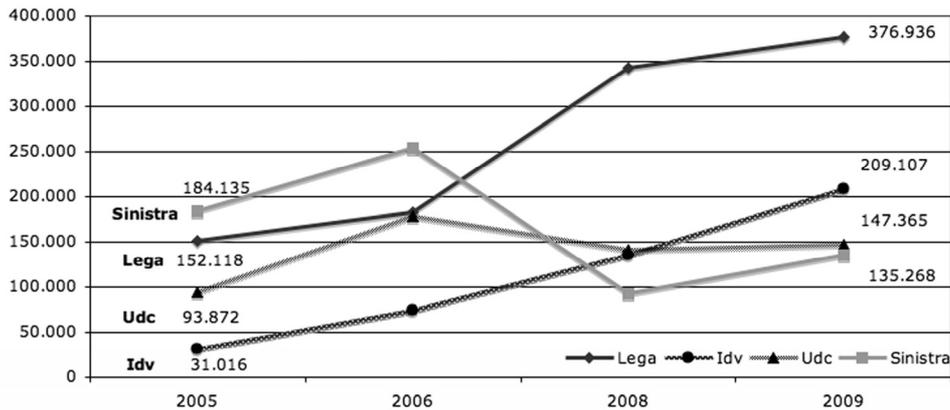
Figura 5 – La capacità di mobilitazione elettorale del Pd e del Pdl in Piemonte (2005-2009)



fonte: interno.it

<sup>8</sup> Sotto l'etichetta "Sinistra" nelle elezioni del 2008 è stato conteggiato il risultato della lista Sinistra Arcobaleno; in quelle del 2009 la somma tra il risultato della lista Rc-Sinistra Europea-Ci e della lista Sinistra e Libertà.

Figura 6 – La capacità di mobilitazione elettorale dei potenziali partner di coalizione in Piemonte (2005-2009)



fonte: interno.it

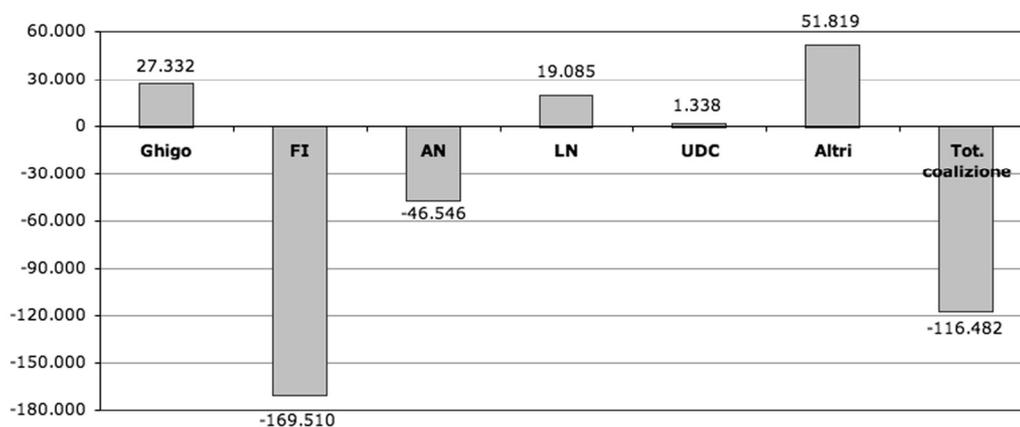
Lo scenario che si prefigura, dopo i risultati deludenti delle elezioni europee, obbliga Bresso a presentare una coalizione a sostegno della propria candidatura ancora più ampia di quella con cui vinse la sfida con Ghigo. Superando i classici confini del centrosinistra l'alleanza si estende dall'accordo tecnico con la Federazione della Sinistra (Rc-Ci) fino all'accordo di programma con l'Udc. Se da un punto di vista di voti questa scelta offre buone *chances* per invertire la rotta delle ultime consultazioni e ottenere la riconferma, contemporaneamente porge il fianco ai noti problemi che presentano le coalizioni in cui si trovano a convivere esponenti dalle diverse sensibilità politiche (D'Alimonte 1996). Problemi che possono riguardare non solo l'eventuale fase di governo, dove gli scontri si accendono sulla realizzazione del programma, ma coinvolgere anche la fase di campagna, in cui un sostegno poco convinto o con vari distinguo al candidato, può provocare reazioni di sfiducia o malcontento tra gli elettori. Questo tipo di problemi non si pone per il candidato del centrodestra, Roberto Cota, che può invece contare su due elementi a sostegno. In primo luogo, ha il controllo totale del proprio partito e può fare affidamento sull'appoggio di una coalizione meno eterogenea, strutturata intorno alle due grandi formazioni di governo, Pdl e Lega. In secondo luogo, può sfruttare al meglio le risorse reali e simboliche provenienti dall'esecutivo nazionale, presentandosi come elemento di raccordo tra i due livelli e promettendo di amplificare a livello regionale i benefici derivanti dall'azione di governo nazionale.

### 3.2 I punti di forza e di debolezza dei due schieramenti: composizione delle coalizioni e geografia elettorale

La mancata conferma di Enzo Ghigo nel 2005 e la conseguente vittoria di Mercedes Bresso per poco più di 90 mila voti, dà la misura dell'incertezza degli equilibri in campo in occasione del voto regionale. Ma obbliga anche ad interrogarsi su quali siano stati i punti di forza e di debolezza dei due candidati, cercando di capire quali di questi caratterizzino ancora lo scenario che vedrà fronteggiarsi i due contendenti il 28 e 29 marzo 2010.

Il problema principale incontrato da Ghigo fu quello della mancata mobilitazione del proprio elettorato: rispetto a cinque anni prima, più di 200 mila elettori (di Fi e An) non confermarono il proprio voto (figura 7).

Figura 7 – La composizione del voto per la coalizione al governo (2005-2000)



fonte: interno.it

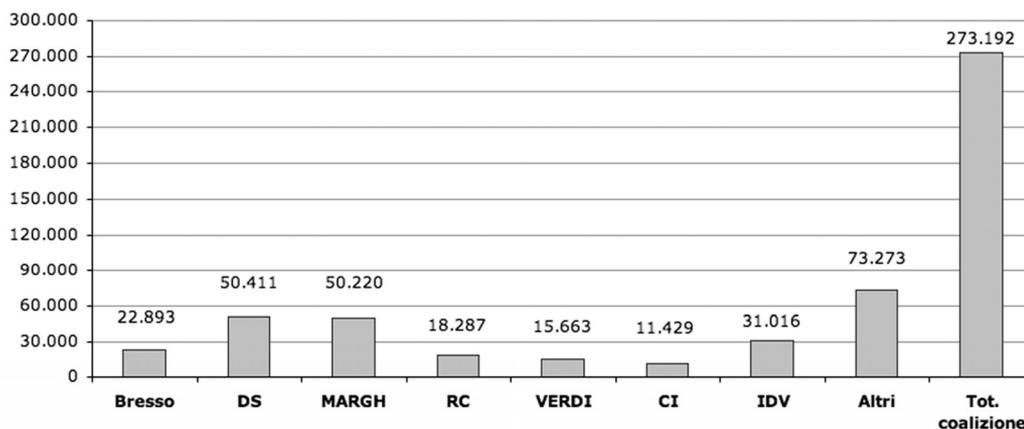
Su questo stesso terreno si gioca la partita del 2010 tra Bresso e Cota. La governatrice uscente deve riuscire a modificare il trend negativo che ha contraddistinto il centrosinistra in Piemonte e riuscire a tornare allo spirito del 2005, quando gli elettori di tutti i partiti della sua ampia coalizione contribuirono proporzionalmente alla vittoria (figura 8). Sul versante opposto, invece, dopo le ultime consultazioni europee non sembrano prospettarsi problemi di mobilitazione. Tuttavia, le peculiarità del voto regionale impongono cautela. Sebbene solidamente sostenuta a livello di segreterie di

partito sia dal Pdl che dalla Lega, la candidatura di Cota potrebbe creare qualche problema ad una parte dell'elettorato ex An – da sempre contrario alle posizioni regionaliste e antistatali del partito di Bossi – inducendolo, al limite, ad optare per l'astensione.

I punti di forza dei due candidati appaiono per certi versi opposti. Cota deve riuscire a sfruttare la crescita elettorale che la Lega e più in generale il centrodestra hanno ottenuto a partire dal 2008, massimizzando il risultato con la conquista della Presidenza. Bresso, al contrario, deve fare leva sulla propria capacità di essere il punto di sintesi – non solo politicamente, ma anche e soprattutto di fronte agli elettori – di una coalizione estesa ed eterogenea. Il compito, dopo cinque anni di governo regionale, si presenta per certi versi più arduo. Malgrado i vantaggi derivanti dall'*incumbency* e dai buoni risultati riconosciuti da una parte consistente di elettori alla sua amministrazione (figura 12), Bresso non può più fare leva sui temi che avevano caratterizzato la scorsa campagna, vale dire la novità e la rottura con l'amministrazione precedente. Inoltre, l'ampliamento della coalizione a livello di alleanze potrebbe comportare effetti negativi sulla mobilitazione, qualora i problemi irrisolti con l'Udc (in particolare su temi quali testamento biologico e fine vita, Ru 486) e quelli con la sinistra (la questione Tav, su tutte) dovessero prevalere sulla scelta di voto in chiave «anti Cota» di questi due segmenti di elettorato.

La geografia elettorale fornisce un'ulteriore chiave di lettura di un voto che si prefigura anche come scontro fra centro e periferia, ossia fra l'area metropolitana e le realtà provinciali (figura 9). Il centrosinistra si afferma normalmente con ampi margini a Torino e provincia, mentre nel resto del Piemonte avviene l'opposto. Il confronto sul territorio tra il voto per Bresso e quello per Ghigo evidenzia come l'unico vero serbatoio elettorale del centrosinistra sia rappresentato dalla provincia di Torino, mentre il centrodestra si afferma nelle restanti (con l'eccezione, poco rilevante in termini di voti, di Alessandria). Questa netta spaccatura è d'altra parte visibile anche a livello delle amministrazioni provinciali che, con l'eccezione appunto di Torino ed Alessandria, sono tutte guidate da una giunta di centrodestra.

Figura 8 – La composizione del voto per la coalizione all’opposizione (scarto 2005-2000)



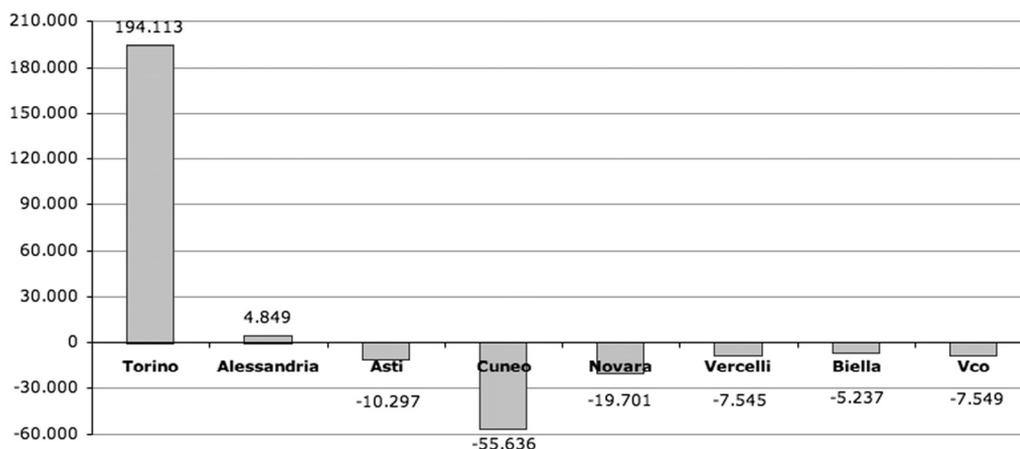
fonte: interno.it

Naturalmente la concentrazione degli elettori nel capoluogo rende questo squilibrio meno decisivo<sup>9</sup>, ma l’andamento del voto nelle ultime consultazioni consiglia di non confidare troppo sulla stabilità di questi rapporti. Nelle elezioni europee del 2009, la Lega, e più in generale il Pdl, hanno infatti guadagnato terreno anche a Torino e provincia<sup>10</sup>, senza peraltro perderne nel resto del Piemonte. In quella stessa occasione il Pd, entrato in crisi dopo la caduta del governo Prodi e depresso dall’esperienza Veltroni, ha evidenziato un importante problema di mobilitazione proprio a Torino e provincia perdendo più di 6 punti percentuali (dal 36,4%, del 2008, al 30,1%, del 2009).

<sup>9</sup> Alle elezioni europee del 2009, gli elettori iscritti in provincia di Torino sono stati 1.835.971, ad Alessandria 366.191; ad Asti 177.964; a Biella 158.491; a Cuneo 475.106; a Novara 293.890; nel Verbano Cusio Ossola 141.806; a Vercelli 149.547. Fonte: interno.it.

<sup>10</sup> Il voto alla Lega a Torino e provincia passa da 59.524 voti nel 2005 a 140.808 nel 2009, a fronte di una partecipazione elettorale pressoché analoga, 71,4% contro 71,2%.

Figura 9 – Il confronto tra la coalizione di Bresso e quella di Ghigo sul territorio (scarto 2005-2000)



fonte: interno.it

In un contesto di questo tipo, la variabile decisiva potrebbe rivelarsi ancora una volta la capacità di personalizzazione della leadership e l'attrattiva elettorale dei due candidati. Bresso ha dato prova nel 2005 di saper raccogliere intorno alla propria figura un numero ben più elevato di consensi rispetto a Ghigo (204.969 contro 137.785)<sup>11</sup>, in accordo con la propensione del centrosinistra a presentare personalità capaci di intercettare un consenso maggiore del semplice bacino elettorale della coalizione che le sostiene (Natale 2007, D'Alimonte e De Sio 2007). La conferma di questa propensione e le sue proporzioni in termini di voti diventano uno dei punti chiave sul quale si deciderà lo scontro tra Bresso e Cota.

#### *4. La costruzione del confronto elettorale fra i candidati alla Presidenza nel discorso pubblico*

Se la mappa quasi geopolitica dei consensi raccolti cinque anni fa dall'attuale presidente della Regione, Mercedes Bresso, mette in luce la presenza di vari fattori di debolezza, gli elementi relativi all'avvio della sua campagna nella sfera pubblica piemontese sembrano configurare una situazione abbastanza favorevole, benché – ancora una volta – non priva di criticità. Due, in particolare, sono gli aspetti sui quali può essere utile concentrare l'analisi nella parte finale di questa ricostruzione dello scenario pre-elettorale: il primo

<sup>11</sup> Questa superiorità dei candidati di centro sinistra è riscontrabile anche nel 2000 quando il surplus di Ghigo fu di 110.453 voti e quello di Turco di 182.076.

riguarda la risorsa base di ogni competizione politica, ovvero la capacità dei contendenti di rendersi visibili agli occhi degli elettori, mentre il secondo attiene al microclima dell'opinione locale e, in particolare, al posizionamento dei principali candidati alla carica di governatore così come rilevato nelle indagini demoscopiche.

#### *4.1 Le risorse di visibilità dei competitors nel coverage giornalistico*

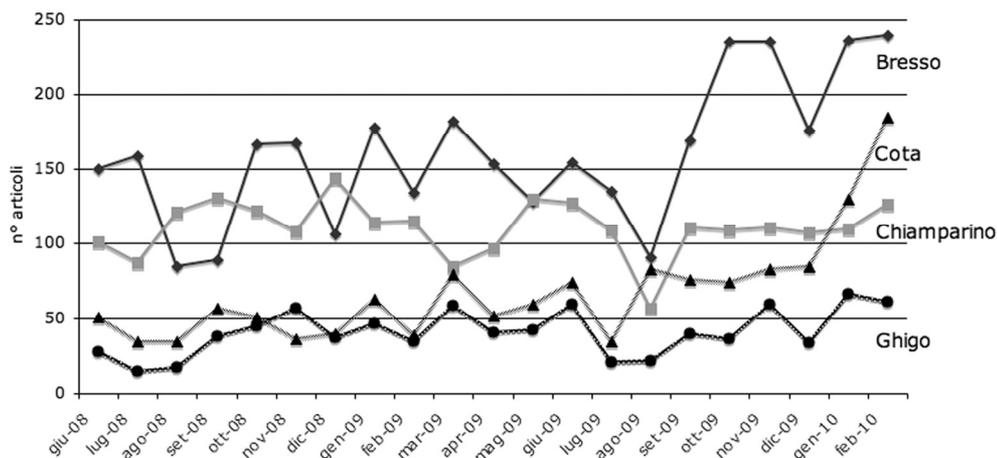
Per quanto concerne il problema della visibilità ottenuta dai principali candidati alla carica di governatore nel *coverage* giornalistico si è scelto di considerare il volume degli articoli loro riservati dai tre più importanti quotidiani nazionali<sup>12</sup> (La Stampa, la Repubblica e il Corriere della Sera) in un arco di tempo sufficientemente lungo da soddisfare due esigenze importanti dal punto di vista metodologico: ridurre l'incidenza dei picchi d'attenzione derivanti da specifiche evenienze congiunturali e restituire l'effetto cumulativo che le curve d'attenzione possono avere sui lettori. Si è inoltre scelto di tenere sotto osservazione tutti e quattro gli attori politici che, in modo più o meno esplicito, sono stati considerati potenziali candidati alla *nomination*<sup>13</sup>, e non solo i due che l'hanno poi nei fatti ottenuta, per cogliere meglio le dinamiche sistemiche che si sono dispiegate nella lunga fase di pre-campagna. I dati – raccolti interrogando gli archivi elettronici dei tre quotidiani e misurando la frequenza con cui sono comparsi articoli riportanti il nominativo dei quattro principali protagonisti - hanno consentito di tracciare le curve d'attenzione loro riservate nel periodo compreso fra le elezioni politiche del giugno 2008 e la registrazione delle liste a fine febbraio 2010.

---

<sup>12</sup> La scelta di considerare in modo cumulativo i dati relativi al coverage in due giornali con pagine locali come *La Stampa* e *la Repubblica* e in un quotidiano di taglio puramente nazionale come il *Corriere della Sera* mira a ridurre l'impatto di un duplice rischio distortivo: da un lato quello per così dire ambientale, derivante dalla maggior prossimità con il governo regionale, dall'altro quello più connesso alle politiche editoriali e alle eventuali strategie di *endorsement* ad esse connesse.

<sup>13</sup> Va detto che la candidatura di Chiamparino – che era stata lanciata, quasi come una provocazione, da una delle personalità di spicco del mondo piemontese, il fondatore di Slow Food, Carlo Petrini, durante le celebrazioni dei 20 anni della redazione torinese di Repubblica nel maggio 2009 – non ha mai avuto l'avvallo del sindaco di Torino benché sia più volte circolata negli ambienti politico-giornalistici.

Figura 10 – La selezione dei candidati nei quotidiani nazionali (giugno 2008 – febbraio 2010)



fonte: Corriere della Sera, la Repubblica, La Stampa - archivi on line

Come si può vedere con una certa evidenza dalla figura 10, il risultato conferma un dato prevedibile, ma ne mette anche in luce uno meno scontato.

Il dato che era facile prevedere riguarda la maggior visibilità di cui gode Mercedes Bresso rispetto agli altri candidati in virtù di una duplice rendita di posizione: quella derivante dagli anni spesi nell'amministrazione<sup>14</sup> e nel governo locale – che le conferiscono un'ampia notorietà – e, in misura come ovvio anche maggiore, quella connessa al fatto di essere il candidato *incumbent* (Cuturi 2005). Ossia di trovarsi costantemente sotto la luce dei riflettori grazie alla carica rivestita e di vedere intensificata la copertura giornalistica ogni qualvolta la routine dei doveri istituzionali – o la logica del marketing territoriale e delle promozioni pre-elettorali – la porta al centro dei mille eventi che punteggiano la cronaca locale<sup>15</sup>.

Meno scontato è, invece, il dato relativo allo scarto fra la visibilità dei due attori politici del centrosinistra rispetto a quelli del centrodestra. Mentre infatti, come si è visto, dal punto di vista politico, negli ultimi anni gli elettori

14 Prima di essere presidente della Regione Piemonte, Bresso era stata presidente della Provincia di Torino dal 1995 al 2004.

15 Questo tipo di evidenza – e lo scarto che ne consegue rispetto alla visibilità degli altri candidati – risulterebbe anche maggiore se si considerasse il *coverage* veicolato attraverso i notiziari televisivi. Nei telegiornali locali, infatti, il flusso della notiziabilità degli eventi prodotti dagli enti pubblici mantiene particolarmente alta la visibilità degli attori istituzionali.

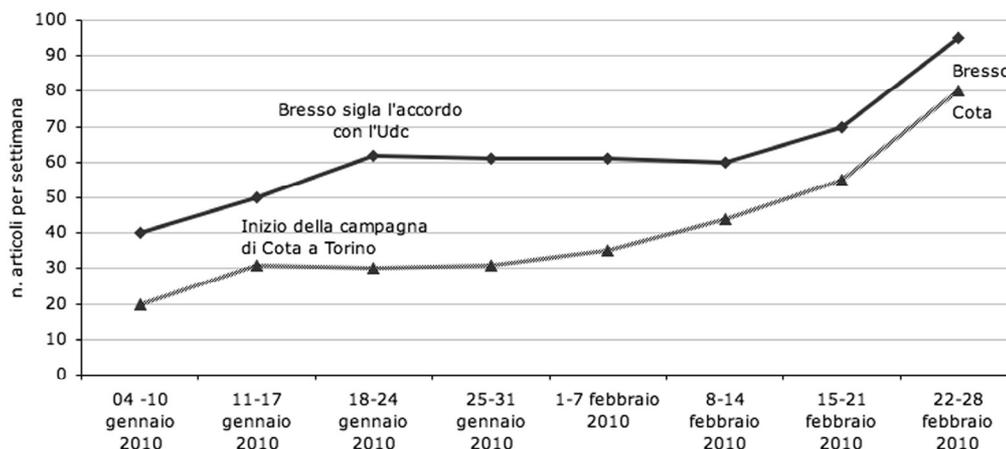
hanno in prevalenza premiato il centrodestra, nella rappresentazione giornalistica ad avere quasi sempre maggior visibilità sono gli esponenti dello schieramento opposto.

Alla base di questo scarto vi è, innanzitutto, il fatto che non solo entrambi i candidati del centrosinistra occupano cariche istituzionali di primo piano – essendo Chiamparino il sindaco del capoluogo piemontese – ma che sia l’una che l’altra si sono spesso trovati, per varie ragioni, al centro dell’attenzione pubblica. Da un lato, infatti, va ricordato che, oltre ad essere uno dei sindaci che godono di maggior popolarità fra gli elettori – al punto da essere stato ribattezzato “Mister 75 %” (Statera 2009) – Chiamparino è uno dei protagonisti del dibattito politico nazionale, essendo in varie occasioni intervenuto criticamente sulla linea del Pd con proposte destinate a far discutere come la creazione di un partito del Nord. Dall’altro non si può dimenticare che, proprio per il ruolo istituzionale svolto, sia Bresso che Chiamparino sono impegnati a gestire una vicenda fortemente controversiale come la costruzione della linea ad alta velocità (Tav) destinata a collegare Torino e Lione.

Ciò detto, resta, tuttavia, il fatto che anche Cota è un politico nazionale con responsabilità governative e radici piemontesi (la sua base elettorale è a Novara, dove è stato segretario della Lega dal ’92 al ’93 e Assessore alla Cultura dal ’93 al ’97). Lo stesso Enzo Ghigo è, del resto, il coordinatore regionale del Pdl. E per quanto non ci si possa stupire del fatto che la sua visibilità si incrementi sensibilmente meno di quella di Cota, dopo che questi viene scelto come candidato presidente del centrodestra, non si può non essere colpiti del mancato effetto che l’avvio della campagna produce sul piano della sua immagine. Se non altro, perché il suo ruolo di coordinatore del Pdl e il suo coinvolgimento, almeno sulla carta, nel team elettorale di Cota, renderebbero lecito supporre una diversa rilevanza. Fino a che punto lo scarto di visibilità fra maggioranza e opposizione sia fisiologicamente da ricondursi alle diverse responsabilità di governo o derivi invece da altri fattori rimane però da verificare. Così come, da un punto di vista sistemico, andrebbe meglio indagato fino a che punto la minor visibilità dei rappresentanti del centrodestra sia da ricondursi ad uno scarso dinamismo dell’opposizione locale e a una minor efficacia dal punto di vista delle prime iniziative di *campaigning*, o quanto, viceversa, sia il segnale di una sottorappresentazione mediatica che rischia di non risultare in sintonia con gli umori che, almeno dal punto di vista degli orientamenti sul piano della politica nazionale circolano nella società (altra cosa – come si sa – e come si vedrà meglio nelle prossime pagine può essere il *mood* nei confronti del governo locale).

Un'analisi più dettagliata del *coverage* riservato ai due candidati che hanno avuto l'investitura dai rispettivi schieramenti sembra documentare, tuttavia, una dinamica da questo punto di vista confortante.

Figura 11 – Il confronto Bresso-Cota nelle pagine de *La Stampa* e *la Repubblica*



fonte: la Repubblica, La Stampa - archivi on line

Dopo la discontinuità delle curve d'attenzione inizialmente trascinate verso l'alto dalle singole iniziative che punteggiano l'avvio della campagna elettorale, con il passare delle settimane il distacco in termini di visibilità giornalistica fra i due candidati alla Presidenza va progressivamente riducendosi per cedere il passo a un confronto politico che ci si augura serrato, ma incentrato su temi e programmi.

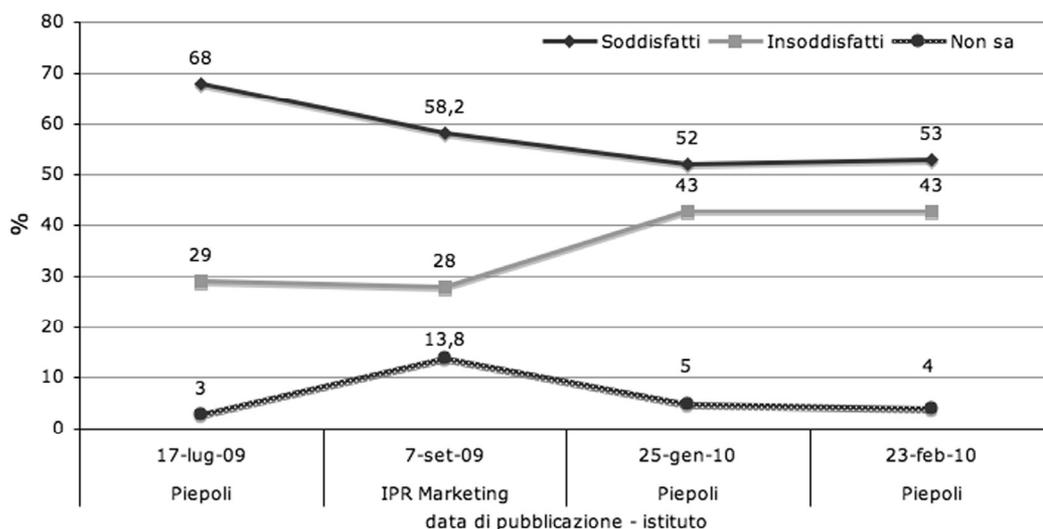
#### 4.2 Le risorse di consenso nei sondaggi

I dati di sondaggio – a differenza di quelli relativi al *coverage* dei mesi di pre-campagna – descrivono una situazione dai contorni meno netti e sembrano confermare che il confronto tra Bresso e Cota si risolverà in un testa a testa.

Un primo dato su cui riflettere riguarda l'*incumbency*. Il giudizio sull'operato della giunta di centrosinistra mostra che più della metà degli intervistati (53% a febbraio 2010) presenta un grado di apprezzamento elevato e sembra suggerire che, a livello di governo locale, Bresso sia riuscita a contenere il

malcontento e la sfiducia che hanno coinvolto il Pd a livello nazionale<sup>16</sup>. L'incremento di chi si dichiara insoddisfatto non pare del resto segnalare fattori di autentica crisi. In mancanza di eventi che possano giustificare questo spostamento, il lievitare delle critiche appare infatti da leggersi, piuttosto come un primo segnale dell'inizio della campagna elettorale e della radicalizzazione dello scontro tra le due parti.

Figura 12 – Il giudizio sull'operato della giunta Bresso



fonte: sondaggipoliticoelettorali.it

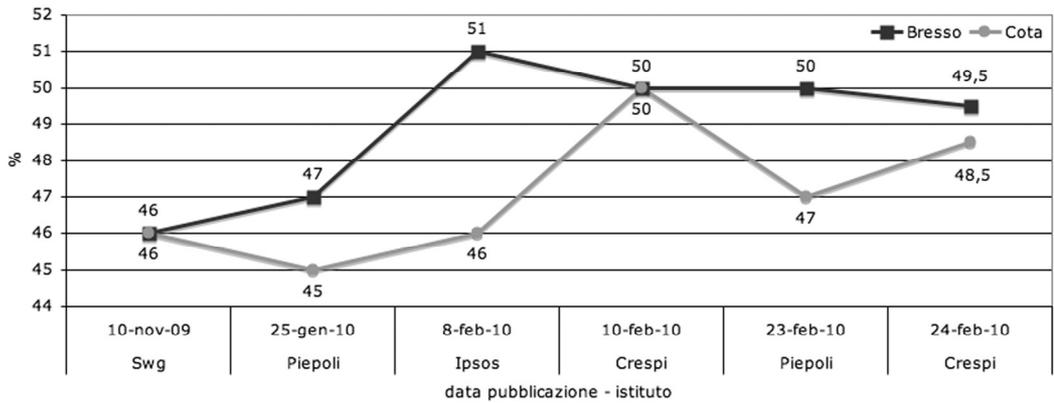
Secondo le rilevazioni dell'istituto Piepoli, d'altra parte, l'unica grande preoccupazione degli elettori piemontesi riguarda, in maniera sempre più intensa, la crisi economica connessa alla disoccupazione: 45% a novembre 2009, 62% a gennaio e 63% a febbraio 2010 gli intervistati che la indicano come priorità. Un dato questo che non evidenzia particolari responsabilità ascrivibili alla governatrice uscente e che non può essere cavalcato dallo sfidante Cota, se non correndo il rischio di vedersi attribuire le responsabilità del governo nazionale nell'attuazione di misure anticrisi. La difficile situazione economica, pur essendo al centro delle preoccupazioni degli

<sup>16</sup> Secondo i dati Ipr Marketing (marzo 2010) il Pd nelle ultime 13 rilevazioni – cioè dal gennaio 2009 – ha ottenuto in media una percentuale di fiducia (risposte “molto” + “abbastanza”) pari a 34.3%. Fonte: [www.iprmarketing.it](http://www.iprmarketing.it)

elettori, rappresenta per entrambi i candidati un terreno insidioso su cui confrontarsi e rispetto al quale in fase di campagna è preferibile limitarsi a generiche proposte di intervento.

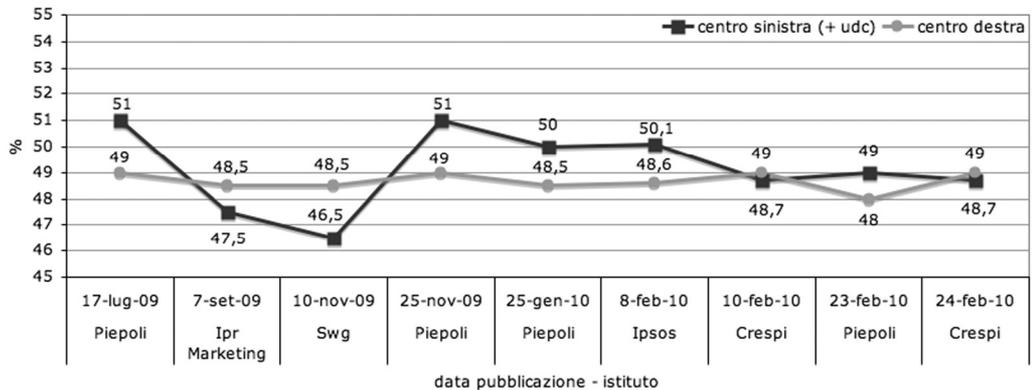
Le intenzioni di voto, infine, prospettano uno scenario di grande incertezza sia per quanto riguarda la scelta del governatore che per i voti alle coalizioni. Lo scarto minimo, che emerge tra i due sfidanti, conferma che la sfida si giocherà sulla capacità di Bresso e Cota di mobilitare i rispettivi elettorati e di ridestare dal torpore con la campagna elettorale il maggior numero possibile di elettori pigri (Campus, 2000).

Figura 13 – Le intenzioni di voto per Bresso e Cota



fonte: sondaggipoliticoelettorali.it

Figura 14 – Le intenzioni di voto per le coalizioni



fonte: sondaggipoliticoelettorali.it

## 5. Conclusioni

Ricostruito nelle sue linee generali il quadro da cui prende le mosse la campagna elettorale per le regionali 2010 in Piemonte presenta tre aree di particolare interesse nella più generale cornice dei problemi che attengono al rapporto fra il carattere locale di queste elezioni e il loro significato nazionale. Un primo ordine di riflessioni evidenziate dall'analisi si riferisce al carattere in special modo strategico assunto – per entrambi gli schieramenti – dal problema della mobilitazione elettorale. In un ciclo politico caratterizzato dal venir meno di quella forza attrattiva che negli ultimi quindici anni era stata esercitata dalla contiguità fra le elezioni politiche e le consultazioni regionali, la capacità dei due schieramenti di mobilitare la partecipazione al voto dei cittadini appare, infatti, nel contempo, decisiva e tutt'altro che scontata. Nel caso del centrosinistra, perché si tratta di contrastare un clima d'opinione che a livello nazionale si configura in termini così sfavorevoli da scoraggiare chi non abbia motivazioni più che solide. Nel centrodestra, perché la diffusa percezione delle elezioni intermedie come elezioni di secondo ordine demotiva un elettorato tradizionalmente poco incline a sopportare i costi del voto in assenza di poste in gioco che gli appaiano più che significative. Cosicché se per i primi è essenziale la capacità di attrarre ogni potenziale consenso alla politica locale, ricreando quell'effervescenza che nel 2005 aveva consentito la vittoria contro le aspettative più diffuse, per i secondi, se vogliono vincere, è altrettanto decisivo ricreare le condizioni che, a partire dal 2008, hanno garantito la maggioranza dei voti al Partito della libertà e alla Lega.

Il secondo ordine di riflessioni emerse sulla scorsa dell'analisi dei dati di scenario si riferisce alle strategie del *campaigning*. Centrale, in questo senso, sembra destinata a essere l'abilità delle due coalizioni nell'orientare il clima d'opinione locale integrando la comunicazione direttamente mirata al territorio con il governo dei flussi di immagini e notizie veicolati attraverso i media. Non meno fondamentale, nella battaglia per mobilitare l'elettorato, appaiono tuttavia due ulteriori risorse: la capacità dei candidati alla presidenza di conferire alla propria campagna quel valore aggiunto che deriva dalla personalizzazione, e il carattere quanto più possibile inclusivo, ma nello stesso tempo coerente e coeso, della coalizione che li sosterrà. Se nel 2005, infatti, il centrosinistra aveva dimostrato che – per quanto si parta sfavoriti – coniugando questi aspetti si può vincere, l'esperienza del centrodestra ha reso evidente che per avere successo non basta riproporre un'offerta politica risultata vincente nel passato.

Rispetto alle precedenti elezioni regionali, e veniamo così al terzo ordine di elementi sui quali pare utile richiamare l'attenzione, pesa infine, indubbiamente, il diverso ruolo con il quale i due schieramenti si presentano al giudizio degli elettori. In Piemonte, infatti, questa volta, è il centrosinistra ad avere gli onori e gli oneri di chi, avendo governato per cinque anni, può sfruttare la tribuna dei media per rivendicare i successi della propria azione, ma deve anche giustificarne i limiti e renderne accettabili le pecche. Il che non è facile, soprattutto in una situazione di crisi economica come quella attuale e in un contesto di "federalismo imperfetto" come quello che negli ultimi anni è andato delegando alle Regioni responsabilità e problemi importanti, senza di fatto garantire le risorse necessarie ad affrontare né le une né gli altri. Proprio da questo punto di vista, l'analisi della campagna per le regionali 2010 in Piemonte promette di offrire utili spunti di approfondimento in merito alla relazione fra nazionale e locale. Anche perché il modo con cui i due candidati alla Presidenza tematizzeranno il rapporto fra il governo sul territorio e quello centrale – insieme alle risposte che arriveranno dagli elettori – contribuiranno a ridefinire una questione sempre più centrale.

Restano, sullo sfondo, due domande alle quali si potrà iniziare dare risposta solo attraverso ulteriori indagini. Si può ipotizzare che la crescente rilevanza della politica decentrata su base regionale configuri un ciclo politico locale analogo a quello nazionale? E se sì, come si combinano il ciclo micro e quello macro?

### *Bibliografia*

Belluati, M. (2007) Il presidente (non) c'è, in C. Marletti (a cura di), *Il leader postmoderno*, Milano, Franco Angeli, pp. 137-155.

Bellucci, P. (2006) All'origine della popolarità del governo in Italia, in *Rivista Italiana di Scienza Politica*, vol. 36, n. 3, pp. 479-503.

Campus D. (2000) *L'elettore pigro*, Bologna, Il Mulino.

Cuturi V. (2005) Incumbency e propaganda elettorale. Le elezioni comunali e provinciali a Catania, in F. Venturino (a cura di) *Elezioni e personalizzazione della politica*, Roma, Aracne, pp. 199-218.

D'Alimonte R. (2006) *La riforma elettorale tra metodi e contenuti*, paper disponibile sul sito web dell'associazione Astrid (Associazione per gli Studi e le ricerche sulla Riforma delle Istituzioni Democratiche e sull'innovazione nelle amministrazioni pubbliche).

D'Alimonte R. e De Sio L. (2007) Come e perché il centro-sinistra ha vinto le elezioni 2005, in A. Chiaramonte e G. Tarli Barbieri (a cura di) *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, Il Mulino, pp. 145-174.

- Di Virgilio A., (2007) La costruzione dell'offerta politica: progettazione nazionale, realizzazione regionale, in A. Chiaramonte e G. Tarli Barbieri (a cura di) *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane*, Bologna, Il Mulino, pp. 117-144.
- Diamanti I. (2009) *Mappe dell'Italia politica*, Bologna, Il Mulino.
- Grossi G. (2003) *Campagne elettorali del III tipo: il ruolo del clima d'opinione*, paper presentato all'VIII convegno internazionale SISE, Venezia 18-0 dicembre 2003.
- Heath A., McLean I., Taylor B. e Curtice J. (1999) Between first and second order: A comparison of voting behaviour in European and local elections in Britain, in *European Journal of Political Research*, vol. 35, n. 3, pp. 389-414.
- Legnante G. e Segatti P. (2001) L'astensionista intermittente, ovvero quando decidere di votare o meno è lieve come una piuma, in *il Mulino*, n. 2, pp. 181-202.
- Marletti C. (2001) Elezioni europee e campagna permanente. Una discussione dei primi risultati di ricerca, in *Comunicazione politica*, vol. 2, n. 1, pp. 169-180.
- Marletti C. (2007) (a cura di) *Il leader postmoderno*, Milano, Franco Angeli.
- Natale P. (2002) Una fedeltà leggera: i movimenti di voto nella "Seconda Repubblica", in R. D'Alimonte e S. Bartolini (a cura di) *Maggioritario finalmente?*, Bologna, Il Mulino, pp. 283-317.
- Natale P. (2005) Elezioni regionali 2005: la performance delle coalizioni, in *Polis*, 2, pp. 9-27.
- Natale P. (2007) Leadership locale e consenso popolare, in C. Marletti (a cura di), *Il leader postmoderno*, Milano, Franco Angeli, pp. 55-67.
- Reif, K. (1984) National election cycles and European elections, 1979 and 1984, in *Electoral Studies*, vol. 3, n.3, pp. 244-255.
- Roncarolo F. (2008a) *Leader e media. Campagna permanente e trasformazioni della politica in Italia*, Milano, Guerini.
- Roncarolo F. (2008b) 'And the winner is...': Competing for votes in the print and broadcast media, in J. Newell, *The Italian General Election 2006. Roma Prodi's victory*, Manchester, Manchester University Press, pp. 156-176.
- Schmitt H. (2004) *The European Parliament Elections of 2004: Still Second Order?* paper presentato nel convegno della Sise "Europa 2004. Le istituzioni e i cittadini" (Milano, 29 ottobre 2004).
- Statera A. (2009) Torino, il Pd del Nord sfida Roma. "Qui una classe dirigente vera", *la Repubblica*, 15 gennaio.

# Pratiche d'uso di sondaggi e ricerche da parte degli attori politici in contesti locali

di Michele Cocco (Università di Padova)

## 1. Introduzione

La crescita dell'uso dei sondaggi da parte dei diversi attori del campo politico - anche in ambito locale - è un fenomeno noto, ampiamente studiato e riconosciuto come una delle caratteristiche del comportamento politico contemporaneo.

L'interesse per questo oggetto di studio ha generato numerose ricerche. Queste però hanno visto una prevalente attenzione agli aspetti tecnici della correttezza e affidabilità di questi strumenti o su quelli "normativi" del corretto utilizzo.

Risultano invece limitate le conoscenze empiriche sulle modalità reali con cui sondaggi e affini sono utilizzati.

Una più approfondita conoscenza di queste pratiche d'uso, invece, rappresenterebbe una grande potenzialità per la migliore comprensione degli attori e delle organizzazioni politiche.

Lo studio delle *routine* organizzative, infatti, può consentire di cogliere i significati che si producono nelle interazioni e, in particolare, il *senso* attribuito dagli attori alle ricerche e al loro utilizzo, individuando così dinamiche e logiche del comportamento degli attori e della stessa cultura organizzativa dei soggetti politici.

## 2. I sondaggi nella ricerca.

### *Evoluzione del fenomeno: modernità, sfera pubblica e comunicazione politica*

L'uso da parte di attori e organizzazioni politiche di sondaggi telefonici, *focus group* e strumenti di ricerca socio-politica è un fatto noto del campo politico attuale, una *rivoluzione culturale* (Rinauro 2002) che discende dal sempre più fondamentale ruolo dell'*opinione pubblica*, nella condizione della *modernità* (Giddens 1994). Nel "secolo dell'opinione pubblica" (Grossi 2004), infatti, i processi di *democratizzazione* legittimano il ruolo dell'*opinione pubblica* e le indagini volte a studiarla (Lazar 1995; Grossi 2004).

D'altro canto, la possibilità strutturale della formazione di un'opinione

pubblica è legata all'emergere di una *sfera pubblica* (Grossi 2004) più mediale, determinata dalle modificazioni tecnologiche dei media di massa, che investono i modelli comunicativi, ma anche le relazioni sociali e la costruzione del sé (Thompson 1998). La mediatizzazione della sfera pubblica fa emergere forme controllate e razionali di comunicazione politica (Mazzoleni 1998), mentre il processo di *secolarizzazione* – la “caduta delle grandi narrazioni” di Lyotard, parte del percorso weberiano di *razionalizzazione* – consente una liberalizzazione della competizione elettorale, fino a teorizzare un “mercato” di elettori *mobili* (Parisi, Pasquino 1977).

La nascita della *comunicazione politica*, nelle moderne democrazie e con un certo ritardo anche in Italia, si inserisce in questo contesto. Durante il secolo scorso, le pratiche comunicative della fase pre-moderna diventano un corpus legittimato e affermano una “nuova” comunicazione politica, una *mediocrazia*, in cui si rafforza l'influenza del campo mediale su quello politico, producendo conseguenze strutturali quali *personalizzazione*, *frammentazione* e *spettacolarizzazione* (Mazzoleni 1998).

Parallelamente aumenta la *professionalizzazione* delle organizzazioni politiche, con conseguenti mutamenti sulla forma delle stesse (Norris 2000; Blumler, Kavanagh 1999; Mancini, 2001; Negrine, Lilleker 2002).

Questo processo di razionalizzazione porta alla necessità di importare strumenti dagli studi delle organizzazioni economiche e dal marketing, secondo l'idea che l'azione politica possa essere studiata con modalità simili a quelle delle grandi organizzazioni burocratiche, *in primis* le aziende (Downs 1988; Buchanan 1979). Si affermano così i concetti di “mercato” elettorale (Mannheimer, Sani, 1987) e di *marketing politico-elettorale* (Rodriguez 2001). L'apertura a nuove competenze porta alla repentina “ascesa dei consulenti politici” (Sabato 1981): *pollster*, *campaign manager*, *media trainer* e varie forme di *spin-doctor*, che, ancora una volta a partire dagli Stati Uniti, iniziano a supportare le organizzazioni politiche nella loro ricerca e gestione del consenso.

#### *Gli studi sulle ricerche socio-politiche: una prospettiva mainstream*

Gli studi metodologici si sono occupati dei metodi e delle tecniche, analizzandone la “tenuta”, i punti deboli, l'efficacia e concentrandosi soprattutto sul *sondaggio telefonico*, sia *d'opinione* che *elettorale*.

A partire da considerazioni di natura metodologica, si è imposto nel tempo anche un paradigma *critico* (Bourdieu 1976), che rifiuta la concezione *populista* (Grossi 2004) dell'opinione pubblica come somma di opinioni individuali, alla base della metodologia del sondaggio telefonico. I sondaggi sarebbero semplici “ombre” fatte di *pseudo-opinioni* (Ceri 1997; Grossi 2004),

utili a illudere sull'esistenza di un'opinione pubblica misurabile e, dunque, a legittimare o delegittimare posizioni politiche sulla base dell'esistenza di questo dato.

Un importante filone di ricerche si è occupato della dialettica fra opinione pubblica e sistema dei media (Lippman 1995; McQuail 2001; Grossi 2004 e 2009), con lavori sulle reciproche influenze fra media e opinione pubblica, quali ad esempio quelli di McCombs e Shaw sull'*agenda setting* (1972) e di Noelle-Neumann sulla *spirale del silenzio* (1984), o sulle *logiche mediali* (McQuail 2001, Wolf 1985), grazie alle quali i sondaggi acquistano interesse da parte dei media (Statera 1997; Diamanti 1997) aprendo la possibilità a distorsioni strumentali da parte degli stessi politici (Marquis 2005; Draghi 1997; Grossi 2004).

Gli studi visti sopra, però, non hanno approfondito lo studio delle pratiche d'uso delle ricerche socio-politiche da parte degli attori politici, che sono spesso date per scontate dalla *riduzione statistica* (Grossi 2004) che si è concentrata soprattutto sulla loro validità.

Delle modalità d'uso si sono occupati alcuni contributi, in parte provenienti dagli ambienti professionali. Queste ricerche, però, non hanno approfondito la descrizione delle pratiche d'uso. In esse, infatti, il contributo empirico è poco approfondito (Thurber, Nelson 2000) e l'attenzione è posta sulle pratiche che "dovrebbero essere messe in atto", secondo un approccio *normativo*.

Queste analisi e ricerche sono riconducibili ad un paradigma teorico-epistemologico unico, una *visione mainstream* condivisa dalla comunità professionale di chi opera con le ricerche, in cui la realtà è rappresentata come un "fatto" stabile e indipendente dalle interpretazioni, gli strumenti di conoscenza possono essere "scientifici" e oggettivi e la teoria dell'attore conseguente presuppone organizzazioni e attori che operano secondo processi razionali.

Per varie ragioni, ritengo che questa visione *mainstream* non abbia colto pienamente la complessità della questione.

### 3. Un nuovo approccio al tema

In ragione di quanto visto finora, si è ritenuto necessario proporre un nuovo approccio.

Gli studi sull'evoluzione dei partiti politici offrono una prima cornice di riferimento.

I partiti politici contemporanei si configurerebbero come *partiti elettorali*, in cui la struttura organizzativa e la militanza sono più costi che opportunità, tanto da parlare di *deburocratizzazione* (Raniolo 2006b) e di *parties without partisans* (Dalton, Wattenberg 2000). In essi, la professionalizzazione diventa un'esigenza, tanto che diventa sempre più chiara "la funzione crescente svolta all'interno delle loro strutture dagli strumenti di comunicazione politica e della agenzie di consulenza politico-elettorale" (Tarchi, Morlino 2006). I partiti tendono a trasformarsi in "organizzazioni di campagna elettorale" nei quali la comunicazione politica entra in una fase *postmoderna* (Farrell, Webb 2002), caratterizzata dalla "rivoluzione delle telecomunicazioni", dal paradigma della *campagna permanente* (Blumenthal 1982), da una marcata attenzione alle tecniche di marketing, da una professionalizzazione elevata.

Come accennato da alcuni autori (Rodriguez 2009; Tarchi, Morlino 2006), questi studi possono essere utilmente integrati da un approccio più orientato allo studio delle pratiche, delle *routine*, delle logiche, delle culture organizzative.

La sociologia delle organizzazioni, nel contesto di una "frammentazione" complessiva (Strati 2004), sta attraversando una frattura paradigmatica, con il passaggio da una focalizzazione interna a una esterna, la "scoperta" del ruolo dell'*ambiente* (Berg, Gagliardi 1995; Scott 1994; Collins 1992) e l'individuazione di modelli analitici più consoni a questa visione, come il modello del *sistema aperto* (Scott 1994). Un passaggio che conforta sulla possibilità di utilizzare gli studi organizzativi per l'analisi delle pratiche d'uso delle ricerche.

Di interesse particolare è il tema del *processo decisionale*. La visione *mainstream*, infatti, assegna un ruolo determinante alle ricerche in questo processo. Una ricerca sulle pratiche, dunque, deve tenere conto dei contributi provenienti dagli studi organizzativi in questo campo, a partire dalla *razionalità limitata* (Simon 1958) fino al ribaltamento concettuale operato da Karl Weick con l'introduzione del *sensemaking* retrospettivo (Weick 1997).

Dalla prospettiva organizzativa emerge l'importanza dello studio delle *routine*, fondamentali nel conferire senso e nel modellare la cultura organizzativa. I sondaggi d'altro canto, possono essere analizzati come *oggetti materiali* di Latour (1995): *ibridi di natura e cultura*, costruiti all'interno di *reti socio-tecniche* situate nei contesti quotidiani. Lo studio delle pratiche di utilizzo dei sondaggi, pertanto, può consentire di approfondire la comprensione degli attori e delle organizzazioni politiche.

La metodologia scelta deriva dall'approccio fin qui delineato. Si è infatti

ritenuto di avvalersi di metodi sociologici qualitativi, facendo riferimento ad alcuni studi sul contesto politico recenti e di grande interesse, sia internazionali (Faucher-King 2005; Haegel 2007) che centrati sul contesto italiano (Navarini 1999 e 2001; Cerulo 2009).

La ricerca si è svolta attraverso una serie di *interviste in profondità*.

Si sono ritenuti i metodi qualitativi più capaci di cogliere le rappresentazioni sociali, le attribuzioni di senso, la ricostruzione delle *pratiche* organizzative, intendendo in questo modo portare l'attenzione sui processi di costruzione del *senso comune*, che, secondo la *fenomenologia sociale*, avvengono in gran parte nella *vita quotidiana* (Berger, Luckman 1969, pag. 42).

D'altro canto, le interviste sono state utilizzate tenendo in considerazione i limiti impliciti dello strumento. Nonostante esse abbiano coperto quasi interamente la gamma di decisori operanti con sondaggi e ricerche, i dati raccolti non possono essere oggetto di generalizzazioni. Oltretutto, la ricostruzione delle pratiche d'uso è stata fatta tenendo presente che i dati raccolti con le interviste si configurano come *rappresentazioni* della realtà.

#### *4. Spunti sulle pratiche d'uso dei decisori*

##### *L'influenza "condizionata" delle ricerche*

Un primo punto, di ordine generale, emerge con evidenza. Le interviste ai vari attori sono univoche nel chiarire che le ricerche non guidano il percorso che porta alle decisioni politiche, ma svolgono semmai azioni secondarie, parallele. Le informazioni provenienti dall'ambiente non hanno nel processo decisionale il peso che viene loro attribuito dalla prospettiva *mainstream*.

E questo vale per tutti i livelli, compreso quello locale.

Questo primo risultato si inserisce in un giudizio generale positivo sulle ricerche e la loro utilità, ma sempre accompagnato da una sorta di raccomandazione: quella di non dipendere in maniera esclusiva dagli strumenti di ricerca.

I decisori stessi evidenziano una precisa consapevolezza circa la necessità di tenere separate decisione e ricerca, di non mostrare automatismi o meccanismi deterministici, di lasciare uno spazio adeguato alla considerazione di altri elementi nel processo decisionale.

Il giudizio positivo può essere accompagnato da giustificazioni, frutto probabilmente della percezione che una presa di posizione positiva rispetto alle ricerche debba essere accompagnata da argomentazioni capaci di legittimarla.

In altri casi, la distanza può essere più netta, anche accompagnata da un certo imbarazzo che pare dettato dalla consapevolezza dell'esistenza di un paradosso.

Nelle narrazioni utilizzate per descrivere il processo, spesso si parla di uso a fini di "controllo" o di "verifica", non di "guida". La funzione attribuita alle ricerche non avrebbe a che fare direttamente con il processo in cui viene assunta la decisione, ma interverrebbe successivamente, a posteriori, con funzioni differenti, di "controllo" o "conforto".

Questa differenza assume un rilievo non secondario. Lo spostamento dell'intervento delle ricerche "a valle" della decisione inverte la linearità descritta dalla ricerca *mainstream*, avvicinandosi piuttosto al concetto di *attivazione* ambientale proposto da Weick (1993).

In numerosi brani, emerge con assoluta chiarezza l'utilizzo "ex-post", a dimostrazione della consapevolezza della svolta concettuale sopra evidenziata. Le ricerche vengono dunque usate non solo per guidare decisioni o controllare l'esito delle azioni politiche, ma anche per avvalorare decisioni già assunte.

Le ragioni di tali pratiche d'uso sono da ricercare nelle logiche organizzative degli attori politici. Il commissionamento di una ricerca può infatti offrire un importante contributo di legittimazione dell'azione politica, fondamentale per sostenerla nel tempo.

Si conferma così l'idea che l'informazione è anche e soprattutto una risorsa di *potere* (Friedberg 1994), che l'attore usa per rafforzare la *logica dell'identità* (Raniolo 2006; Gagliardi 1995), come base per l'azione collettiva.

La stessa nozione di *strategia* (De Certeau 2001) viene messa in discussione. In queste organizzazioni, le strategie sono multiple e rivolte a più "ambienti" (Friedberg 1994), anche interni all'organizzazione stessa, in linea con la prospettiva del *sistema aperto*.

Un aspetto interessante emerge qualora le ricerche smentiscano l'azione politica. In questi casi, infatti, l'azione già messa in atto non viene interrotta e il risultato della ricerca viene sostanzialmente ignorato, a conferma di quanto sostenuto relativamente al ruolo dell'informazione.

(funzionario di partito, centro-sinistra)

"... Però se qualcuno... se da qualche sondaggio fosse venuto fuori che non funzionava, non so se si tornava comunque indietro, non so, cioè..."

Da un punto di vista concettuale, l'aspetto forse più interessante emerso da queste pratiche riguarda la rottura della linearità fra ricerca e decisione, la quale comporta il venir della consequenzialità logica e della possibilità di pianificazione dei percorsi decisionali.

(funzionario di partito, centro-sinistra)

*“...talvolta anche con un processo per cui, diciamo così, ad una decisione consegue un'altra che poi porta ad una terza, percorsi che non sono sempre lineari e comunque non è che sono sempre prestabiliti. La politica è fatta molto spesso anche di decisioni quasi accidentali...insomma...”*

Questa revisione degli assunti della teoria *mainstream*, però, non esclude che le ricerche possano essere utili agli attori del campo politico, come evidenzia il brano seguente.

(attore locale, centro-destra)

*“...Quello che ci aiuta invece è utilizzare queste ricerche per cercare di gestire una verifica dell'azione positiva che si svolge.*

*... Questi strumenti, a mio avviso, servono soprattutto a questo. Invece ... sono utilizzati in modo statico prevalentemente. Cioè l'utilizzo di queste ricerche non è dinamico, è statico.”*

Emerge dunque una rappresentazione più complessa della relazione fra decisione e informazione ottenibile dalla ricerca, che conduce ad un uso forse più incisivo delle ricerche, a partire dall'introduzione della distinzione fra uso *statico* e uso *dinamico*.

Monitoraggi periodici, individuazione dei trend, evidenziazione continua delle conseguenze delle azioni sul giudizio dell'opinione pubblica consentirebbero un utilizzo dinamico delle ricerche, rendendole utili all'azione politica e, allo stesso tempo, salvaguardando l'autonomia decisionale degli attori.

### *Legame ricerca-comunicazione*

Un secondo fenomeno emerso dalle interviste è relativo alla forte contiguità concettuale fra pratiche di utilizzo della ricerca e pratiche relative alla comunicazione politica: secondo questa rappresentazione, le ricerche, più che per prendere le decisioni, controllarle o legittimarle, sarebbero utilizzate per comunicare in modo adeguato.

E, ancora una volta, il fenomeno individuato nella generalità del campione si presenta applicabile, con le dovute specificità, ai contesti locali.

Innanzitutto, la ricerca diventerebbe essenziale per ottenere una migliore conoscenza dei pubblici che si vuole raggiungere con le azioni comunicative.

A conferma di questo legame, nelle interviste ricorre frequentemente la distinzione fra periodi *normali* e situazioni *elettorali*.

Anche a prima vista è evidente come la maggior parte dei brani che narrano di pratiche d'uso si riferisca a momenti elettorali.

Le narrazioni di situazioni elettorali, infatti, tendono a proporre meccanismi decisionali in cui è molto più diretto (soprattutto se confrontato con le esplicite mediazioni viste in precedenza) il legame fra le ricerche e decisione politica, spesso presentate come fonti iniziali dell'azione stessa.

Occorre d'altro canto tenere presente che la maggiore presenza di narrazioni di momenti elettorali può essere favorita anche da altri fattori, come ad esempio una minore ricerca di riservatezza rispetto alla vita di partito (che presenta ampi ambiti di lavoro non rivolti all'ambiente esterno) e una maggiore legittimazione sociale delle pratiche professionali, che ne facilita la narrazione. I contesti locali, in particolare, presentano una decisa caratterizzazione "comunicativa" dell'azione politica e, dunque, dell'utilizzo delle ricerche, che fa emergere peculiarità significative.

Un primo aspetto riguarda la contrapposizione fra utilizzo *dinamico* e *statico*, già introdotta in precedenza.

(attore locale, centro-destra)

*"... non è così importante sapere chi è avanti e chi è indietro ... l'unica cosa che conta in un sondaggio d'opinione è la propensione nell'ambito di un tempo definito, di una campagna ... i sondaggi servono a capire la tendenza di un umore, cioè la corrente profonda."*

La situazione elettorale, dunque, è proprio uno degli elementi che portano il decisore a teorizzare un uso diverso, dinamico, delle ricerche, favorendo una relazione più stretta fra ricerche e azione politica.

Il secondo aspetto interessante riguarda una modalità del tutto diversa di considerare il legame fra ricerche e comunicazione.

(attore locale, centro-destra)

*"in tutta questa storiella, il dato organizzativo è prevalente su quello statistico, di ricerca ... perché il valore del percorso che c'è fra la telefonata e l'incaricato che arriva e tutto questo che ti dice che in questi 10 giorni andare a votare è questione di vita e di morte, è impensabile farlo con un istituto."*

In alcuni contesti, le ricerche assumono significati che vanno il bisogno d'informazioni. Nel brano sopra, non è il bisogno conoscitivo a guidare il processo – nonostante esso mantenga una sua importanza – ma la necessità di trovare forme nuove di relazione con l'elettorato. In questo caso – isolato, ma significativo – il legame fra ricerca e comunicazione si fa così stretto che

diventa indistinguibile.

Nel complesso, il legame fra ricerche e comunicazione appare, per gli attori politici, un punto focale della loro rappresentazione, in linea con la visione contemporanea del *partito elettorale* (Raniolo 2006b) oltre che della fase *post-moderna* della comunicazione politica (Farrell, Webb 2002). Un punto estendibile con particolare efficacia al caso degli attori politici locali, che più di tutti, fanno dei contesti elettorali i momenti topici del loro rapporto con il mondo della ricerca.

Il momento elettorale ne esce come una situazione in cui le ricerche assumono un ruolo molto più direttivo, determinante, legittimato rispetto a quanto avviene invece nelle situazioni normali, anche in ragione della particolarità stessa della situazione elettorale, in cui la tattica predomina sull'azione politica strutturata e di lungo corso e la necessità di rivolgersi ad elettorati diversi dai propri è senz'altro accentuata, così come la sensazione che ogni azione possa essere decisiva.

### *Selezione delle candidature*

Fra le varie situazioni che hanno a che fare con la dimensione elettorale, troviamo una delle pratiche d'uso delle ricerche fra le più citate, e cioè l'utilizzo ai fini della selezione delle classi dirigenti, segnatamente di leader e candidati a cariche monocratiche elettive.

Per quanto riguarda le candidature alle cariche monocratiche elettive di livello locale, una prima evidenza mostra che la pratica di testare con ricerche specifiche varie soluzioni e ipotesi di candidatura è molto diffusa, molto più che nel livello nazionale.

A conferma di ciò, è sufficiente far notare che quasi tutti i racconti riportati nelle interviste prendono inizio dalle ricerche utilizzate per la selezione della candidatura, nella quale, secondo queste rappresentazioni, il giudizio emerso dalle indagini è determinante.

La maggiore diffusione di queste pratiche va inserita nel contesto della forte personalizzazione della competizione elettorale locale, amplificata dai sistemi elettorali in vigore. A questo si accompagna una maggiore stabilità delle Amministrazioni, con scadenze più certe e dunque più adatte alla costruzione di strategie di medio periodo anche basate su strumenti di ricerca (che, per la loro natura, richiedono un certo investimento di attenzione, risorse e tempo).

Fra i vari casi emersi dalle interviste, il brano che segue riporta un esempio di particolare interesse.

(attore locale, centro-sinistra)

*“E da lì quelle prime indicazioni furono indicazioni abbastanza toste, nel*

*sensu che noi eravamo visti, Rutelli era visto come la casta, il vecchio, come sistema di potere sclerotizzato della città...*

*... E poi la cosa che abbiamo... da lì noi abbiamo impostato la prima fase di campagna che era "Roma merita ascolto!", cioè di Rutelli di riportarlo in mezzo alla gente, quindi col giaccone in mezzo alla gente, quello che prendeva l'autobus, i mezzi pubblici... e quella parte di campagna ha funzionato bene. "*

Il brano riporta un meccanismo decisionale forte, con un'influenza diretta delle ricerche.

Nel complesso questo stretto legame fra leadership e ricerche conferma l'importanza strategica delle cariche elettive e, in generale, l'attenzione alla dimensione delle persone, in linea con le tendenze già citate della personalizzazione e della leaderizzazione (Mazzoleni 1998; Calise 2000).

### *Il "primato" della dimensione politica*

Ma dalle interviste emerge un'ulteriore rappresentazione assai diffusa e trasversale, presente anche per lo specifico caso dei contesti d'azione locali, un punto che potremmo chiamare "primato della dimensione politica".

Una prima modalità interessante di declinare il concetto è quella di proporre gli elementi della dimensione politica come vincoli al "libero" processo decisionale.

Un secondo modo chiama in causa una concezione più "etica", legata ad una "responsabilità" che impone delle scelte anche contrarie alla gestione del consenso.

Una terza rappresentazione introduce una interpretazione totalmente differente del "primato della politica", con la sottomissione a una logica di lotta interna ad un partito in cui i risultati di ricerca possono diventare una risorsa strategica da utilizzare strumentalmente per affermare la propria posizione.

Un'ultima declinazione del "primato della politica" mostra un'ulteriore faccia di questo concetto.

(funzionario di partito, centro-sinistra)

*"... La risposta più banale è la presunzione della politica... Perché in verità la politica pensa che può piegare tutto quello che tocca ai suoi interessi, a quello che è più facile..."*

Ciò che cambia, in questo caso, è il giudizio del decisore, in questa occasione negativo, tanto da modificare anche le retoriche, passando dal concetto di "primato" a quello di "presunzione".

La presenza di un "primato della politica" nell'utilizzo delle informazioni

raccolte dalle ricerche socio-politiche nel processo decisionale è confermata anche per i casi relativi a contesti locali.

Proprio fra le interviste agli attori locali si è riscontrato un caso particolarmente negativo e critico, che non a caso utilizza la retorica della “presunzione” della politica.

(attore locale, centro-sinistra)

*“... noi abbiamo avuto delle indicazioni giuste, esatte da quelli che sono gli strumenti ... il problema è che è stata sbagliata l'impostazione della campagna, completamente.*

*... cioè sbagliato tutto, questo dico è proprio la presunzione e la protervia della politica.”*

In questo caso la sensibilità politica porta ad operare in direzione contraria alle indicazioni provenienti dalle ricerche, dando vita ad un'impostazione erronea. Tanto da legittimare l'uso del termine “presunzione”, che svela un insieme di logiche autoreferenziali e non interessate all'individuazione delle soluzioni più corrette per la campagna elettorale, a conferma di quanto sostenuto in altre recenti ricerche qualitative in merito all'atteggiamento del ceto politico nella propria attività quotidiana (Cerulo 2009).

Un caso simile riguarda perfino il processo di selezione delle candidature, sempre in ambito locale.

(attore locale, centro-sinistra)

*“Il fatto che Rutelli era un candidato sbagliato lo sapevamo dall'inizio.*

*... Io quattro mesi fa ho passato una settimana blindata dentro Ipsos a fare focus group, da cui usciva fuori che Rutelli era una candidatura sbagliata, che i romani non lo riconoscevano più come niente. Sono tornata qui dentro, ho raccontato questa cosa a qualcuno e mi hanno detto: "Oramai è troppo tardi". Quindi ... questo è, capito?”*

Il primato della politica, in questo caso, riguarda più che altro l'impossibilità di correggere una decisione che, secondo quanto emerso dalle ricerche, risulta sbagliata. Pur con la consapevolezza di questi risultati, la scelta deve essere confermata solo perché già presa e dunque irreversibile.

L'esistenza del “primato della politica” conferma alcune caratteristiche già introdotte circa le organizzazioni politiche, a partire dall'uso delle ricerche come forma di *potere*, da spendere nella competizione interna alle organizzazioni per la legittimazione delle diverse posizioni (Friedberg 1994). Il ruolo dell'informazione, in questi casi, è esplicitamente secondario.

Piuttosto non può non colpire come, in questi casi, la predominanza di logiche interne porti a una sorta di autoreferenzialità, messa in luce anche in altri lavori recenti sulla politica (Cerulo 2009). La funzionalità allo spettacolo politico (Edelman 1992) si traduce in un gioco tutto interno, in cui le ricerche sono usate strumentalmente.

### *Differenze dettate dalle diverse culture politiche*

La cultura politica di origine sembra essere un elemento importante, in grado di segnare attitudini diverse alle pratiche d'uso delle ricerche socio-politiche, anche a livello locale.

La maggiore fiducia riposta nei sondaggi dai decisori di area centro-destra emerge da diversi aspetti: da come il loro utilizzo è dato per scontato, da come la rappresentazione del loro utilizzo si presenta come più semplice e lineare, da come sono molto meno presenti ragionamenti e discussioni circa problematiche, dubbi, questioni irrisolte.

D'altro canto, la stessa rappresentazione emerge, forse in misura più significativa, per contrasto da alcuni brani di decisori di area centro-sinistra.

(membro di staff istituzionale, centro-sinistra)

*"Noi siamo stati.... dei demo-scettici..."*

*...Prodi iniziò nel '96 dicendo una frase che diceva: "Se Mosè avesse guardato i sondaggi non avrebbe mai attraversato il Mar Rosso" (ride)... ma, senza nessun disprezzo ma semplicemente abbiamo sempre ritenuto, almeno io e Prodi, che la società sia talmente complessa che i sondaggi ti aiutano a capirlo, ma ti aiutano a capirlo anche tanti altri elementi... non possono essere come sono stati spesso una sorta di fede assoluta."*

Non solo lo scetticismo verso l'uso delle ricerche è esplicito, un dato che già altri studi avevano evidenziato (Rodriguez 2001), ma anche le motivazioni sono particolarmente degne di nota. Il rifiuto delle ricerche, infatti, si presenta come un atteggiamento razionale e non istintivo, complesso e non semplicistico.

Due sono le argomentazioni sostanziali di questa posizione. La prima è relativa al primato dell'attività di Governo. La seconda, invece, riguarda gli strumenti stessi. Lo scetticismo circa le possibilità d'uso, infatti, origina anche dalla consapevolezza dell'inadeguatezza delle ricerche socio-politiche nel leggere efficacemente e in maniera affidabile la società italiana.

In generale, la cultura politica di area centro-sinistra mostra, verso l'utilizzo delle ricerche, una certa insofferenza, più o meno consapevole, che non si situa

sul piano del rifiuto, bensì su quello dell'incapacità di esprimere pratiche efficaci di utilizzo. Una posizione che evidenzia una distanza culturale, una sorta di scetticismo epistemologico.

Le ricerche sono considerate parte del mestiere, quasi un dovere legato alle prescrizioni da rispettare per svolgere al meglio il proprio compito. Prescrizioni che non vengono poste in discussione, sono date per scontate. Una posizione significativa nel comprendere l'atteggiamento, che possiamo definire di "forzata accettazione".

La differenza fra culture politiche caratterizza anche ulteriori aspetti delle rappresentazioni emerse dalle interviste.

Un primo aspetto riguarda le differenze di prospettiva offerte dai politici, da un lato, e dai membri degli staff, dall'altro, che sono coloro che più direttamente sono a contatto con le ricerche socio-politiche e che sono l'aspetto più evidente di quel processo di professionalizzazione delle organizzazioni politiche descritto da Mancini (2001).

Nel centro-destra troviamo una distanza minore fra i decisori che compongono gli staff e le figure politiche di primo piano. Nel centro-sinistra, invece, assistiamo a numerose controversie fra questi soggetti, soprattutto nelle situazioni elettorali locali, laddove, come abbiamo già avuto modo di vedere, il legame fra ricerche e azione politica, intesa soprattutto in chiave comunicativa, si fa potenzialmente e concettualmente più stretto.

(attore locale, centro-sinistra)

*"Tu considera che questa roba qui i candidati non ne tengono mai conto, cioè noi spendiamo un sacco di soldi in sondaggi e dopo di che viene... il 60%..."*

Nella cultura del centro-sinistra, il membro dello staff – incaricato di seguire le ricerche e la comunicazione – porta con sé un approccio culturale più disponibile all'utilizzo delle ricerche nei percorsi decisionali. Il decisore di primo piano, invece, in alcuni casi prende le distanze da questa visione o quantomeno non la asseconda completamente.

Un altro aspetto di grande interesse riguarda la rappresentazione della vicinanza del campo politico a quello del mercato.

La metafora del "mercato" è diffusa sia in letteratura che nelle rappresentazioni degli addetti ai lavori (Downs 1988; Buchanan 1979).

Si tratta di un tema che mette in campo anche un elemento di natura culturale, oltre che di approccio epistemologico relativo ai processi di scelta e alla teoria dell'attore.

Nei brani provenienti dai decisori di area centro-sinistra, ritroviamo una

posizione di rifiuto dell'assimilazione della politica al campo economico, a conferma dell'approccio culturale dell'area visto sopra.

(membro di staff istituzionale, centro-sinistra)

*"...Diciamo che quello che io contesto è ... il sondaggio usato come lo si usa nel marketing di un prodotto..."*

Sorprende di più, invece, il caso delle culture politiche di centro-destra, che hanno mostrato, come evidenziato sopra, una maggiore contiguità concettuale con il campo delle ricerche.

In alcune interviste, ad esempio, pur in presenza di una esplicita analogia fra politica e mercato, i decisori tendono comunque ad attenuarne le conseguenze nell'utilizzo, proponendo la narrazione di pratiche d'uso lontane da un'applicazione pedissequa dei principi del marketing alla politica.

Ma ancora maggiore sorpresa destano numerosi brani di attori politici di centro-destra che rifiutano con nettezza e consapevolezza l'idea di interpretare la presenza delle ricerche nel campo politico all'insegna del *frame* dell'analogia fra mercato e politica.

(funzionario di partito, centro-destra)

*"... Se uno si fa guidare dai sondaggi, non riesce a fare politica. ... È sbagliatissimo usare il sondaggio come una ricerca di mercato, per poi produrre il prodotto che il mercato vuole: non è assolutamente la stessa cosa."*

È interessante notare, infine, che in alcuni brani, a motivare questo rifiuto interviene la distinzione fra ricerche *statiche* e *dinamiche* introdotta nei paragrafi precedenti. In questi casi, la posizione culturale di sovrapposizione fra politica e mercato è considerata negativa perché portatrice di un uso statico delle ricerche stesse, quando invece la possibilità di un uso dinamico sarebbe potenzialmente in grado di salvaguardare l'autonomia dell'azione politica.

Indipendentemente dalle motivazioni, la negazione della relazione politica-mercato da parte dei decisori di centro-destra rappresenta una novità significativa.

L'ipotesi è che la pratica e l'esperienza conducano effettivamente a negare questa sovrapposizione non-mediata fra i due campi, che evidentemente mantengono caratteristiche non avvicinabili.

Ed è proprio a questo livello che si situa il tema degli attori locali. Come abbiamo visto, infatti, è proprio a livello locale che troviamo una più forte presenza delle ricerche socio-politiche, con i loro effetti sui processi

decisionali e sulle pratiche organizzative degli attori. Ed è dunque proprio a livello locale che, pur nella diversità culturale, troviamo un maggiore spazio di contatto fra attori provenienti da culture diverse, uniti nel proporre un approccio pragmatico del tema e, come visto sopra, legato a esigenze specifiche, quali quelle delle necessità comunicative e della tattica elettorale.

## 5. Conclusioni

Nonostante i limiti impliciti dovuti alla metodologia utilizzata che impedisce generalizzazioni, l'indagine ha consentito di mettere in luce alcuni fenomeni legati alle pratiche d'uso delle ricerche nei contesti politici, anche locali, soprattutto in relazione alla natura del rapporto fra ricerca e decisione politica, al senso attribuito dagli attori ai loro comportamenti, alle culture e logiche organizzative.

L'applicazione alle ricerche socio-politiche del concetto di *sistema esperto* (Giddens 1994) ha messo in luce come le dinamiche della *professionalizzazione* del campo politico (Mancini 2001; Mazzoleni 1998; Negrine, Lilleker 2002) siano riconducibili all'evoluzione storica della *razionalizzazione* weberiana, che nelle società della *modernità radicalizzata*, governate dalla *distanziamento spazio-temporale*, assume forme nuove, fra cui appunto i *sistemi esperti*.

Da questo punto di vista, è sul ruolo della *fiducia* in questi sistemi esperti che si regge la capacità delle ricerche di *dare per scontato* la loro utilità.

È ragionevole pensare che questa fiducia si costruisca a partire dalle *routine* quotidiane, in particolare nelle situazioni di contatto che avvengono nei *nodi d'accesso* (Giddens 1994).

Su questi ambiti occorre dunque approfondire l'analisi empirica. E, a questo riguardo, una prospettiva adeguata potrebbe essere rappresentata dai concetti introdotti da Erving Goffman (1969) per l'analisi della *definizione della situazione* e delle relazioni *faccia a faccia*.

La ricerca ha inoltre evidenziato come l'eccessiva semplificazione della visione *mainstream* si scontri con i dati empirici. La difformità delle rappresentazioni e delle pratiche conferma piuttosto come il senso attribuito a questi strumenti dalle organizzazioni sia strettamente correlato ai contesti e alle situazioni, così come postulato dall'approccio di Latour (1995).

Ugualmente netta appare la differenza fra il modello organizzativo emerso e quello presupposto dalla visione *mainstream*. Le organizzazioni politiche sono *sistemi aperti* (Scott 1994) in cui la separazione interno/esterno è sfumata e gli ambienti e i pubblici di riferimento multipli (Friedberg 1994).

L'aspetto che più interessa riguarda però il ruolo diverso da dare all'informazione.

I *sondaggi* e le ricerche in genere, infatti, non sono solo legati alla conoscenza dell'ambiente (Feldman, March 1981), ma acquistano una *utilità interna* che va dalla legittimazione delle posizioni politiche, al conferimento di *senso* relativamente a decisioni già prese o corsi d'azione già posti in essere.

Si conferma dunque l'idea che i sondaggi possono essere considerati *veri* (o, meglio, *validi*) anche e soprattutto perché *utili* – più che *utili* perché *veri*, come presupporrebbe la visione *mainstream* – tesi già sostenuta da indagini precedenti (Ceri 1997).

Ma se Ceri si riferiva ad una utilità a fini *mediatici* – capace di attivare un processo di *profezia che si autoadempie* sfruttando i meccanismi della costruzione sociale dello spettacolo politico, esplicitati da Edelman (1992) – in questo caso il concetto ne esce esteso. Oltre a quella comunicativa, emerge una *utilità di tipo organizzativo*, troppo spesso sottovalutata.

In realtà, le interviste restituiscono anche alcune differenziazioni.

Laddove gli attori si trovano ad aver a che fare con situazioni che ritengono realmente problematiche e importanti, le ricerche acquistano una maggiore legittimità. Al contrario, nei casi in cui le decisioni dipendono soprattutto da altri fattori, le ricerche vengono ugualmente realizzate, ma perdono di importanza. In questi casi, non si può non notare come le ricerche acquistino un valore simbolico (Pfeffer 1995; Brohms, Gahmberg 1995), che opera con direzioni ed esiti differenti.

Questi utilizzi differenti hanno anche un'evidente connessione con i processi di costruzione del *senso* da dare ai propri corsi d'azione, in maniera più o meno consapevole. Dunque, anche in questo caso si ha una conferma netta della necessità di passare, per lo studio di queste organizzazioni, da una visione basata sul processo decisionale a una più realistica e complessa basata sui processi di costruzione del senso (Weick 1997).

Per quanto riguarda i contesti locali, è interessante come le culture politiche operino riducendo le differenze di approccio e la distanza fra ricerca e decisione. In questi contesti sembra quasi emergere una "comunità di pratiche", che mette assieme, su lati diversi, ricercatori e politici.

## Bibliografia

- Amadori A., Valente A. (2006), *La sfera di cristallo*, Garzanti, Milano.
- Berg P.O., Gagliardi P. (1995), *Immagini dell'impresa: lo studio del rapporto tra l'organizzazione e il suo ambiente nella prospettiva simbolica*, in Gagliardi P. (a cura di), *Le imprese come culture. Nuove prospettive di analisi organizzativa*, ISEDI, Torino.
- Berger P.L., Luckmann T. (1969), *La realtà come costruzione sociale*, Il Mulino, Bologna.
- Bernardi L. (a cura di) (2005), *Percorsi di ricerca sociale. Conoscere, decidere, valutare*, Carocci, Roma.
- Blondiaux L. (1998), *La fabrique de l'opinion*, Édition du seuil, Paris.
- Blumenthal S. (1982), *The Permanent Campaign*, Simon & Schuster, New York.
- Blumler J., Kavanagh D. (1999), *The Third Age in Political Communication: Influences and Features*, "Political Communication", 16.
- Bosio A. C. (1997), *Grazie no! Il fenomeno dei non rispondenti*, in Ceri P. (a cura di), *Politica e sondaggi*, Rosenberg & Sellier, Torino.
- Bourdieu P. (1976), *L'opinione pubblica non esiste*, "Problemi dell'informazione", vol.I, n.1.
- Brehm J. (1993), *The Phantom Respondents: Opinion Survey and Political Representation*, University of Michigan Press, Ann Arbor.
- Buchanan J. (1979), *What Should Economists Do?*, Liberty Press, Indianapolis.
- Cacciotto M. (2006), *All'ombra del potere*, Le lettere, Firenze.
- Calise M. (2000), *Il partito personale*, Laterza, Bari.
- Cattaneo A., Zanetto P. (2003), *(E)lezioni di successo*, Etas, Milano.
- Ceri P. (a cura di), 1997, *Politica e sondaggi*, Rosenberg & Sellier, Torino.
- Cerulo M. (2009), *Un mondo (quasi) a parte. La vita quotidiana del politico di professione: uno studio etnografico*, Guerini e Associati, Milano.
- Collins R. (1992), *Teorie sociologiche*, Il Mulino, Bologna (ed. or. 1988).
- Constabile A., Fantozzi P., Turi P. (a cura di) (2005), *Manuale di sociologia politica*, Carocci, Milano.
- Corbetta P.G., Gasperoni G. (a cura di) (2007), *I sondaggi politici nelle democrazie contemporanee*, Il Mulino, Bologna.
- Corbetta P.G. (2006), *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*, Il Mulino, Bologna.
- Crouch C. (2003), *Postdemocrazia*, Laterza, Bari.
- Dalton J. D., Wattenberg P. M. (eds.) (2000), *Parties without Partisans. Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford University Press, Oxford.
- De Certeau M. (2001), *L'invenzione del quotidiano*, Edizioni Lavoro, Roma (ed. or. 1990).
- Downs A. (1988), *Teoria economica della democrazia*, Il Mulino, Bologna (ed. or. 1957).
- Draghi S. (1997), *Il sondaggio come profezia*, in Ceri P. (a cura di), *Politica e sondaggi*, Rosenberg & Sellier, Torino.

- Edelman M. (1992) *Costruire lo spettacolo politico*, Nuova ERI, Torino.
- Farrell D.M., Webb P. (2002), *L'organizzazione dei partiti politici nelle campagne elettorali*, in Mellone A. (a cura di), *Il circuito politico-mediale. Partiti, media ed elezioni*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Faucher-King F. (2005), *Changing Parties. An Anthropology of British political Party Conferences*, Palgrave MacMillan, Basingstoke.
- Feldman M.S. (1989), *Order Without Design: Information Production and Policy Making*, Stanford University Press, Stanford.
- Feldman M.S., March J.G. (1981), *Information in Organization as Signal and Symbol*, "Administrative Science Quarterly", 26, pp. 171-186.
- Friedberg E. (1994), *Il potere e la regola*, Etas, Milano (ed. or. 1993).
- Gagliardi P. (a cura di) (1995), *Le imprese come culture. Nuove prospettive di analisi organizzativa*, ISEDI, Torino.
- Gasperoni G. (2007), *I sondaggi politici in Italia. Tra diffidenza e arretratezza*, in Corbetta P.G., Gasperoni G. (a cura di), *I sondaggi politici nelle democrazie contemporanee*, Il Mulino, Bologna.
- Giddens A. (1994), *Le conseguenze della modernità*, Il Mulino, Bologna (ed. or. 1990).
- Giglioli P.P., (1989), *Teorie dell'azione*, in Panebianco, A. (a cura di), *L'analisi della politica. Tradizioni di ricerca, modelli, teorie*, Il Mulino, Bologna, pp. 107-133.
- Goffman E. (1969), *La vita quotidiana come rappresentazione*, Il Mulino, Bologna (ed. or. 1959).
- Goffman E. (2001), *Frame Analysis, L'organizzazione dell'esperienza*, Armando, Roma (ed. or. 1974).
- Grossi G. (2004), *L'opinione pubblica*, Laterza, Bari.
- Grossi G. (2009), *Opinione pubblica e comunicazione politica. il legame sociale rivisitato*, "Comunicazione Politica", 1.
- Groves R. M. (1989), *Survey Errors and Survey Costs*, Wiley, New York.
- Habermas J. (1971), *Storia e critica dell'opinione pubblica*, Laterza, Bari.
- Haegel F. (a cura di) (2007), *Partis politiques et système partisan en France*, Sciences Po Les Presses, Parigi.
- Herbst S. (1993), *Numbered Voices. How Polling Has Shaped American Politics*, University of Chicago Press, Chicago
- Jedlowski P. (2005), *Un giorno dopo l'altro. La vita quotidiana fra esperienza e routine*, Il Mulino, Bologna.
- Kavanagh D. (1996), *Speaking truth to power? Pollsters as campaign advisers*, "European Journal of Marketing", 30-10/11.
- Latour B. (1984), *Les Microbes. Guerre et paix*, Paris, A.-M. Métaillé.
- Latour B. (1995), *Non siamo mai stati moderni*, Eleuthera, Milano (ed. or. 1991).
- Lazar J. (1995), *L'opinion publique*, Sirey, Paris.
- Lech J. M. (2001), *Sondages privés. Les secrets de l'opinion*, Stock, Paris.
- Lijphart A. (1999), *Patterns of democracy*, Yale University Press, New Haven and London.
- Lippman W. (1995), *L'opinione pubblica*, Donzelli, Roma (ed. or. 1922).

- Lyotard (1981), *La condizione postmoderna*, Milano, Feltrinelli.
- Mancini P. (a cura di) (1988), *Come vincere le elezioni*, Il Mulino, Bologna.
- Mancini P. (2001), *Il professionismo della war room: come cambiano i partiti politici*, "Comunicazione Politica", n. 1.
- Mannheimer R., Sani G. (1987), *Il mercato elettorale*, Il Mulino, Bologna.
- Marquis L. (2005), *Sondages d'opinion et communication politique*, "Cahier du CEVIPOF", n. 38, Sciences Po, Paris.
- Marradi A. (1997), *Casuale e rappresentativo: ma cosa vuol dire?*, in Ceri P. (a cura di), *Politica e sondaggi*, Rosenberg & Sellier, Torino, pp. 23-87.
- Mazzoleni, G. (1998) *La comunicazione politica*, Il Mulino, Bologna.
- McCombs M.E., Shaw D.L. (1972), *The agenda-setting function of mass media*, "Public Opinion Quarterly", 36, 176-187.
- McQuail D. (2001), *Sociologia dei media*, Il Mulino, Bologna (ed. or. 2000).
- Mellone A. (a cura di) (2002), *Il circuito politico-mediale. Partiti, media ed elezioni*, Rubbettino, Soveria Mannelli.
- Meyer J.W., Rowan B. (1977), *Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony*, "American Journal of Sociology", 83.
- Moore R. (1992), *The Superpollsters. How They Measure and Manipulate Public Opinion in America*, Four Walls Eight Windows, New York.
- Natale P. (2004), *Il sondaggio*, Laterza, Bari.
- Natale P. (2004b), *Il ruolo di Berlusconi nell'evoluzione dei sondaggi in Italia*, "Comunicazione Politica", vol. 5, n. 1.
- Natale P., Pagnoncelli N. (2001), *Il rapporto fra politici e sondaggi in Italia*, "Comunicazione Politica", vol. II, n. 1.
- Navarini G. (1999), *Il congresso di Forza Italia: descrizione di una performance rituale*, in "Rassegna Italiana di Sociologia", a. XL, n.4.
- Navarini G. (2001), *Le forme rituali della politica*, Laterza, Bari.
- Negrine R.M., Lilleker D.G. (2002), *The Professionalization of Political Communication: Continuities and Change in Media Practices*, "European Journal of Communication", 17.
- Newman B.I. (a cura di) (1996), *Handbook of Political Marketing*, Sage.
- Noelle-Neumann E. (1984), *The Spiral of Silence*, University of Chicago Press, Chicago.
- Norris P. (2000), *A Vituous Circle*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Pagnoncelli N. (2001), *Opinioni in percentuale. I sondaggi tra politica e informazione*, Laterza, Bari.
- Pagnoncelli N. (2009), *Il mercato dei sondaggi*, "Comunicazione Politica", n. 1.
- Panebianco A. (1982), *Modelli di partito*, Il Mulino, Bologna.
- Panebianco A. (a cura di) (1989), *L'analisi della politica. Tradizioni di ricerca, modelli, teorie*, Il Mulino, Bologna.
- Parisi A., Pasquino G. (a cura di) (1977), *Continuità e mutamento elettorale in Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Pfeffer J. (1995), *Il management come azione simbolica: la creazione e la conservazione dei paradigmi organizzativi*, in Gagliardi P. (a cura di), *Le imprese*

- come culture. *Nuove prospettive di analisi organizzativa*, ISEDI, Torino.
- Pfeffer J., Salancik G.R. (1978), *The External Control of Organizations: a Resource Dependence Perspective*, Harper & Row, New York.
- Plasser F. (2000), *American Campaign Techniques Worldwide*, "Press/politics", 5(4).
- Poggi B., Ghelfi L. (2004), *La repubblica dei sondaggi. Come si riconosce una buona ricerca d'opinione*, Franco Angeli, Milano.
- Poli E. (2001), *Forza Italia*, Il Mulino, Bologna.
- Popkin S.L. (1991), *The Reasoning Voter*, University of Chicago Press, Chicago.
- Raniolo F. (2006), *La comunicazione dei partiti politici*, in Tarchi M., Morlino L. (a cura di), *Partiti e caso italiano*, Il Mulino, Bologna.
- Raniolo F. (2006b), *Partiti politici*, in Costabile A., Fantozzi P., Turi P. (a cura di), *Manuale di sociologia politica*, Carocci, Roma.
- Rinauro S. (2002), *Storia del sondaggio d'opinione in Italia 1936-94. Da lungo rifiuto alla repubblica dei sondaggi*, Istituto Veneto di Scienze, Lettere ed Arti, Venezia.
- Roccatò M. (2003), *Desiderabilità sociale e acquiescenza*, Il Mulino, Bologna.
- Rodriguez M. (2001), *Il marketing politico in Italia: dopo l'affermazione la professionalizzazione*, "Comunicazione Politica", n. 1.
- Rodriguez M. (2009), *Il ritorno della parola: dagli strumenti di marketing all'approccio simbolico rituale*, "Comunicazione Politica", n. 1.
- Sabato L. (1981), *The Rise of Political Consultants*, Basic Books, New York.
- Sampugnaro R. (2006), *Dentro la campagna. Partiti, candidati e consulenza politica*, Bonanno, Roma.
- Sani G. (2001), *Mass media ed elezioni*, Il Mulino, Bologna.
- Sani G. (2006), *Processo ai sondaggi. Assoluzione con formula dubitativa*, "Il Mulino", n. 425.
- Scott W. R. (1994), *Le organizzazioni*, Il Mulino, Bologna.
- Simon H. (1954), *Bandwagon and Underdog Effects and the Possibility of Election Predictions*, in "Public Opinion Quarterly", 3.
- Simon H. A. (1958), *Il comportamento amministrativo*, Il mulino, Bologna (ed. or. 1947).
- Sparrow N., Turner J., (2001), *The Permanent Campaign*, "European Journal of Marketing", 35-9/10.
- Statera G. (1997), *Il sondaggio e la politica-spettacolo*, in Ceri P. (a cura di), *Politica e sondaggi*, Rosenberg & Sellier, Torino.
- Strati A. (2004), *L'analisi organizzativa. Paradigmi e metodi*, Carocci, Roma.
- Tarchi M., Morlino L. (2006), *Introduzione*, in Tarchi M., Morlino L. (a cura di), *Partiti e caso italiano*, Il Mulino, Bologna.
- Tarchi M., Morlino L. (a cura di) (2006), *Partiti e caso italiano*, Il Mulino, Bologna.
- Thompson J. B. (1998), *Mezzi di comunicazione e modernità*, Il Mulino, Bologna.
- Thompson J. D. (1967), *Organizations in Action*, McGraw-Hill, New York.
- Thurber J.A., Nelson, Candice J. (eds.) (2000), *Campaign warriors: the role of political consultants in elections*, Brooking Institution Press, Washington D.C.
- Vaccari C., Grandi R. (2007), *Elementi di comunicazione politica*, Carocci, Roma.

- Verba S. (1995), *The citizen as respondent: sample surveys and American democracy*, "American Political Science Review", 90/1.
- Weick K.E. (1993), *Organizzare. La psicologia sociale dei processi organizzativi*, ISEDI, Milano (ed. or. 1969).
- Weick K.E. (1997), *Senso e significato nell'organizzazione*, Cortina, Milano (ed. or.1995).
- Wolf M. (1985), *Teorie delle comunicazioni di massa*, Bompiani, Milano.



# **Vicine, eppur diverse. L'influenza delle regole sulle campagne elettorali e sulla mobilitazione: due competizioni a confronto**

di Rossana Sampugnaro (Università di Catania)

## *1. Le campagne postmoderne*

Il processo di rapida trasformazione delle campagne ha sollecitato la ricerca d'ipotesi interpretative che spiegassero l'emersione dei nuovi caratteri distintivi: l'allargamento dei confini temporali, la professionalizzazione, la tecnicizzazione e la lievitazione dei costi. Secondo una prima ipotesi, la loro deriva postmoderna (Norris, 2000; Blumler e Kavanagh, 1999; Farrell e Webb, 2000) sarebbe legata a un processo imitativo, così come presupposto dall'ipotesi dell'*americanizzazione*. Di fronte all'irresistibile fascinazione di un modello di riferimento – quello statunitense – le campagne di “casa nostra” avrebbero dovuto adeguarsi assumendone forme, professionalità e prospettive. Come qualsiasi processo imitativo, l'adeguamento è solo una questione di tempo e non prevede arretramenti o marce indietro. La logica *one-side* è legata a diversi meccanismi esplicativi: dall'esterofilia all'adeguamento, secondo una logica neoistituzionale, delle organizzazioni. Una seconda ipotesi, quella della *modernizzazione-convergenza*, legherebbe invece i mutamenti alla presenza di elementi di facilitazione che produrrebbero una trasformazione delle campagne in senso postmoderno. In altre parole esisterebbero condizioni incentivanti, verificatesi prima negli Stati Uniti e in seguito in altri paesi, che avrebbero determinato un cambiamento significativo nel *campaigning*. Possiamo dividere le condizioni incentivanti in due aree: quella della convergenza tecnologica e quella della convergenza di ordine istituzionale tra gli ordinamenti nazionali.

La presenza di nuove tecnologie e di strumenti, potenzialmente adoperabili per gestire con successo la mobilitazione elettorale, ne determina una rapida utilizzazione in ambito politico e un'omologazione delle campagne. Quest'ultime si modificano contestualmente all'avanzamento tecnologico che ne ha impregnata profondamente la natura (Gandy, 2001; Delli Carpini, 1996; Sussman, 2005; Swanson e Mancini, 1996). Nella periodizzazione della loro evoluzione, diventa centrale la nascita di nuovi mezzi: il cambio epocale per Negrine (2001) si lega alla nascita della televisione, mentre

Farrell e Webb legano la scansione del mutamento e la definizione – anche nominalista – delle fasi, all’avvento dei giornali (*newspaper age*), al consolidamento dell’industria televisiva (*television age*), e alle nuove tecnologie digitali (*digital age*). Con la crisi della membership e del voto identitario, i partiti ricercano nuove strade per raggiungere i cittadini e costruire e mantenere il loro supporto, anche tramite un’intensa attività d’investigazione sulle loro preferenze politiche (Stanyer, 2007: 177; cfr. Semiatin, 2008). La rivoluzione digitale sembra fornire nuovi strumenti – molti legati a internet – che consentono un’interlocuzione diretta tra politico e cittadino (Bentivegna, 2002). Una specificità delle innovazioni tecnologiche è che tendono ad autoalimentarsi: richiedono la presenza di figure specializzate nelle organizzazioni della campagna, molte delle quali dotate di competenze non strettamente politiche (consulenti politici, web designer, sondaggisti ...), con la conseguenza di determinare una sensibilità ancora maggiore verso i ritrovati della tecnologia, da utilizzare nell’attività di mobilitazione (Sampugnaro, 2006).

La convergenza può essere inoltre determinata dal quadro normativo che costituisce un sistema d’incentivi e di limiti allo sviluppo concreto delle campagne. La differenza tra i due tipi di condizioni incentivanti può essere rintracciata nella sostanziale irreversibilità dell’avanzamento tecnologico rispetto alla ridefinizione delle regole. In quest’ultimo caso, non si esclude un ritorno verso forme di regolazione che erano state superate dalle nuove norme, in grado di determinare - se non un “ritorno al passato” – un’interruzione del processo di evoluzione in senso postmoderno delle campagne elettorali.

Il caso italiano si presta a una verifica dell’ipotesi della convergenza in quanto, negli anni '90, il progressivo scivolamento verso un sistema elettorale di tipo maggioritario (elezione diretta del Sindaco, Mattarellum) ha portato rapidamente le campagne elettorali ad assumere molti dei caratteri già sviluppati in ambito anglosassone, con un’accelerazione della personalizzazione della politica e della professionalizzazione delle campagne elettorali (Mancini 1993; Mancini, Mazzoleni 1994, Morcellini, 1995). Se fosse vera l’ipotesi dell’americanizzazione, sarebbe impossibile qualsiasi arresto del processo di mutamento delle campagne in senso post-moderno. Così, qualsiasi cambiamento del quadro normativo che regola le elezioni non potrebbe provocare un arresto del processo o un ritorno a forme moderne o pre-moderne di campagna elettorale, né determinare l’adozione di modalità diverse di conduzione delle campagne elettorali e di mobilitazione, per elezioni regolate da leggi di diversa natura. Al contrario l’ipotesi della convergenza contempla, laddove occorra un cambiamento del

quadro istituzionale, la possibilità di un complessivo ridimensionamento di alcuni tratti delle campagne postmoderne

Il peso delle regole elettorali può essere valutato osservando le campagne elettorali relative a elezioni di valore comparabile, realizzate nello stesso territorio nell'arco di un breve periodo, sulla base di vincoli normativi differenti. L'occasione è data dallo svolgimento contemporaneo delle elezioni nazionali e di quelle regionali nel territorio siciliano, prima nel 2006 e successivamente nel 2008. La comparazione è stata compiuta tenendo conto, da una parte, della progettazione della campagna (risorse, personale, strumenti,...) e delle strategie dei candidati e, dall'altra, dell'output, ossia della mobilitazione elettorale a livello locale.

## *2. Sistemi elettorali e campagne elettorali.*

La convergenza tra le campagne elettorali è attribuita ai cambiamenti di carattere istituzionale (Fabbrini, 1999: 146 e ss.) che ridefiniscono il rapporto tra partiti ed elettori e tra cittadini ed istituzioni, primo fra tutti quelli che riguardano il sistema elettorale. Le conseguenze del sistema elettorale sono studiate da molti versanti, tradizionalmente per indagare il rapporto con il sistema partitico (Duverger, 1951; Sartori, 2004, Laakso e Taagepera, 1979; Lijphart 1994) con la solidità del sistema politico, con la stabilità dei governi, con la rappresentatività delle donne (Norris, 2004). Secondo una definizione, ampiamente condivisa, s'intende per sistema elettorale un complesso di regole e una combinazione di varie procedure che mirano a consentire l'efficace traduzione dei voti espressi in seggi e cariche<sup>1</sup>. Elementi basilari sono dunque l'ampiezza del collegio, la formula elettorale e la soglia di rappresentanza (Lijphart, 1994, 1999). Più in generale, il sistema elettorale è quell'insieme di regole che disciplinano la competizione elettorale non solo in termini di una mera traduzione di voti in seggi, ma anche per "il ridisegno delle circoscrizioni, l'esistenza o meno delle preferenze, l'eventuale introduzione delle primarie, la disciplina dell'informazione politica e della propaganda elettorale, un controllo efficace accompagnato da sanzioni sulle modalità di finanziamento dei partiti e sul loro stato patrimoniale, oltre che sulle campagne dei singoli

---

<sup>1</sup> Cox (1999, 387) include anche i *party rules*, in questo caso in grado di regolare la competizione partitica fra e dentro i partiti e di condizionare la mobilitazione.

candidati” (Pasquino, 2006: 8). Parallelamente a un filone attento agli effetti globali sul processo elettorale nel suo complesso, si è sviluppata un’area di ricerche che si è indirizzata verso gli effetti-micro dei sistemi elettorali e che Farrell (1997: 161-162) propone di suddividere in studi che si occupano di come i votanti li adoperano e vi si rapportano mettendo, ad esempio, in atto un voto strategico o decidendo di dividerlo, e studi attenti a come i partiti e i candidati ne sono condizionati, modificando lo stile della campagna o le strategie comunicative (Plasser e Plasser, 2002; Farrell e Webb, 2000, Norris, 2000).

Gli studi sulle campagne elettorali hanno individuato, come distinzione fondamentale, quelli tra sistemi elettorali *candidate-based* che “favoriscono stili di campagna individualizzati e decentralizzati e si concentrano a livello dei distretti” e *party-based electoral systems* che “sollecitano strategie di campagna centrate sul partito, centralizzate e di ampiezza nazionale” (Plasser e Plasser, 2002: 80 e ss). In questi ultimi, il carattere prevalente sono le liste bloccate in cui l’ordine dei candidati è predeterminato dal partito in base ad elezioni interne all’organizzazione o in base a decisioni prese dal gruppo dirigente. Il principale collegio di riferimento non è quello dei votanti ma piuttosto quello costituito dal elettorato “che determina se lui o lei saranno presenti sulla lista e in quale posizione nella lista” (Farrell, 2003: 162). Tra quelli, invece, che mettono in luce le qualità individuali del politico, possiamo annoverare i sistemi elettorali maggioritari basati sul principio del *first past the post* o sul voto trasferibile e quelli basati su liste plurinomiali aperte. La posizione del candidato e il suo obiettivo di vittoria costituiscono un elemento di condizionamento delle campagne elettorali nei sistemi maggioritari basati su collegi uninominali. La personalizzazione rimane elevatissima anche in presenza di collegi plurinomiali con liste non bloccate: maggiore è la possibilità di scegliere all’interno del partito, maggiore è l’enfasi sulle campagne dei candidati e sugli aspetti *horse-race* della competizione, non solo con candidati di altri partiti, ma anche con colleghi di lista, al fine di rastrellare voto personale.

Questa distinzione appare tuttavia eccessivamente semplificatoria in ragione dell’emersione di sistemi elettorali misti (*mixed-members systems*) - adottati da Stati come l’Italia, il Giappone, la Nuova Zelanda, il Venezuela - che combinano (*mixed-members*) seggi, espressione di competizioni in collegi uninominali, con seggi, frutto di attribuzione proporzionale di cariche elettive in base a liste di partito concorrenti (Shugart e Wattenberg, 2001, Shugart, 2001a: 173). In questo caso, la campagna appare meno caratterizzata in virtù del superamento della classica contrapposizione tra sistemi proporzionali e maggioritari (Plasser e Plasser, 2002). Secondo

Shugart, che è impegnato a valutarne l'efficienza rispetto alla stabilità del governo, (2001a: 174), la "famiglia" dei sistemi misti tenta di mitigare i limiti degli altri sistemi: "*Theoretically we can expect the tier of single-seat districts to encourage parties to aggregate into two principal blocs — generating high identifiability — and the proportional tier to moderate or eliminate (depending on specific details of how the tiers are combined) the disproportionality of the outcome*" (2001a: 175). I sistemi misti dovrebbero controbilanciare le tendenze naturali dei due sistemi: quello maggioritario, capace di produrre candidati ed eletti così forti da eludere la volontà dei partiti, o quello proporzionale che, nella sua versione pura e con la presenza di liste bloccate, riduce il ruolo del singolo nella competizione elettorale per esaltare invece il ruolo accentratore dei partiti.

Gli strumenti analitici, adoperati per mostrarne le differenze, consentono di riflettere anche sulla forma assunta, in questo caso, dalle campagne elettorali. A questo proposito è utile richiamare la collocazione dei singoli sistemi elettorali rispetto alla dimensione interpartitica e alla dimensione intrapartitica della competizione elettorale. La prima dimensione, che attiene alle relazioni tra partiti, contempla un estremo *pluralitarian*. In questo caso il sistema favorisce la creazione di governi formati dal partito che ha ricevuto la maggioranza relativa dei voti a discapito della rappresentatività, poiché agevola la formazione di maggioranze monopartitiche in parlamento che non sono votate dalla maggioranza assoluta degli elettori. L'elettore sceglie tra opzioni di governo chiare sin dall'inizio. L'altro estremo della polarità intrapartitica richiama invece un sistema "iper-rappresentativo" (Shugart 2001b, 29), dominato dai partiti, in cui gli elettori con il proprio voto non hanno la possibilità di scegliere la maggioranza governativa ma piuttosto si limitano a votare il partito che, in base ai risultati elettorali e dopo una contrattazione postelettorale, potrà prendere parte o meno ad una coalizione di governo. L'altro versante garantisce quindi rappresentatività, ma impedisce una chiara identificazione delle opzioni di governo.

Passando alla seconda dimensione, quella intrapartitica, troviamo su un estremo l'"iper-centralizzazione" del sistema elettorale. La chiave di lettura di questo sistema sta nell'individuazione di quei soggetti che hanno la possibilità di stabilire l'ordine di collocazione in lista dei candidati e nei meccanismi di selezione. Gli esiti sono profondamente diversi se la selezione e la collocazione dipendono da un meccanismo partecipativo che coinvolga *the rank and file* del partito o se, al contrario, queste discendano da una scelta di un gruppo di potere, interno all'organizzazione. In ogni caso, le probabilità di vittoria del candidato sono strettamente dipendenti dal partito: la costruzione di un rapporto duraturo con l'elettore diventa

ininfluente sul risultato finale tanto da determinare una caduta d'interesse per le preferenze dei cittadini e i problemi del territorio (Shugart, 2001a: 176). All'altro estremo della dimensione intrapartitica, si ha la soluzione "iperpersonalistica" (Shugart, 2001a, 176): la competizione interna diventa più importante di quella interpartitica. Il candidato organizza autonomamente la sua campagna elettorale, investendo tempo e risorse nella costruzione di una rete di supporto personale e nel suo allargamento progressivo, per ampliare la rete di sostegno e di consenso elettorale. Più che operare per sostenere la bandiera del partito o per difendere i *collective goods*, i candidati cercano di convincere i loro elettori, puntando sulla promessa di salvaguardare e difendere interessi particolaristici, di spartire prebende. Il profilo del candidato, le sue capacità, la sua *performance* individuale diventano più importanti del programma del partito nella programmazione della campagna elettorale.

### *3. Le campagne in Sicilia: il quadro normativo.*

La collocazione dei sistemi elettorali lungo i due assi della competizione intra ed interpartitica (Fig. 1) ha un effetto sulle caratteristiche delle campagne elettorali, anche quando le differenze sono limitate. I sistemi elettorali che ci proponiamo di analizzare – quello per regola le elezioni nazionali e quello che si applica alle regionali siciliane – sono collocabili all'interno di quella famiglia di sistemi proporzionali con correttivo maggioritario, anche se si caratterizzano per alcune significative discrepanze.

Per ciò che riguarda la Camera e il Senato, l'Italia repubblicana aveva adottato, nel momento della sua fondazione, una legge iperappresentativa che produceva governi basati su larghe coalizioni, le cui caratteristiche erano difficilmente prevedibili prima dell'esito delle consultazioni politiche (Shugart, 2001b,46) cui fa seguito, con le leggi 277 e 278 del 1993 un sistema misto-maggioritario (Cotta, Verzichelli, 2008: 100). Il nuovo sistema prevedeva che un quarto dei seggi, in entrambe le Camere, fosse distribuito su base proporzionale, attenuando, in parte, la disproporzionalità indotta dalla presenza di collegi uninominali. La riforma aveva prodotto (D'Alimonte, 2001: 333) la semplificazione della pluralità dei partiti in due blocchi contrapposti<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Da ricordare due importanti "leggi di contorno": la 515 del 1993 e la 28 del 2000 (par-

La legge n. 270 del 2005 (D'Alimonte, Chiaramonte, 2006; Feltrin e Fabrizio, 2007; Gigliotti, 2005) segna un ritorno a un sistema proporzionale che, a differenza di quello che aveva caratterizzato il dopoguerra, si presenta con un correttivo maggioritario per la coalizione o per la lista che riesca ad ottenere la quota più alta dei consensi<sup>3</sup>.

Anche nel caso delle elezioni regionali siciliane, ci troviamo al cospetto di un sistema misto in forza del quale parte dei seggi dell'Assemblea Regionale Siciliana sono attribuiti con il sistema maggioritario, e altra parte, la più rilevante, con il sistema proporzionale, con la previsione del collegamento fra le liste regionali ed i gruppi di liste provinciali e la clausola di sbarramento pari al 5% (Clementi, 2004). In seguito all'approvazione della Legge Costituzionale del 22 novembre 1999, n.1 (Fusaro, 2004) che ha introdotto l'elezione a suffragio universale e diretto del Presidente della Giunta regionale, il "Parlamento" siciliano ha modificato la legge regionale del 20 marzo 1951, n.29 introducendo delle sostanziali modifiche con la legge regionale n. 7 del 3 giugno 2005 (elezione diretta del Presidente della Regione e sistema elettorale) e con la legge regionale n. 22 del 2007 (nuova disciplina sull'ineleggibilità) in linea con la legge cornice statale. Nel nuovo sistema sono centrali i candidati alla Presidenza della Giunta regionale, poiché capilista delle liste regionali (i cosiddetti listini): se è eletto Presidente della Regione il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti in ambito regionale, la legge stabilisce che il candidato, giunto al secondo posto, diventi di diritto deputato nell'Ars, così "riconoscendo un ruolo politico alla minoranza, ... nella direzione di definire un vero e proprio statuto dell'opposizione" (Nicotra, 2007, cfr. Clementi 2004; Chiara, 2005). Le modifiche, introdotte alla legge elettorale siciliana, ridisegnano la forma al governo regionale non solo istituzionalizzando il ruolo dell'opposizione ma anche collegando l'elezione diretta del Presidente con quella dell'Assemblea Regionale e limitando, tramite lo sbarramento, la frammentazione. La legge, tuttavia, contempla il voto disgiunto per lista regionale e liste provinciali. Quest'opportunità condiziona le strategie di mobilitazione dei candidati che, alla luce di questa possibilità offerta ai cittadini, sono spinti a personalizzare i contenuti della

---

condicio) che rideterminavano alcuni aspetti delle campagne elettorali per renderli armonici rispetto al nuovo sistema elettorale.

<sup>3</sup> Il proporzionale con premio di maggioranza assicura una maggioranza parlamentare alla Camera di 340 seggi, mentre prevede al Senato un premio di maggioranza per la coalizione o la lista che hanno ottenuto regionalmente il più alto numero di voti .

loro campagna per raccogliere i consensi di quegli elettori disponibili a splittare il voto.

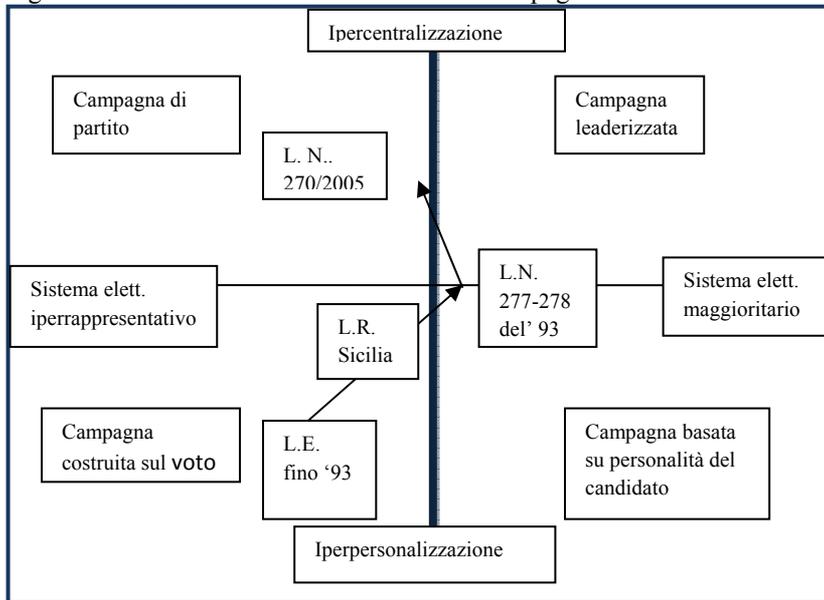
<b>Tab. 1 Confronto tra la Legge 270/2005 e la legge elettorale per l'elezione dell'ARS e e della Presidenza della Regione.</b>		
	<i>Elezioni Politiche</i>	<i>Elezioni Regionali</i>
Sistema elettorale	Sistema proporzionale con Correttivo maggioritario	Sistema proporzionale con correttivo maggioritario
	Collegio regionale o semi- regionale	Collegi provinciali
	Liste bloccate	Liste plurinominali aperte
	Voto unico	Possibilità di voto disgiunto
Campagna elettorale	Scontro ideologico	Temi
	Nazionalizzata	Territorializzata
	Leaderizzazione	Personalizzazione a livello locale

Pur con tutte le cautele del caso, proveremo a ragionare sul tipo di mobilitazione suggerita dalle norme elettorali. I due sistemi elettorali possono essere inseriti nell'alveo dei sistemi misti ma la loro collocazione, rispetto alle dimensioni intrapartitica e interpartitica, esprime alcune significative differenze. Sulla prima dimensione, la distanza tra i due sistemi è elevata poiché la legge nazionale è spostata sul polo dell'ipercentralizzazione. Nella pratica gli elettori votano solo per un partito che ha predefinito la propria lista di candidati, cosicché saranno eletti tanti candidati quanti sono i seggi ottenuti e secondo l'ordine prestabilito dalla lista. La spersonalizzazione del confronto comprime a livello locale la campagna di comunicazione politica del candidato perché sostanzialmente irrilevante rispetto al confronto tra partiti. La concorrenza intrapartitica è ridotta, se le liste bloccate nazionali non danno la possibilità all'elettore di esprimere la preferenza. Al contrario, la competizione intrapartitica nel sistema elettorale regionale, all'interno di collegi plurinominali di ampiezza provinciale, appare rilevante perché i candidati per vincere devono puntare a caratterizzare il loro profilo per ottenere il voto di preferenza, investendo risorse sulla campagna elettorale individuale. L'ampiezza dei collegi differenzia i due sistemi anche sul secondo asse, conferendo al sistema elettorale nazionale una maggiore proporzionalità, in ragione dell'ampiezza del collegio. Dal punto di vista delle campagne elettorali, l'estensione dei collegi plurinominali è rilevante: 26 circoscrizioni regionali e sub-regionali per la Camera e 20 per il Senato. In quest'ultimo caso la circoscrizione coincide con la Regione, proprio in ragione del dettato costituzionale, con la previsione di un premio coalizionale regionale. Questo meccanismo, unitamente alla scomparsa del collegio uninominale, in favore di quelli di

ampiezza regionale o semiregionale, delocalizza la campagna e rende irrilevanti i temi locali, spostando il luogo delle campagne elettorali dalle piazze agli schermi televisivi. La campagna regionale, in virtù di una competizione tra liste e tra candidati che avviene sulla base di collegi provinciali, recupera parzialmente i temi locali e il valore della campagna individuale.

In ambedue i sistemi, è prevedibile una leaderizzazione della competizione. Le *general elections* consentono che partiti e gruppi politici, sotto forma di liste elettorali, possano collegarsi per esprimere una coalizione e possano depositare, contestualmente al contrassegno, anche il programma elettorale con l'indicazione della personalità indicata come leader della coalizione. Nelle elezioni regionali vi è uno spazio per la leaderizzazione della campagna, in virtù di un premio di maggioranza, dipendente dalla performance dei candidati alla Presidenza, e tuttavia contenuta dal significato assunto dalla campagna locale per i singoli candidati.

Fig. 1 – Dimensioni del sistema elettorale e campagne elettorali\*



Note: \*La rappresentazione grafica dei sistemi elettorali è un riadattamento dello schema

#### 4. Le campagne per le elezioni regionali e politiche nel 2006: un confronto.

Gli studi sul ruolo dei sistemi elettorali sulla competizione prendono in considerazione generalmente campagne dello stesso livello in momenti storici differenti, talvolta anche significativamente distanti (Ngok Ma, Chi-keung Choy, 2003). Nel nostro caso, analizzeremo e compareremo campagne di livello formalmente diverso – politiche e regionali – condotte, a breve distanza di tempo, con sistemi elettorali caratterizzati da molte somiglianze (orientamento proporzionale con correttivo maggioritario, soglia di sbarramento,...) ma da qualche significativa differenza. La ricerca ha comportato l'osservazione delle campagne elettorali per le regionali e per le politiche sia nel 2006, sia nel 2008 all'interno del territorio siciliano. Nel 2006 si sono svolte, a breve distanza di tempo<sup>1</sup>, le elezioni politiche e quelle regionali per la scadenza naturale del Parlamento e dell'Assemblea Regionale Siciliana. Il 13 e il 14 aprile 2008 si realizza una nuova tornata elettorale con due differenti consultazioni, come esito di elezioni anticipate successive alla caduta del Governo Prodi e alle dimissioni del Presidente della Regione Siciliana Toto Cuffaro, a seguito di vicende giudiziarie che lo vedevano coinvolto.

La comparazione è stata compiuta con riguardo, da una parte, alla progettazione della campagna personale realizzata dal singolo candidato (risorse, personale, strumenti, ...) e dall'altra, all'output, ossia alla mobilitazione elettorale a livello locale di cui ci occuperemo nel successivo paragrafo. Questo ha reso necessario monitorare le campagne elettorali individuali, realizzate da una selezione di candidati, attraverso osservazione diretta e interviste semi-strutturate<sup>2</sup> a candidati, responsabili di campagna, responsabili di partito e testimoni privilegiati: 7 campagne "politiche" e 7 "regionali".

Nella selezione delle campagne e quindi dei candidati, è stata osservata la regola della similarità di alcune condizioni di partenza. Nel caso delle politiche è valso il principio della collocazione in una situazione di incertezza – *at the water mark* - in bilico tra l'area degli eletti e quella dei primi esclusi (Feltrin e Fabrizio, 2007: 118), tale da incentivare la partecipazione alla campagna elettorale per migliorare le possibilità di elezione individuale. Secondo quanto evidenziato dagli studi, la mobilitazione aumenta se il risultato incerto spinge gli attori politici a moltiplicare gli sforzi (Cox, 1999: 390 e ss.). Nel caso delle elezioni regionali sono stati selezionati quei candidati che avevano possibilità di essere eletti in virtù della capacità, evidenziata in elezioni precedenti, di raccolta di voti personali. Per quanto

possibile è stato rispettato un altro criterio per la selezione: che questa comprendesse candidati diversi, per collocazione e ruolo.

A fronte di una sostanziale stabilità delle leggi che regolano il finanziamento delle campagne elettorali e il funzionamento dei mezzi di comunicazioni di massa, l'introduzione della legge n. 270 del 2005, a partire dalle politiche 2006, è sicuramente un punto di svolta per l'evoluzione delle campagne elettorali in Italia (Mancini, 2007; Itanes, 2006; 2008) che si caratterizzano per un profilo molto diverso dalle precedenti e, in ogni caso, distante anche da quello assunto contestualmente dalla campagna regionale. L'impianto proporzionale e la soglia di sbarramento spingono i singoli partiti a ricercare una linea di demarcazione, programmatica e/o simbolica, con altre formazioni politiche anche della propria coalizione. Dal punto di vista della comunicazione politica, ne consegue un'exasperazione della dualità dello scontro tra candidati premier indicati dalle due coalizioni che, nel tentativo di caratterizzarsi, si sono distinti rispetto allo stile di presenza (Roncarolo, 2007: 95 e ss). Alla luce del quadro appena tracciato, in mancanza della possibilità di spettacolarizzare il confronto diretto tra i candidati nei collegi uninominali, la rappresentazione mediale della competizione, anche a livello locale, converge sui leader delle coalizioni e, in misura minore, sui leader di partito o su alcune personalità dei due schieramenti.

La nuova strategia è bene espressa dai politici locali<sup>3</sup> che condividono le critiche alla nuova legge elettorale: l'eliminazione della preferenza e del collegio uninominale disincentiva il singolo candidato dal condurre una campagna elettorale impegnativa e dispendiosa sia in termini economici, sia in termini di risorse ed energie. A questo proposito, Michele Cappella, coordinatore provinciale dei DS, sottolinea che "una conseguenza principale della scomparsa del collegio uninominale è il depotenziamento del legame candidato-elettore e di quello tra candidato e specificità territoriale ... (questo) ha diluito il contenuto politico più prossimo al cittadino, rendendolo meno interessante". Riacquista centralità la campagna locale del partito, anche se senza raggiungere l'intensità delle campagne premoderne: l'apporto dato dalle organizzazioni nazionali e regionali dei partiti alle liste dei candidati, è stato minimale e per lo più riducibile alla partecipazione dei leader nazionali a pochissimi, se non unici, incontri strategicamente studiati, e all'invio del materiale di propaganda elettorale. La convergenza tra liste bloccate, allargamento dei collegi, disimpegno dei candidati ha inciso sulla scarsa personalizzazione delle campagne a favore di una campagna "verso il solo livello nazionale, concentrandola sui mezzi e sui terreni di comunicazione più congeniali al centro-destra e a Berlusconi"(Feltrin e Fabrizio, 2007: 118): l'esito scontato - candidati già eletti in virtù della collocazione in lista - ha

depotenziato la campagna mentre le circoscrizioni grandi hanno sconsigliato di insistere sui temi locali.

A confermare l'ipotesi del depotenziamento, fin qui sostenuta, può servire il confronto tra le campagne descritte dai candidati per le politiche e dai candidati per le regionali, che come in precedenza sottolineato, si muovevano all'interno di vincoli normativi diversi. Dal confronto tra aspetti specifici delle campagne per le politiche e per le regionali (tab. 2 e 3) in Sicilia, si osserva una maggiore intensità di queste ultime. Per valutarne la rispondenza rispetto al modello della campagna postmoderna abbiamo costruito un indice composito che tiene conto di tre dimensioni fondamentali a) la presenza di un'organizzazione indipendente che abbiamo valutato attraverso l'esistenza di un comitato elettorale/segreteria, non sovrapponibile all'organizzazione del partito; b) personalizzazione della campagna attraverso l'utilizzo delle informazioni sulla presenza del sito internet, dell'ufficio stampa, e di annunci su giornali con la costruzione di un messaggio autonomo e personalizzato rispetto a quello del partito; c) professionalizzazione della campagna attraverso la presenza di consulenti e di agenzie di pubblicità o di PR per la gestione della campagna elettorale, e attraverso un'attività autonoma di raccolta fondi. L'indice è chiaramente costruito in base alle caratteristiche delle campagne siciliane e richiederebbe l'uso di altri indicatori per consentire una comparazione con altri paesi<sup>4</sup>. Tale indice ha un *range* compreso tra 0 e 1, tende all'unità quando gli aspetti della campagna considerati sono presenti secondo un sistema di pesi differenziati per item<sup>5</sup>.

Dalla semplice osservazione della tabella 2, si evince che nessun candidato alle politiche ha condotto una campagna attiva e intensa, usando tutti gli strumenti a disposizione. Mediana e moda hanno valori pari a 0,30. Fanno eccezione Enzo Bianco e Musumeci, con indice pari rispettivamente a 0,70 e 0,80, probabilmente perché, politici di lungo corso, hanno una segreteria insediata, a prescindere dalla competizione, e uno staff di professionisti che li seguono da qualche tempo. Le differenze maggiori rispetto alle campagne regionali si riscontrano nella mancanza di una segreteria permanente (solo 4), di uffici stampa (solo 2 su sette candidati), nella scarsa caratterizzazione del messaggio individuale rispetto a quello del partito (solo 2) e in una ridotta attività di raccolta fondi (solo 3). Solo 3 dei sette hanno un sito internet. Dal loro canto, i candidati per le regionali sono mediamente più attivi: il valore di media e mediana è pari a 0,80. In questo caso tutti i candidati sono caratterizzati da un'organizzazione indipendente, con la costituzione di una segreteria autonoma dal partito. Sul lato della personalizzazione e dell'individualizzazione del messaggio, le campagne sono molto omogenee: nella quasi interezza i candidati si dotano di un ufficio stampa, commissionano

annunci sui giornali e hanno un sito internet. La professionalizzazione delle campagne appare meno omogenea: solo tre candidati usufruiscono della consulenza di figure specializzate e di agenzie per la gestione delle campagne, anche se alcuni elementi delle campagne professionalizzate, come il *fund-raising* e la diversificazione della campagna in base al territorio e al target, sono presenti. A ben vedere, le differenze maggiori tra regionali e politiche – considerando tuttavia il limitato numero di casi – stanno nella dimensione della professionalizzazione che risulta irrilevante nel caso delle politiche. Il mancato ricorso (o la rinuncia) ad agenzie, a consulenti e a professionisti della comunicazione (sicuramente dispendiosi) è apparso probabilmente una scelta ragionevole, a causa del prevedibile carattere spersonalizzato della campagna. Si presume che, per lo stesso motivo, non ci sia stata una netta diversificazione dei temi della campagna tra centro e periferia, tipica delle elezioni politiche con sistema maggioritario e collegi uninominali. Non esistendo più i collegi uninominali, i candidati alle politiche non hanno potuto fare leva sul proprio operato politico e professionale in un determinato territorio o puntare sull'impegno profuso in passato per la causa di alcune categorie di cittadini. La tendenza opposta si riscontra invece nei candidati alle regionali che fanno della loro immagine e del loro impegno il punto di forza dell'intera campagna. Gli slogan - "L'impegno di sempre" (Villari), "Passione ed esperienza" (Di Guardo), "La forza della tradizione" (Basile), "L'impegno che piace alla gente" (Ioppolo) - possono ritenersi indicatori di una personalizzazione della campagna, legata alla ricerca del voto di preferenza.

Elementi irrinunciabili sono stati, per quasi tutti i candidati, mailing, santini e manifesti, anche se questi strumenti non erano destinati a una copertura totale del collegio elettorale nel caso delle politiche. I candidati non hanno del tutto rinunciato alla ricerca della visibilità tramite spazi a pagamento su giornali e reti locali.

Tab. 2 Le campagne per le elezioni politiche. Italia 2006.

		STRUMENTI DELLA CAMPAGNA ELETTORALE																				
		Segreteria permanente	Professionisti comunicazione	Divisione dei compiti	Agenzie e consulenti	Endorsements	Apporto del partito	Volontari	Diversificazione centro-partitaria	Mailing	Raccolta fondi	Manifesti	Santini	Telefono attivo	Telefono passivo	Porta a porta	Feste/cene	Incontri con categorie	Spot radio/tv	Annunci su giornali	Sito internet	Comizi
CANDIDATI ALLE POLITICHE	 Samperi	NO	NO	SI	NO	NO	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI
	 Garofalo	SI	NO	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO	NO	SI
	 Musumeci	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	NO	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI
	 Di Caro	NO	NO	NO	NO	NO	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO
	 Palumbo	SI	NO	SI	NO	NO	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI
	 Vita	SI	NO	SI	NO	NO	SI	SI	NO	SI	NO	SI	SI	SI	SI	NO	NO	SI	NO	NO	NO	SI
	 Bianco	SI	SI	SI	NO	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI

Tab. 3 Le campagne per le elezioni regionali. Regione Sicilia 2006

		STRUMENTI DELLA CAMPAGNA ELETTORALE																					
		Segreteria permanente	Professionisti comunicazione	Divisione dei compiti	Agenzie e consulenti	Endorsements	Apporto del partito	Volontari	Diversificazione centro-partitaria	Mailing	Raccolta fondi	Manifesti	Santini	Telefono attivo	Telefono passivo	Porta a porta	Feste/cene	Incontri con categorie	Spot radio/tv	Annunci su giornali	Sito internet	Informazione sul voto discusso	Comizi
CANDIDATI ALLE REGIONALI	 Di Guardo	SI	NO	SI	NO	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	SI	SI	SI	NO	SI
	 Basile	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO
	 Villari	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	SI	NO	SI	SI	NO	SI
	 Garofalo	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	SI	SI	NO	SI	SI	NO	NO
	 Ioppolo	SI	SI	SI	NO	SI	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	O	NO	NO	SI	SI	SI	NO	SI
	 Fiorenza	SI	SI	SI	O	NO	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	SI	NO	SI	SI	NO	NO

Inoltre, anche i candidati per le politiche svolgono un'attività di campagna per la lista: in genere, eventi rituali come la realizzazione d'incontri con categorie di elettori e la partecipazione ai comizi, che mettono in rapporto il candidato con una moltitudine di elettori. Meno intensa appare la partecipazione dei candidati regionali a questi eventi. Solo tre candidati su sette si sono impegnati in comizi, tenuti solitamente a Catania e nei comuni in cui il candidato poteva contare su un seguito e di cui conosceva le problematiche. Altri candidati invece hanno definito i comizi come uno strumento che cattura l'attenzione di poche categorie (pensionati, anziani, ...) e utili solo nei piccoli comuni della provincia. I comizi non attirerebbero i giovani che sarebbe preferibile coinvolgere, organizzando incontri mirati per segmenti (studenti universitari, frequentatori di palestre ...). Anche il porta a porta è poco usato per la campagna in esame, ma sarebbe inesatto concludere che si è preferita la comunicazione mediatica più che quella interpersonale. Tutti i candidati intervistati, infatti, hanno sottolineato quanto sia importante cercare di instaurare un dialogo, quanto più è possibile, diretto con l'elettore, tramite incontri, mailing e contatto telefonico. I candidati per le elezioni regionali preferiscono la comunicazione *selettiva*, giacché questa sembra favorire l'interazione diretta con l'elettore.

Un caso appare esemplificativo delle differenti strategie adottate dai candidati, impegnati in elezioni di diverso ordine, per vincere le elezioni. Garofalo (Mpa), candidato a politiche e regionali, costruisce le due campagne elettorali in maniera profondamente diversa (confronta tab. 2/3), prevedendo per le politiche l'uso di pochi strumenti e destinando all'altra campagna una maggiore quantità di risorse.

E' difficile operare una netta distinzione degli strumenti usati in questa campagna basandosi solo sulla logica dell'evoluzione delle *political campaigns*. Possiamo affermare che la scelta degli strumenti, o la preferenza per alcuni di essi, sia dettata non tanto da un criterio di modernità quanto dalle risorse disponibili e dai vincoli contestuali.

##### *5. La mobilitazione degli elettori nelle campagne del 2008.*

Nel 2008 la contemporaneità delle due consultazioni permette di analizzare i caratteri della mobilitazione elettorale prevalente nei due tipi di campagne, con riguardo al risultato di tale attività<sup>6</sup>. Due aspetti sono stati valutati: la visibilità della campagna elettorale e la sollecitazione al voto.

In primo luogo, abbiamo valutato l'esposizione degli intervistati nei confronti

degli eventi tipici della campagna elettorale. Nell'ambito delle forme di comunicazione diretta (tab. 6), abbiamo selezionato quelle che prevedono la presenza simultanea di candidato ed elettore in uno stesso contesto fisico, escludendo nell'economia dello studio altre forme, pur rilevanti, di comunicazione (posta elettronica e tradizionale, telefono, etc.). Le occasioni di incontro sono state suddivise in grandi categorie, in ragione del rapporto che esiste tra il candidato e l'elettore che diventa oggetto di interesse (Sampugnaro, 2007). In una prima categoria includiamo quelle forme di comunicazione diretta che sono in qualche modo *assicurate* al candidato perché avvengono all'interno dei partiti e perché dirette a un elettorato di appartenenza. Una seconda categoria prevede una minima dose di impegno dell'elettore nei confronti del candidato: chi concorre per una carica *promuove* occasioni di incontro "in pubblico" con soggetti che sono, in larga parte, simpatizzanti. In questo caso il contenuto dei messaggi mira a fornire all'elettore gli strumenti di comparazione per la valutazione dei soggetti contendenti in corsa. Passando alla terza e alla quarta categoria di incontri, troviamo quelli che testimoniano come il candidato ricerchi attentamente l'elettore indeciso e meno inserito in preesistenti reti associative politiche. Si tratta di fasce "pregiate" di cittadini in grado di determinare, specie nei sistemi maggioritari, l'esito delle elezioni. Esistono tuttavia alcune sostanziali differenze. Nella terza categoria sono inserite quelle forme d'incontro che si rivolgono a un elettorato indistinto, come i classici banchetti nei mercati affollati. In questo caso vi è il tentativo di *moltiplicare* le occasioni d'incontro che garantiscono grande visibilità al candidato il quale, tuttavia, deve misurarsi con una comunicazione interpersonale non priva di pericoli per l'indeterminatezza dell'elettore con cui si entra in contatto. Solo nella quarta categoria, ritroviamo forme di incontro che, spesso caldegiate dal politico, assumono un carattere maggiormente *selettivo*, dove è centrale la conoscenza delle problematiche dell'interlocutore. Nei nuovi contesti, caratterizzati da nuove e mutevoli identità, è indispensabile sforzarsi di «analizzare le relazioni sociali meno visibili, ma importantissime nello strutturare conoscenze ed identità» (Sorrentino, 2001: 118).

La visibilità della campagna elettorale è valutata (tab. 4) attraverso l'esposizione degli intervistati ad attività di mobilitazione realizzate sul territorio e che vantavano la presenza di un candidato<sup>7</sup>. La simultanea presenza delle due competizioni ha sicuramente rafforzato la campagna per le politiche: in molti casi, a iniziative realizzate specificatamente per il voto regionale, sono stati invitati candidati per il Parlamento Nazionale. Nonostante questa circostanza, la campagna elettorale per le politiche è stata meno visibile di quella per le regionali. L'esposizione alla campagna per le politiche riguarda

poco meno del 39% della selezione degli elettori intervistati. Al contrario, gli intervistati “al riparo” della campagna per le regionali sono circa il 37,5%. E’ indicativo come per le regionali non cresca solo il numero di elettori esposti ma anche quantità di occasioni di esposizione. Nel caso delle regionali il 3,6% riferisce 3 volte e il 12,5% 2 volte. Le percentuali scendono rispettivamente allo 0,9% e al 6,3% per le nazionali.

	Politiche % (N.)		Regionali % (N.)	
4 o più volte	0,1	(1)	0,1	(1)
3 volte	0,9	(6)	3,6	(25)
2 volte	6,3	(43)	12,5	(86)
1 volta	31,6	(218)	46,2	(319)
Nessuna volta	61,2	(422)	37,5	(259)
	100%	(690)	100%	(690)

Fonte: Sampugnaro (2007)

La visibilità, acquisita dalle principali formazioni politiche (tab. 5), non è sempre rapportabile alla loro consistenza numerica. Nel caso delle politiche l’esposizione riflette la forza elettorale dei partiti nelle aree oggetto di indagine: il 19,6% degli elettori risulta esposto a iniziative del Pdl, l’11,6% degli elettori a quelle del Pd, il 4,3% all’Udc, il 6,5% allo Mpa e il 3,9% alla coalizione Arcobaleno. Lo stesso non può dirsi per ciò che riguarda le elezioni dell’Assemblea Regionale Siciliana. Che la campagna per le regionali sia complessivamente più visibile (62,5%) è riconducibile, prima ancora che ai diversi vincoli delle norme elettorali, alla numerosità di soggetti candidati che insistono su un determinato territorio.

	Pdl		Pd		Udc		Mpa		Arcobaleno	
	Pol. %	Reg. %	Pol. %	Reg. %						
<b>Esposizione</b>	19,6	23,5	11,6	15,1	4,3	14,2	6,5	19,6	3,9	7,7
<b>Mobilizzazione</b>	56,1		27,2		16,7		19,4		8,1	

Tabella 6. Tipi di comunicazione diretta, per tipo di elezione. Confronto Pdl, Pd, Udc, Mpa nel 2008													
Tipi di com. diretta	Contesti	Pdl			Pd			Udc			Mpa		
		Pol.	Reg.	Dif. n.	Pol.	Reg.	Dif. n.	Pol.	Reg.	Dif. n.	Pol.	Reg.	Dif. n.
Assicurata	Partiti politici o circoli	12,2 (21)	10,6 (22)	1	7,9 (7)	9,4 (12)	5	9,0 (3)	7,7 (10)	7	12,1 (7)	17,5 (27)	20
Promossa	Comizio elettorale	26,2 (45)	23,2 (48)	3	48,9 (43)	33,0 (42)	-1	27,2 (9)	27,1 (35)	24	32,7 (19)	30,5 (47)	28
	Comizio/Convegno al chiuso	19,8 (34)	18,8 (39)	5	14,7 (13)	19,6 (25)	12	15,1 (5)	17,0 (22)	17	15,5 (9)	13,6 (21)	12
Moltiplicata	Porta a porta	5,2 (9)	7,2 (15)	6	3,4 (3)	6,2 (8)	5	6,0 (2)	13,2 (17)	15	- (0)	6,5 (10)	10
	Mercati, banchetti, luoghi pubblici	9,9 (22)	17,4 (36)	14	9,0 (8)	11,8 (15)	7	15,1(5)	11,6 (15)	10	19,0 (11)	13,6 (21)	10
Selettiva	Luogo di lavoro	4,7 (8)	3,9 (8)	-	2,2 (2)	4,7 (6)	4	6,0 (2)	3,8 (5)	3	6,9 (4)	5,2 (8)	4
	Associazioni	7,0 (12)	6,3 (13)	1	5,6 (5)	5,5 (7)	2	6,0 (2)	3,1 (4)	2	3,4 (2)	3,8 (6)	4
	Contesti privati / Feste	3,5 (6)	34,3 (19)	13	7,9 (7)	9,4 (12)	5	6,0 (5)	16,3 (21)	16	10,3 (6)	9,1 (14)	8
	Tot. Contesti	100 % (157)	100% (200)		100% (88)	100% (127)		100% (33)	100% (129)	96	100% (58)	100% (154)	96
Contatti		134	162		80	104		30	98	68	45	135	90

Nota: valori percentuali, fra parentesi i valori assoluti.

La percentuale aggiuntiva di visibilità (attorno al 4%), ottenuta nelle regionali, appare significativa ma limitata per Pdl, Pd e Arcobaleno. Diverso è il caso di Udc e di Mpa che triplicano la loro visibilità nelle regionali, passando rispettivamente al 14,2% e al 19,6%. Ci siamo chiesti a cosa sia attribuibile questo rafforzamento della visibilità, guardando alla specificità dei partiti.

A parità di condizioni iniziali, dobbiamo considerare che le modalità di mobilitazione prescelte dai partiti dipendono da tradizioni politiche e organizzative non assimilabili (tab. 6) e dalle risorse economiche disponibili (Gibson e Römmele, 2001). Il Pd e i suoi candidati investono maggiormente negli appuntamenti tradizionali come comizi o incontri all'aperto. Il Pdl rafforza le occasioni di visibilità puntando sulla comunicazione moltiplicata e sulla comunicazione selettiva e prediligendo, in questo caso, gli incontri riservati a poche persone. L'Udc rafforza, in maniera omogenea, tutte le forme

di comunicazione mentre lo Mpa investe principalmente nella comunicazione assicurata e promossa.

L'esposizione alla campagna elettorale per le politiche (analoghi sono i dati delle regionali) lascerebbe presupporre, come altrove evidenziato (Sampugnaro, 2007), la validità dell'ipotesi dell'incapsulamento, basata «sulla presenza di reti socioculturali separate e confliggenti, tendenzialmente chiuse verso l'esterno e portatrici verso l'interno di una cultura politica omogenea» la cui esistenza può essere alimentata dai partiti, da organizzazioni religiose o dagli stessi mezzi di comunicazione di massa (Legnante, 2002: 260). In questo caso la comunicazione diretta si attiverrebbe solo nei confronti di particolari nicchie di elettorato escludendone contestualmente delle altre. Ad esempio, dalla tab. 7, si evince che solo il 10% degli elettori esposti alla campagna del Pdl risulta raggiungibile anche dal Pd. Maggiormente sovrapponibili sono, in proporzione, gli elettorati dei partiti appartenenti allo schieramento di centrodestra. Il Pdl entra in contatto con 27 soggetti esposti alla campagna di Mpa e Udc. Lo Mpa risulta più idoneo a realizzare iniziative in grado di coinvolgere anche elettori dell'altro schieramento.

Tab. 7 N. di elettori esposti a comunicazione diretta per partito. Politiche 2008

	Destra	Pdl	Mpa	Udc	Pd
Destra	9	1	0	0	0
Pdl	1	134	16	11	14
Mpa	0	16	45	6	9
Udc	0	11	6	30	4
Pd	0	14	9	4	80
	9	134	45	30	80

Le differenze tra i partiti tendono ad aumentare se valutiamo la capacità di entrare in contatto con l'elettorato. L'intensità della mobilitazione è rilevata, come in altre ricerche, dal numero dei soggetti che rispondono di essere stati contattati dai partiti o dai candidati durante la campagna elettorale (Rosenstone e Hansen, 1993)<sup>8</sup>. I partiti e le coalizioni mostrano, come vedremo, una capacità profondamente diversa di mobilitazione che, in questo caso, è intesa come mobilitazione diretta e indiretta<sup>9</sup>. Appare chiaro che il risultato delle attività sia condizionato dalle scelte del singolo partito che riflettono l'interazione fra strutture sociali ed elettorali (Cox, 1999: 388)<sup>10</sup>: le norme e i tempi quindi ma anche le organizzazioni e le loro tradizioni, le risorse disponibili e quelle attivabili, etc. In termini di risultato, emerge, anche qui, una sproporzione rispetto alla capacità di attivazione dell'elettorato del Pd (27,2%) e del Pdl (56,1%) nel caso delle politiche che riscontriamo anche durante le regionali.

Il tipo di mobilitazione prevalente per le politiche (tab. 8) è fortemente caratterizzato dalla presenza del mailing: i partiti realizzano uno sforzo considerevole, tentando in alcuni casi di distribuire il materiale in ragione del tipo di elettore. Preponderante è la presenza del Pdl su questa modalità (44,2%) mentre il Pd raggiunge solo il 18,4% degli elettori selezionati. Le occasioni di mobilitazione diretta del candidato, di persona o per telefono, sono molto modeste e non superano il 7,2%. Il 9,1% dell'Udc sulla modalità "per telefono" è dovuto a una iniziativa realizzata dal partito con una voce preregistrata di Casini che invitava a votare per l'Udc. Il centrodestra mostra il primato nella gestione della campagna "fuori dai media", sia nel caso della mobilitazione diretta (sostenitori, candidati in altre competizioni ...), sia nel caso venga considerata quella indiretta (amici e familiari). Per le regionali, la distanza tra i due schieramenti tende ad allargarsi: dal confronto tra Lombardo e Finocchiaro per le regionali (l'uno espressione di una coalizione caratterizzata principalmente dall'accordo tra Pdl e Mpa, e la seconda sostenuta da una coalizione che ricomprendeva Pd, le formazioni della sinistra, insieme agli ambientalisti) si nota un complessivo rafforzamento delle forme di comunicazione diretta: i candidati sono più presenti nelle attività di mobilitazione, mentre più contenuta appare l'attività di mailing. In compenso si rafforzano tutte le attività di mobilitazione legate alle organizzazioni della campagna (sostenitori, altri candidati ...) e alla mobilitazione indiretta (familiari, amici ...). La differenza tra le due coalizioni è visibile: il raggruppamento di centrodestra è capace di penetrare il tessuto sociale sia con le organizzazioni che realizzano campagna, sia attraverso la mobilitazione basata sul passaparola.

Tab. 8 Mobilitazione per partito e per competizione elettorale. Confronto Politiche e Regionali						
Modalità	Politiche				Regionali	
	Pdl % su interv.	Mpa % su interv.	Udc % su interv.	Pd % su interv.	Lombardo % su interv.	Finocchiaro % su interv.
Di persona	3,0	0,9	0,7	2,3	3,2	1,7
Per telefono	4,2	1,6	9,1	2,2	2,3	1,0
Per posta	44,2	11,0	5,4	18,4	18,6	10,0
Tramite familiare	5,5	2,5	0,7	2,0	5,8	3,3
Tramite amici	2,2	2,2	0,4	1,9	4,8	2,5
Tramite sostenitore	7,7	4,1	1,4	2,8	13,8	5,4
Tramite candidato*	2,5	2,0	1,4	1,3	6,1	2,3
Tramite associazione	0,6	0,1	0,3	0,4	1,0	0,4
Contatti %/n.	56,1 (387)	19,4(135)	16,7(115)	27,2 (188)	45,2 (312)	23,6 (163)

Note: \* candidato in altra competizione (politica, regionale o amministrativa)

## 6. Conclusioni

La trasformazione del sistema elettorale ha condizionato lo svolgimento delle campagne elettorali. L'Italia è passata, per ciò che riguarda le politiche, da un sistema elettorale iperappresentativo e basato sulla personalizzazione del voto che ha caratterizzato le campagne dal dopoguerra fino al 1993 a un sistema misto, caratterizzato dal maggioritario nei collegi uninominali e da un correttivo proporzionale. La legge del 2005, con un impianto proporzionale con correttivo maggioritario e caratterizzato dalla presenza di liste bloccate, conferisce nuovi caratteri alla campagna elettorale rispetto al passato: si tratta di campagne meno professionalizzate e meno basate sul confronto diretto tra candidati, nel complesso meno costose per il mancato utilizzo di alcuni strumenti, già ampiamente diffusi nel 1994, con il risultato di una campagna leaderizzata dove le organizzazioni di partito riacquisiscono peso. Il confronto con le elezioni regionali siciliane ha consentito di capire come, con un contesto normativo caratterizzato dalla presenza di collegi più ridotti di livello provinciale e dal voto di preferenza, le campagne dei candidati tendono a conservare strumenti e approcci verso la propaganda elettorale che apparivano abbandonati nell'ambito delle competizioni nazionali e che risultano congruenti con il profilo post-moderno delle campagne elettorali (professionalizzazione e personalizzazione). E' importante ribadire che i partiti e i candidati interpretano i vincoli in maniera difforme, in ragione delle peculiarità culturali e politiche, della natura delle organizzazioni territoriali. Queste peculiarità sono ravvisabili nelle scelte operate dai singoli candidati

ma, in maniera più distinta, nel risultato delle attività di mobilitazione. Da questo punto di vista, la trasformazione delle campagne elettorali in senso postmoderno appare legata a una molteplicità di fattori, tra cui l'avanzamento tecnologico, le peculiarità istituzionali, la natura dei partiti politici. Se non si possono escludere spinte imitative, queste ultime non sono in grado di spiegare la velocità del cambiamento e la sua traiettoria, né tanto meno il ritorno a modalità di campagna, tipiche di un repertorio di strumenti utilizzati nel passato, o la compresenza temporale di campagne che assumono profili diversi in ragione del quadro regolativo. La ricerca mette in luce come gli attori politici – candidati e partiti – abbiano costruito strategicamente la loro campagna: la scelta degli strumenti, o la preferenza per alcuni di essi appare condizionata, più che da un criterio della disponibilità di nuovi strumenti e approcci verso la campagna, dalle risorse disponibili e dai vincoli contestuali.

---

<sup>1</sup> Le campagne elettorali in esame sono state svolte in momenti diversi, anche se vicini: la data delle elezioni politiche era fissata per il 9 e 10 aprile 2006; poco dopo, 28 maggio 2006, - si sono svolte le elezioni regionali .

<sup>2</sup> Sono realizzate in un periodo precedente alla competizione elettorale, in larga parte dei casi, a pochi giorni dalla scadenza elettorale. In alcuni casi è stato necessario completare l'intervista in un periodo successivo alla data delle elezioni, con l'ausilio del responsabile della campagna, o procedere alla selezione di altra candidatura, come nel caso di Enzo Bianco.

<sup>3</sup> Mi riferisco a Michele Cappella, coordinatore dei DS, e Melina Fragalà per lo Mpa.

<sup>4</sup> Sulla costruzione di un indice sulla professionalizzazione delle campagne Gibson e Römmele (2001, 2006), Strömbäck (2009).

<sup>5</sup> La prima dimensione pesa per 0,20, la seconda per 0,40 (0,20 Ufficio Stampa, 0,10 Internet, 0,10 spot ), la terza per 0,40 (0,20 per Agenzie Esterne o Consulenti, 0,10 per diversificazione centro-periferia e 0,10 per *Fund Raising*).

<sup>6</sup> La ricerca ha riguardato 254 famiglie per un totale di 690 persone intervistate, selezionate nelle provincie di Catania, Siracusa e Caltanissetta: contattate all'inizio della campagna, sono state ricontattate prima della fine delle elezioni e dopo il voto.

<sup>7</sup> “Nel corso della campagna elettorale per le politiche 2008 ha avuto l'opportunità di conoscere o solo di incontrare un candidato al Parlamento Nazionale/ Parlamento Regionale? Se la sua risposta è affermativa, la invitiamo a indicare il contesto”.

<sup>8</sup> Un altro strumento per confrontare il livello di mobilitazione è il tipo di spesa affrontata dai partiti e dai candidati (Johnston, Pattie, 1995), tuttavia non facilmente applicabile nel contesto italiano dove le spese realmente sostenute dai candidati rimangono in una zona grigia.

<sup>9</sup> La mobilitazione può avvenire, secondo Rosenstone e Hansen<sup>9</sup> (1993: 27) in forma *diretta* (che ricorre quando partiti, comitati o gruppi d'interesse prendono contatto con i votanti per spingerli a votare) o in forma *indiretta* (nel caso in cui la gente è spinta dai suoi *social networks*, dove troviamo amici, parenti, colleghi di lavoro, vicini). La mobilitazione è intesa in questo senso come un processo a due stadi: quella diretta va dai partiti a una certa porzione d'elettori attraverso una pluralità di metodi; quella indiretta prevede che l'informazione

---

trasferita al primo livello venga ulteriormente trasmessa attraverso i *networks* sociali ad un più largo numero d'elettori . Anche McLurg (2004), Niven ( 2004).

<sup>10</sup> Lo sforzo dipende “first, how effort translates into votes, second, how votes translate into seats; third, how seats translate into portfolios” (Cox, 1999: 388).

### *Bibliografia*

Bentivegna S. (2002). *Politica e nuove tecnologie della comunicazione*, Laterza: Roma.

Blumler J. G., Kavanagh D. (1999), “The third age of political communication: influences and features”, *Political Communication*, 16, 3, pp. 209-230.

Chiara G. (2005), “Osservazioni sulla riforma elettorale in Sicilia”, *Le Istituzioni del Federalismo*, 5, pp. 707-735.

Clementi F. (2004), *Commento alla lett. a) comma 1, art. 4. Le leggi elettorali regionali tra stabilità governativa e rappresentanza delle minoranze*, in B. Caravita di Toritto (a cura di), *La legge quadro n. 165 del 2004 sulle elezioni regionali*, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 115-141.

Cotta M., Verzichelli L. (2008), *Il sistema politico italiano*, Bologna: Il Mulino.

Cox G. W (1999), “Electoral rules and calculus of mobilization”, *Legislative Studies Quarterly*, Vol. 24, n. 3, pp. 387-419.

D'Alimonte R. (2001), “Mixed Electoral Rules, Partisan Realignment, and Party System Change in Italy” in: Shugart, M., Wattenberg, M., *Mixed-Member electoral systems: the best of both worlds?*, Oxford: Oxford University Press pp. 323-50.

Delli Carpini M. X. (1996), "Voters, Candidates, and Campaigns in the New Information Age. An Overview and Assessment", *Press/politics*, 1, 4, pp. 36-56.

Duverger M. (1954), *Political parties: Their organization and activity in the modern State*, London: Methuen.

Fabbrini S. (1999), *Il Principe democratico*, Roma-Bari: Laterza.

Farrell D. (2003), *Electoral Systems: A Comparative Introduction*, London: Palgrave Macmillan.

- 
- Farrell, D. (1996), 'Campaign Strategies and Tactics', in L. LeDuc, R.G. Niemi and P. Norris (eds), *Comparing Democracies: Elections and Voting in Global Perspective*, Thousand Oaks CA: Sage, pp. 160–83.
- Farrell D.M e Webb P. (2000), "Political party as Campaign organizations", in: Dalton R. J. e Watterberg M. P. (eds). (2000). *Parties without partisan. Political Change in Advanced Industrial Democracies*, Oxford: Oxford University Press, pp.102-128.
- Feltrin P., Fabrizio D. (2007), "Proporzionale con premio di maggioranza: un sistema elettorale (inconsapevolmente) efficace", in P. Feltrin, P. Natale, L. Ricolfi (eds), *Nel segreto dell'urna : un'analisi delle elezioni politiche del 2006*, Torino: UTET, pp. 111-140.
- Fusaro C. (2004), "La forma di governo regionale: pregi e difetti di una soluzione che funziona", in Ceccanti S. & Vassallo S., *Come chiudere la transizione*, Bologna: il Mulino, pp. 167- 186.
- Gandy O. H. Jr (2001), "Dividing practices: segmentation and targeting in the emerging public sphere", in: Bennett W.L. e Entman R.M. (eds). *Mediated politics. Communication in the future of democracy*, Cambridge: Cambridge University Press, pp. 141-159.
- Gibson, R., Römmele, A. (2001), "Changing Campaign Communications: A Party-Centered Theory of Professionalized Campaigning", *The Harvard International Journal of Press/Politics*, 6, 4, pp. 31–43.
- Gibson, R., Römmele, A. (2006), "Measuring the Professionalization of Political Campaigning". Paper presented to the 3rd International Political Marketing Conference, Cyprus College.
- Gigliotti, A. (2005), "Pro e contro delle nuove leggi elettorali per la Camera e il Senato", *Nomos*, 10, n. 3, pp. 65-86.
- Itanes (2008), *Il ritorno di Berlusconi. Vincitori e vinti nelle elezioni del 2008*, Bologna: Il Mulino.
- Itanes(2006), *Dov'è la vittoria? Il voto del 2006 raccontato dagli italiani*, Bologna: Il Mulino.
- Johnston R., Pattie C. (1995), "The Impact of Spending on Party Constituency Campaign at British General Elections", *Party Politics*, 1, pp. 261-273.
- Laakso, M., Taagepera, R. (1979), "Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe", *Comparative Political Studies*, 12, pp. 3-27.
- Legnante G.( 2002), "Tra influenza e incapsulamento: cittadini comunicazione e campagna elettorale", in M. Caciagli e P. Corbetta (eds), *Le ragioni*

- 
- dell'elettore. *Perché ha vinto il centrodestra nelle elezioni italiane del 2001*, Bologna: Il Mulino, pp. 233-273.
- Lijphart, A. (1999), *Le democrazie contemporanee*, Bologna: Il Mulino.
- Lijphart A. (1994), *Electoral Systems and Party Systems. A Study of Twenty-Seven Democracies 1945-1990*, Oxford: Oxford University Press.
- Livolsi M., Volli U. (1995) (eds), *La comunicazione politica tra prima e seconda repubblica*, Milano: Franco Angeli.
- Mair, P., Muller, W. C., Plasser, F. (2004), *Political parties & electoral change*, London: Sage.
- Mancini P. (1993) (eds), *Persone sulla scena. La campagna elettorale del 1992 in televisione*, Torino: Rai/Eri.
- Mancini P. e Mazzoleni G. (1995) (eds), *I media scendono in campo*, Torino: Nuova Eri.
- Mancini, P., Mazzoleni, G. (1994) (eds), *I media scendono in campo. Le elezioni politiche 1994 in televisione*, Torino, Nuova Eri,
- Marletti, C., Roncarolo, F. (2000), "Media influence in the Italian transition from consensual to a majoritarian democracy", in: R. Gunther, A. Mughan (eds), *Democracy and the media: a comparative prospective*, New York, Cambridge University Press,
- Mazzoleni, G. (1998), *La comunicazione politica*, Bologna: Il Mulino.
- McLurg S. 2004, "Indirect Mobilization. The Social Consequences of Party Contact in an Election Campaign", *American Politics Research*, vol. XXXII, 4, July 2004. pp. 406-443.
- Morcellini M. (1995) (eds), *Elezioni di Tv*, Genova: Costa e Nolan.
- Negrine R. (2001), "La professionalizzazione della comunicazione politica: l'esperienza inglese", *Comunicazione Politica*, vol. II, 1: 9-27.
- Nicotra I., "Ipotesi di lavoro per una nuova legge elettorale", Paper del Forum di *Quaderni Costituzionali* su <http://www.forumcostituzionale.it/site>.
- Niven D. (2004), "The Mobilization Solution? Face-to-Face Contact and Voter Turnout in a Municipal Election", *The Journal of Politics*, vol. LXVI, 3, pp. 868-884.
- Norris P. (2000), *A virtuous circle. Political communication in postindustrial societies*, New York: Cambridge University Press.
- Norris P. (2004), *Electoral Engineering: Voting Rules and Political Behavior*, New York: Cambridge University Press
- Norris, P. (2003), "Campaign communications", in: L. De Luc, R.G. Niemi, P. Norris (eds), *Comparing democracies 2*, London: Sage.
- Pasquino G. (2006), *I sistemi elettorali*, Bologna: Il Mulino.

- 
- Plasser F., Plasser G. (2002), *Global Political Campaigning. Worldwide Analysis of Campaign Professionals and Their Practices*, Westport: Praeger.
- Roncarolo F. (2009), "The low intensity media campaign", in J. Newell, *The Italian General Election of 2008. Berlusconi Strikes Back*, Manchester: Palgrave Mcmillan, pp. 156-176.
- Roncarolo, F. (2007), "Modelli di campaigning a confronto. Le strategie comunicative di Berlusconi e Prodi nella campagna elettorale permanente italiana", in Mancini (eds), *La maratona di Prodi e lo sprint di Berlusconi*, Roma: Carocci.
- Rosenstone S.J., Hansen J.M., (1993), *Mobilization, participation, and democracy in America*, New York: MacMillan.
- Sampugnaro R. (2007), "Fare campagna fuori dai media. Tendenze postmoderne e persistenze tradizionali a Catania: un confronto fra amministrative ed europee", in C.Marletti (eds), *Il leader postmoderno. Studi e ricerche sulla mediatizzazione delle campagne elettorali locali*, ilanM: Franco Angeli, pp. 415-453
- Sampugnaro, R. (2006), *Dentro la campagna. Partiti, candidati e consulenza politica*, Acireale: Bonanno Editore,
- Sartori, G. (1994), *Ingegneria costituzionale comparata*, Bologna: Il Mulino,
- Semiatin R. (2008) (eds), *Campaign on the cutting edge*, Washington D.C.: CQPress.
- Shugart M. (2001a), "Electoral 'efficiency' and the move to mixed member systems", *Electoral Studies* n. 20, pp. 173–193.
- Shugart, M., (2001b), "Extreme electoral systems and the appeal of the Mixed-Member electoral systems alternative" in: Shugart, M., Wattenberg, M., *Mixed-Member electoral systems: the best of both worlds?*, Oxford: Oxford University Press, pp. 25-49
- Shugart, M., Wattenberg, M. (2001), "Mixed-Member electoral systems: a definition and a typology", in idem *Mixed-Member electoral systems: the best of both worlds?*, Oxford, Oxford University Press,
- Sorrentino C. (2001), *Geometrie variabili. Luoghi, forme e strategie della comunicazione politica*, Napoli, Ipermedium libri.
- Stanyer J. (2007), *Modern political communication*, Cambridge, Polity.
- Strömbäck J., (2009), "Selective Professionalisation of Political Campaigning: A Test of the Party-Centered Theory of Professionalised Campaigning in the Context of the 2006
- Sussman G., (2005), *Global electioneering: campaign consulting, communications, and corporate financing*, Lanham: Rowman & Littlefield.

---

Swanson D.L, Mancini P. (eds) (1996), *Politics, media and modern democracy. An international study of innovations in electoral campaigning and their consequences*, Westport: Praeger.



# **Primarie. Ricette di partecipazione per partiti in cerca di leaders (e di legittimazione)**

di Antonella Seddone (Università di Torino) e Marco Valbruzzi (Università di Bologna)

## *1. Primarie fra leadership e partecipazione. E i partiti?*

Ci sono numerosi indicatori che ci inducono a considerare la personalizzazione della politica come una delle prospettive più efficaci per comprendere il mutamento dei partiti politici nelle democrazie moderne. I partiti non sono più quelle organizzazioni gerarchico-burocratiche di cui Michels (1966) aveva intuito le inclinazioni oligarchiche. Quella fase ben descritta da Duverger (1961) è stata superata e l'organizzazione del partito si configura come un sistema di tecnici ed esperti che sostengono il "principe" con le loro competenze di natura comunicativa e strategica (Panebianco 1982, Calise 2000; 2007). Le risorse mobilitanti dei partiti di massa sono state sostituite da ben più efficaci tecniche di *marketing* politico che, similmente a ciò che avviene nel mercato economico, mirano ad offrire un prodotto al consumatore. I partiti "vendono" la loro proposta politica, i loro programmi, le loro etichette, ma soprattutto vendono i loro *leaders*. Per dirla con Pasquino (2010, 21), «il leader è il messaggio». Più efficaci in un'ottica «pigliatutti» (Kirchheimer 1966) per la quale si deve prescindere dalle caratterizzazioni ideologiche e travalicare i confini organizzativi della *membership* al fine di rivolgersi all'intero elettorato. In questa logica il leader diventa una sorta di scorciatoia cognitiva in grado di surrogare la forza ideologica che teneva salda la coesione del partito ed era in grado di mobilitare in maniera più efficace l'elettorato.

È evidente che tutto questo discorso si collega in maniera diretta alle elezioni primarie e alla selezione delle candidature. Se i candidati sono le «*facce*» (Katz 2001, 278) attraverso cui il partito compete nell'arena elettorale, è evidente che la scelta dei candidati si configura come un momento cruciale di strategia pre-elettorale. Le primarie sembrano inserirsi in uno spazio vuoto fatto di richiesta di partecipazione incisiva e di declinante legittimità che si abbatte sui partiti politici, sempre più spesso oggetto di attacchi antipartitici e antipolitici. Le primarie sono parte di un tentativo avviato dai partiti politici per ritrovare la partecipazione e la legittimazione perdute. Si tratta di un rimedio strumentalmente utilizzato dai partiti per rifondare il loro rapporto con

iscritti e simpatizzanti e, al contempo, per dare una legittimazione ulteriore ai candidati selezionati con questo metodo. Ciò significa che essi utilizzano le primarie ben consci delle potenzialità partecipative e comunicative che queste evocano e, quindi, fermamente intenzionati a “governarle”, riservandosi un ruolo decisivo forte dietro la retorica dell’inclusività e della democratizzazione dei processi decisionali interni. Le primarie non sono dotate di una logica autonoma, sono “strumenti di democrazia” secondo Valbruzzi (2007) – di partecipazione diremo in questa sede – ma soprattutto sono strumenti nelle mani dei partiti che necessitano di nuove fonti di legittimazione.

Il tema è controverso. Attorno alle primarie circolano pregiudizi piuttosto radicati, legati all’idea che questa commistione di inclusività ed esternalizzazione del potere decisionale sulle candidature conduca ad un indebolimento della coesione organizzativa del partito e, parallelamente, sancisca l’avvento definitivo e irreversibile della personalizzazione politica. Molte perplessità riguardano poi un ipotetico effetto negativo della competizione primaria sulle elezioni generali (Hacker 1965; Bernstein 1977). Anche in questo caso la letteratura sul tema è divisa e non c’è accordo sull’ipotesi che primarie altamente competitive danneggino la successiva competizione elettorale (Djupe e Peterson 2002; Peterson e Djupe 2005). La proiezione all’esterno della conflittualità interna al partito, derivante dalla lotta per la selezione dei candidati, potrebbe produrre l’immagine di un partito diviso, radicalizzando lotte interne all’organizzazione e indebolendo il sostegno e la fiducia degli elettori. Altre perplessità riguardano più specificamente la personalizzazione innescata dalle primarie e l’idea che lo spostamento del elettorato all’esterno dei confini organizzativi del partito possa mettere a repentaglio l’equilibrio classico di *responsibility* e *responsiveness* (Hopkin 2001). Infine il terzo aspetto che crea qualche perplessità sull’uso delle primarie è relativo al rischio che la generalizzazione degli incentivi selettivi e collettivi, cioè l’esternalizzazione del potere di selezione delle candidature, rimoduli il rapporto fra iscritti e partito, introducendo i (s)elettori delle primarie come nuova categoria partecipativa (Katz e Mair 2009). Infatti, i votanti delle primarie si trovano ad esercitare un potere decisivo prima negato agli iscritti e tenuto stretto dai dirigenti: il rischio è quello di indebolire e marginalizzare strategicamente, secondo Katz e Mair (1994), il ruolo e il controllo dei quadri intermedi per rafforzare un’ampia platea di elettori meno attenta, meno presente e quindi più manipolabile e indirizzabile secondo i precisi interessi delle coalizioni dominanti nei partiti. Le primarie viste così sembrerebbero pericolose, dannose, a tratti minacciose. Ma allora perché i partiti vi fanno ricorso sempre più frequentemente? Una prima spiegazione l’abbiamo abbozzata e riguarda le potenzialità partecipative

delle primarie e le indubbe ricadute positive in termini di credibilità, legittimità e democraticità. In secondo luogo, le primarie hanno una forza comunicativa molto efficace per la mobilitazione degli elettori. Infine, le primarie servono per risolvere le lotte interne sulle candidature “senza spargimenti di sangue”, per parafrasare Popper. Le primarie nel contesto italiano sono soprattutto degli strumenti di partecipazione nelle mani dei partiti politici che le promuovono. Tenuto conto dei rischi che la letteratura sul tema dei partiti descrive efficacemente a proposito del ricorso alle elezioni primarie, è opportuno analizzare questo tema partendo proprio dai partiti che le “utilizzano”. Le primarie sono a pieno titolo delle strategie partitiche cui ricorrere per selezionare delle candidature con l’indubbio rischio di aprire la competizione anche a soggetti esterni/estranei dal partito, ma con il probabile vantaggio di trovare un palcoscenico particolarmente importante per iniziare la campagna elettorale e, soprattutto, quello di godere di una candidatura legittimata esternamente, ammiccando a una prassi democratizzante efficace in termini comunicativi per attori politici sempre più spesso oggetto di critiche antipartitiche e antipolitiche.

## *2. Primarie Italian Style: Firenze e Bologna*

Osservare le primarie a livello locale consente di cogliere in maniera più efficace tutte le sfumature riguardanti le conseguenze prodotte da queste particolari votazioni da un punto di vista partecipativo. Come è già stato anticipato, le primarie sono dei metodi di selezione delle candidature che ben si adattano alle competizioni elettorali di ispirazione maggioritaria. La legge elettorale che regola le elezioni amministrative prevede il voto diretto per il candidato sindaco e ha chiaramente un’impostazione di tipo maggioritario, in funzione di una preminenza degli esecutivi (Caciagli e Di Virgilio 2005). Va da sé che in un simile contesto di regole elettorali le primarie divengono ancor più efficaci nella selezione delle candidature, in vista della connotazione personalizzante dell’esito elettorale che producono. In sostanza, se già le elezioni amministrative italiane si muovono su un piano di spiccata personalizzazione, con le primarie questo tratto viene esaltato.

Con tutte le riserve concernenti l’analisi di casi di studio locali, circoscritti e strettamente legati al contesto socio-politico in cui si dipanano le vicende analizzate, siamo dell’opinione che i casi di Firenze e Bologna siano particolarmente azzeccati per “raccontare” le primarie italiane. Intanto perché si tratta di due importanti città, espressioni della subcultura rossa, con partiti sempre meno radicati sul territorio, ma ancora capaci di dominare la politica a

livello locale. Le nostre considerazioni, non direttamente generalizzabili, non consentiranno di interpretare efficacemente l'intero, variegato, spettro delle primarie all'italiana, ma certamente rappresentano un valido punto di partenza per l'osservazione del comportamento nelle primarie dei partiti e del rapporto che questi instaurano con il loro elettorato. Anche in questo caso, noteremo differenze piuttosto nette fra le due primarie con differenti atteggiamenti strategici adottati dal partito e una diversa propensione partecipativa dei votanti.

Le primarie sono strumenti nelle mani dei partiti che le organizzano. È per questo motivo che determinate scelte strategiche nell'organizzazione e nella costruzione delle primarie ne influenzano, inevitabilmente e direttamente, competizione e partecipazione. In alcuni casi i partiti subiscono le primarie, in altri casi le dominano, in altri ancora le governano loro malgrado per contingenze politiche che pretendono, secondo «*la tesi della "patata bollente"*» (Pasquino 2009, 247), per incapacità degli stessi partiti, l'intervento esterno dei simpatizzanti o degli elettori. La realtà politica, soprattutto a livello locale, è multiforme ed è difficile trovare tipi ideali su cui fondare un'ipotesi generale relativa alle primarie. E, francamente, non è neanche nelle intenzioni di questo lavoro. Più umilmente si tenterà, attraverso l'analisi di due casi di primarie<sup>1</sup>, di tracciare delle linee-guida che permettano di interpretare il ruolo dei partiti nella costruzione, promozione, organizzazione delle primarie

I partiti possono assumere stili di primarie differenti per raggiungere scopi differenti oppure perché influenzati dal contesto nel quale si muovono. I casi di Bologna e Firenze si rivelano molto utili per esplorare il ruolo del partito nella costruzione strategica di elezioni primarie.

Il primo elemento da considerare è lo sfondo in cui i partiti si muovono nell'organizzazione di queste votazioni. A Bologna come a Firenze le primarie erano una strada obbligata per il Partito Democratico che nel proprio statuto prevede il ricorso a questo metodo in caso di candidato *incumbent* non rieleggibile. Nei due contesti, questa ineluttabilità delle primarie viene solo declinata in maniera differente. Per conoscerne i motivi bisogna, però, fare un passo indietro.

A Firenze il sindaco in carica Domenici concludeva il secondo mandato e, pertanto, non poteva ripresentarsi alle elezioni amministrative. Compito del partito era quello di individuare una valida alternativa in grado di incarnare quella «continuità innovatrice» che conservasse i consensi per il sindaco

---

<sup>1</sup> Sulla perdurante, per quanto spesso sconosciuta, utilità della «comparazione a coppie» di casi importanti e cruciali si veda il recente contributo di Tarrow (2010).

uscente<sup>2</sup>, trovando però una proposta alternativa capace di attrarre nuovi elettori e di dare un nuovo impulso alla politica locale. A Bologna lo scenario era diverso. Il sindaco uscente Sergio Cofferati aveva dichiarato la sua indisponibilità a una eventuale ricandidatura adducendo motivazioni di natura familiare che, in realtà, mal celavano un rapporto complicato con il partito e con la stessa città. Tanto complicato che il ritiro di Cofferati fu accolto con sollievo dal PD (nazionale e locale), il quale poteva quindi procedere alla selezione (o incoronazione) di una candidatura più partitica e meno problematica attraverso le primarie.

Le prospettive strategiche del partito nei due contesti erano simili, tuttavia alcune sfumature hanno prodotto scelte organizzative differenti: in primo luogo, rispetto alle forze politiche ammesse alla competizione primaria, si nota come, a Bologna, il PD scelse di promuovere delle primarie chiuse, circoscritte al partito, escludendo di fatto le altre forze della coalizione. A Firenze, dopo aspre discussioni, si optò, invece, per l'organizzazione di primarie di coalizione. Dal punto di vista dell'elettorato si notano altre differenze: a Firenze tutti potevano votare e tutti potevano candidarsi; a Bologna se l'elettorato attivo godeva delle medesime regole inclusive fiorentine, per quello passivo furono introdotte norme più vincolanti<sup>3</sup>.

Le regole che determinano il elettorato attivo e passivo sono un buon presupposto per inquadrare le primarie. A Firenze le primarie furono organizzate in maniera tale da essere aperte, inclusive e competitive, correndo il rischio di favorire incursioni di elettori provenienti dallo schieramento avverso; a Bologna invece si scelse di percorrere la strada sicura rappresentata dalle primarie di partito, con candidature sicure e fedeli in funzione di una mobilitazione "appartenente" strettamente partitica.

Però, la differenza sostanziale fra i due casi si riscontra nell'organizzazione del partito e, in particolare, nella capacità delle sue coalizioni interne di attori dominanti di intervenire sui processi di selezione delle candidature nella fase delle cosiddette "primarie invisibili". È in questa fase che i partiti possono influenzare l'esito delle primarie, utilizzando gli *endorsements*. Si tratta di dichiarazioni pubbliche di sostegno ai candidati rese da esponenti di spicco del partito, sia nella sua dimensione organizzativa locale sia, e soprattutto, in quella nazionale. L'*endorsement*, con la sua diffusione e pubblicizzazione,

---

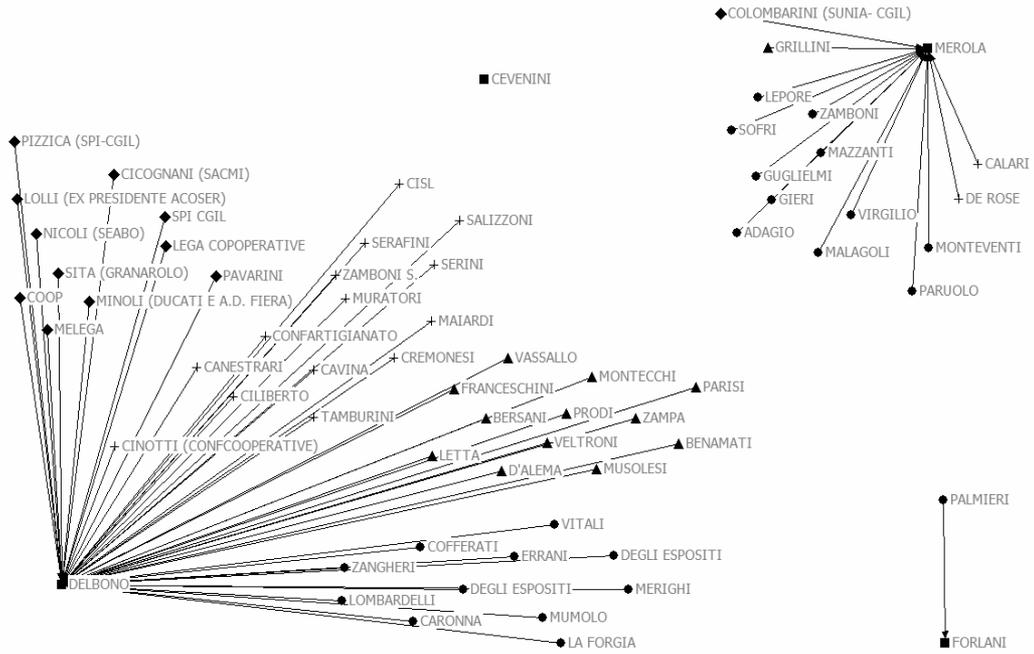
<sup>2</sup> I sondaggi condotti da IPR Marketing per conto de "Il Sole 24 Ore" nell'ambito dell'indagine *Governance Poll* che misura il gradimento dei cittadini nei confronti dei sindaci, presidenti di provincia e presidenti di regione hanno sempre riscontrato un ampio gradimento dei fiorentini nei confronti di Domenici.

<sup>3</sup> L'elettorato passivo era consentito solo ai "fondatori del PD", ovvero a coloro che avevano partecipato alle elezioni dirette per la segreteria del partito il 14 ottobre 2007.

consente alla coalizione dominante del partito di lanciare potenti messaggi all'elettorato sulla preferibilità di un candidato rispetto ad un altro e lanciano un monito molto preciso anche ai livelli intermedi dell'organizzazione partitica. Questo significa che, se la coalizione dominante del partito è coesa e capace di convergere compattamente su un unico candidato, riesce a indirizzare i risultati delle primarie verso un esito ad esso favorevole. L'idea che le primarie indeboliscano il partito a vantaggio dei candidati selezionati viene in parte smentita da questo processo che, nelle "primarie invisibili", mette al centro il ruolo del partito, con le sue priorità organizzative: selezionare un candidato in grado di vincere le elezioni, integrato nel partito e fedele (coerente) alle sue logiche. In altre parole, in quei casi in cui la coalizione dominante del partito riesce a delineare una candidatura condivisa, può, rendendo pubbliche le proprie preferenze, trainare il sostegno del elettorato e, da un punto di vista interno, controbilanciare spinte conflittuali interne all'organizzazione. Viceversa, qualora la coalizione dominante non sia in grado di sostenere in maniera coesa una candidatura si aprirà la strada per un conflitto partitico più acceso e per una maggiore dispersione di voto.

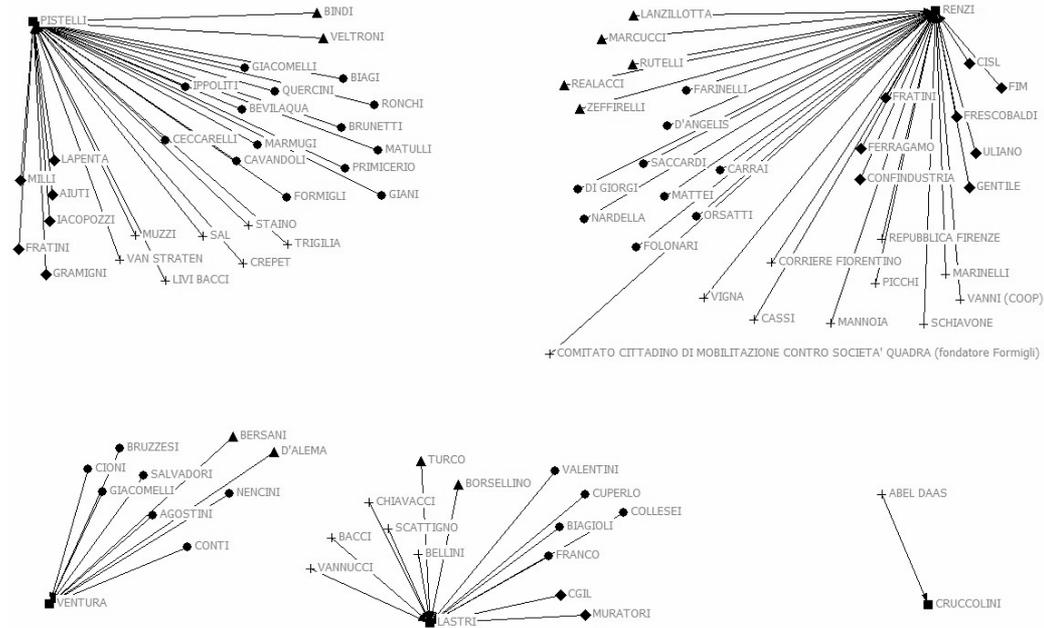
Osservate da questa prospettiva, i casi di Bologna e Firenze diventano emblematici. La fig. 1 per Bologna e la fig. 2 per Firenze descrivono il posizionamento degli *endorsements* sui singoli candidati. Osservare la disposizione degli esponenti bolognesi e fiorentini del PD sui singoli candidati permette di notare la diversità delle strategie partitiche perseguite nei due contesti. Se a Bologna il partito locale e nazionale converge compattamente sul sostegno a Delbono, trainando il consenso di ampi settori del mondo associativo, imprenditoriale e culturale cittadino, a Firenze emerge una spaccatura netta del partito sui vari candidati.

Fig. 1. Endorsements (Bologna)



Legenda: esponenti politici locali ●; esponenti politici nazionali ▲; rappresentanti del mondo economico e produttivo ◆, *opinion leaders* ed esponenti del mondo associativo e culturale +.

Fig. 2. Endorsements (Firenze)



Legenda: esponenti politici locali ●; esponenti politici nazionali ▲; rappresentanti del mondo economico e produttivo ◆, *opinion leaders* ed esponenti del mondo associativo e culturale +.

A Bologna il partito è in grado di definire un “candidato prediletto” su cui indirizzare le preferenze degli elettori delle primarie. Gli altri concorrenti, per quanto fossero esponenti della politica locale, restano comparse chiamate a legittimare e a dare un senso alla votazione. A Firenze il partito non è in grado di produrre alcuna indicazione preferenziale sui candidati e i nomi in lizza emergono del tutto spontaneamente con un tratto antipartitico piuttosto marcato. Difatti, seppure tutti i candidati (ad eccezione di Cruccolini) siano espressione del PD, si pongono in contrasto rispetto al partito dando vita ad una campagna elettorale all’insegna dell’affrancamento rispetto all’organizzazione partitica.

La competizione fra i candidati assume, a Bologna, l’aspetto di una lotta personale condotta però sotto l’ombrello dell’organizzazione partitica. Detto altrimenti, su tutta la campagna elettorale condotta dai singoli candidati pesa l’ineluttabilità dell’esito elettorale delle primarie: la vittoria scontata di Delbono. Di conseguenza gli altri contendenti si misurano su un piano differente, quello degli inseguitori diretti del *favorite son*, intenzionati non a vincere, ma a capitalizzare al massimo il loro risultato personale da far pesare poi in sede post-elettorale. Non è un caso che a vincere la competizione fra le

seconde file sia stato il candidato meno partitico e più personalizzato che, proprio in virtù di questa sua libertà, può giocare la carta della personalizzazione in maniera più spregiudicata rispetto ai suoi sfidanti.

A Firenze la situazione è differente. Non si riesce a definire un candidato favorito, poiché nessuno dei concorrenti può vantare un più ampio ventaglio di sostenitori. Pertanto la campagna elettorale viene giocata su un piano fortemente “personalizzato” in cui i singoli candidati tentano di tracciare una netta linea di demarcazione rispetto al partito. La spaccatura organizzativa interna al partito era diventata una risorsa mobilitativa particolarmente importante per i vari competitori, che potevano utilizzare più facilmente la retorica antipartitica ed antipolitica per accreditare una propria *leadership* personale, svincolata dall’organizzazione partitica.

Le diverse conformazioni dei reticoli degli *endorsements* nei due casi ci porta, quindi, a considerare le primarie dei veri e propri strumenti (potenzialmente) in mano ai partiti. A Bologna l’intenzione del PD era quella di produrre una candidatura forte “partiticamente”, utilizzando le primarie come una strategia di consacrazione di una candidato d’apparato. A Firenze manca questa “costruzione” strategica perché la struttura organizzativa del partito non lo consentiva e le spaccature in seno alla coalizione dominante non erano sanabili. Si è assistito, dunque, a uno scenario competitivo altamente personalizzato e a una campagna elettorale condotta in maniera piuttosto negativa da parte di tutti i candidati, più verso il partito che non verso i diretti concorrenti. In sostanza, i partiti a Firenze si ritraggono per lasciare spazio a una competizione fra aspiranti *leaders*, pronti a prendere le distanze dal partito.

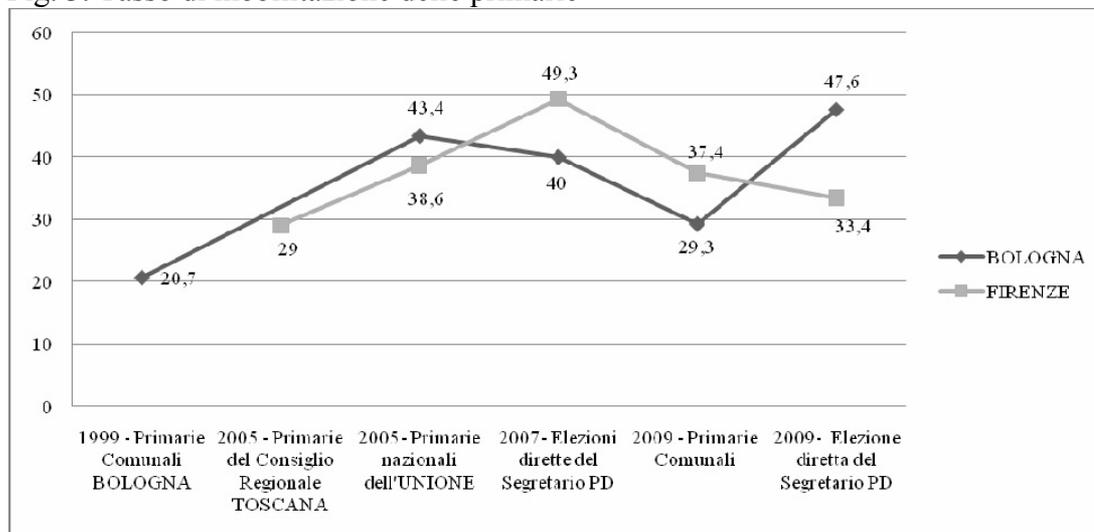
I presupposti che fanno da sfondo a queste primarie hanno inevitabilmente delle conseguenze rilevanti sui livelli di partecipazione e, non di meno, sui risultati delle elezioni generali. Di questo ci occuperemo nei prossimi paragrafi.

### 3. *La partecipazione*

Il primo elemento che consente di “misurare” il successo delle elezioni primarie riguarda senza dubbio la partecipazione che queste elezioni hanno saputo sollecitare. A Bologna come a Firenze si registra un raffreddamento dell’attenzione partecipativa dei votanti delle primarie (vedi fig. 3): il tasso di

mobilitazione<sup>4</sup> delle primarie comunali rispetto alle precedenti consultazioni del 2007 per l'elezione del leader del PD si riduce di quasi 11 punti percentuali a Bologna e di circa 12 punti percentuali a Firenze.

Fig. 3. Tasso di mobilitazione delle primarie



Tuttavia, il mero dato quantitativo relativo alla partecipazione non ci consente di apprezzare le differenze che distanziano queste due esperienze e, per questo motivo, facciamo ricorso a dati di *survey* su queste due rilevazioni<sup>5</sup>. Il confronto fra i risultati reali e i dati di *survey* permette di evidenziare le prime valutazioni sull'esito delle primarie e sulla qualità della rilevazione (vedi tab. 1).

Come era facile aspettarsi, le primarie bolognesi si sono caratterizzate per una bassa competitività. Difatti il voto degli elettori converge compattamente su Delbono che da solo conquista il 50% delle preferenze. Nelle retrovie della competizione bolognese è Cevenini (23,4%) a conquistare il maggior numero di preferenze, a conferma dell'efficacia della sua retorica apartitica e altamente personalizzata. Lo scenario fiorentino, altrettanto prevedibilmente, si configura per un'alta competitività. Renzi scongiura l'ipotesi di un "ballottaggio primario" per una manciata di voti (40,5%)<sup>6</sup> e distanzia il suo

<sup>4</sup> Il tasso di mobilitazione viene calcolato utilizzando come riferimento il numero dei votanti del partito (o della coalizione) alle successive consultazioni elettorali.

<sup>5</sup> I dati utilizzati provengono da una rilevazione di exit-poll condotta nei giorni delle primarie bolognesi (13-14 dicembre 2008) e fiorentine (15 febbraio 2009).

<sup>6</sup> Le primarie fiorentine prevedevano che, qualora nessuno dei candidati avesse raggiunto almeno il 40% delle preferenze, si tenesse un turno di ballottaggio fra i due candidati più votati al primo turno.

diretto sfidante di circa 13,6 punti percentuali a riprova che la competizione fiorentina era ben poco scontata. Per quanto concerne la nostra rilevazione, i dati sembrano corroborare l'affidabilità della nostra indagine: a Bologna come a Firenze la proporzione delle preferenze ottenute dai candidati, rilevate tramite l'exit-poll, si allinea alle tendenze reali. Tuttavia, è possibile osservare una certa, non eccessiva, sottorappresentazione dei candidati vincitori. A Bologna, Delbono è sottostimato di circa il 4,7%, mentre per il fiorentino Renzi il divario fra rilevazione e risultati reali si attesta attorno al 4,5%.

Tab. 1. Primarie comunali di Bologna e Firenze, risultati reali e risultati exit-poll		
<b>BOLOGNA</b>		
<i>Candidato</i>	<i>Risultati reali</i>	<i>Risultati exit poll</i>
Lapo Pistelli	26,9	29,3
Michele Ventura	12,5	11,9
Matteo Renzi	40,5	35,0
Daniela Lastri	14,6	17,1
Eros Cruccolini	5,5	6,7
<i>Totale voti validi</i>	<i>37271</i>	<i>1610</i>
<b>FIRENZE</b>		
<i>Candidato</i>	<i>Risultati reali</i>	<i>Risultati exit poll</i>
Flavio Delbono	50,0	46,3
Maurizio Cevenini	23,4	23,5
Andrea Forlani	5,1	7,6
Virginio Merola	21,5	22,6
<i>Totale voti validi</i>	<i>24810</i>	<i>1322</i>
Nota: valori percentuali.		

### ***I partecipanti***

Un aspetto di grande interesse che ci permette di inquadrare efficacemente queste due elezioni primarie riguarda, più che la partecipazione totale, la partecipazione di nuovi elettori, ossia la capacità che queste elezioni primarie hanno avuto nell'attrarre nuovi votanti.

Tab. 2. Percentuale di partecipanti “vecchi e nuovi” a Firenze, Bologna e Genova

	Firenze 2009	Bologna 2009	Genova 2007
Veterani	74,7	90,0	82,7
Matricole	25,3	10,0	16,1
<i>N.</i>	<i>1403</i>	<i>1211</i>	<i>2254</i>

La tab. 2 presenta nel dettaglio il dato relativo ai nuovi e vecchi elettori. Le primarie fiorentine sembrano essere riuscite a mobilitare in misura superiore rispetto alle primarie bolognesi nuovi elettori: oltre un quarto del elettorato fiorentino non aveva mai preso parte a consultazioni simili (o assimilabili), né primarie<sup>7</sup> né elezioni dirette per la segreteria del partito. Il dato può essere interpretato come una conferma delle osservazioni già esplicitate in altre sedi relative alla correlazione positiva fra la competitività e la partecipazione nelle elezioni primarie (Venturino 2009). Si può ipotizzare che la percezione di una competizione reale fra i candidati, su cui il partito non è riuscito a imporre il proprio controllo, abbia sollecitato una mobilitazione ampia, anche da parte di quegli elettori meno integrati nelle logiche partitiche. Non si può, però, trascurare il tratto marcatamente antipartitico adottato dai candidati, che potrebbe aver spinto alle urne anche gli elettori più apatici e critici rispetto alle prassi partecipative dei partiti. Infine, un ruolo decisivo nella mobilitazione può essere stato giocato dai candidati, Renzi su tutti, il quale, ponendosi in una posizione trasversale sull'asse destra-sinistra e dichiarando di voler prescindere dai classici vincoli di appartenenza ideologica, potrebbe aver incentivato il voto anche di un'ampia fascia di elettori provenienti dallo schieramento avverso<sup>8</sup>. A Bologna lo stesso dato è decisamente più contenuto, infatti i nuovi elettori accorpano solo il 10% sul totale del nostro campione. Questo a riprova del fatto che le primarie bolognesi, condotte sotto l'egida del PD, hanno avuto un orizzonte mobilitativo più contenuto e circoscritto alle fasce di elettori più integrati nel sistema partecipativo del partito.

<sup>7</sup> Da notare che la regione Toscana dispone di una legge regionale che regola l'organizzazione di elezioni primarie “facoltative”, di cui si sono avvalsi i DS nel 2005 e il PD, con molta titubanza, nel 2010, per la selezione dei candidati consiglieri da inserire nelle liste elettorali. Per un'analisi più approfondita sulla legge toscana si veda Floridia (2006).

<sup>8</sup> Non a caso si osserva a Firenze un'alta partecipazione di elettori provenienti dal centro-destra e, ancor meno a caso, questi hanno indirizzato le loro preferenze su Renzi (Seddone e Valbruzzi 2010).

Proviamo ora a valutare le differenze partecipative rilevate sul piano socio-demografico al fine di valutare se le primarie hanno fatto presa sulle medesime fasce sociali o se, invece, si rilevano differenze rilevanti in tal senso (v. tab. 3)

Tab. 3 La partecipazione a confronto	BOLOGNA			FIRENZE		
L'ETÀ	Veterani	Matricole	Totale	Veterani	Matricole	Totale
16-24enni	2,8	25,6	5,1	3,8	15,4	6,7
25-34enni	8,0	20,7	9,3	9,7	16,8	11,5
35-44enni	9,1	23,1	10,5	12,4	20,5	14,4
45-54enni	15,5	19,8	16,0	21,8	19,4	21,2
55-64enni	27,4	8,3	25,5	25,5	14,2	22,7
65enni e oltre	37,1	2,5	33,7	26,9	13,7	23,5
<i>N</i>	<i>1088</i>	<i>121</i>	<i>1209</i>	<i>1034</i>	<i>351</i>	<i>1385</i>
IL TITOLO DI STUDIO						
Licenza elementare/nessun titolo	23,4	3,3	21,4	9,4	4,8	8,2
Licenza media inferiore	20,1	13,2	19,4	13,1	16,6	14
Diploma scuola superiore	26,2	42,1	27,8	37,3	33,2	36,3
Laurea	30,3	41,3	31,4	40,2	45,4	41,5
<i>N</i>	<i>1086</i>	<i>121</i>	<i>1207</i>	<i>1042</i>	<i>355</i>	<i>1397</i>

I dati, a Firenze come a Bologna, si pongono in continuità rispetto alle rilevazioni condotte in occasione di altre primarie italiane (Pasquino e Venturino 2009; Morini *et al.* 2006; Diamanti e Bordignon 2006) e statunitensi (Kaufmann *et al.* 2003). Anche nei nostri casi di studio rileviamo una certa preponderanza degli elettori più anziani (over 65enni) rispetto alle classi di età più giovani. Il dato può essere legato alle specifiche esperienze di socializzazione politica cui sono state sottoposte le diverse generazioni politiche. Se, come detto sopra, le primarie ricoprono il ruolo di ricostituenti partecipativi nella prospettiva di una riattivazione di legami *on the ground*, è plausibile che questo tipo di partecipazione possa essere assimilato a quelle prassi di mobilitazione adottate dai partiti di massa. Cioè a dire, le primarie, essendo promosse dai partiti, ricoprirebbero il ruolo di surrogati partecipativi, una nuova declinazione delle tradizionali prassi di militanza partitica cui gli elettori più anziani possono essere maggiormente vicini o avvicinabili. Anche i dati relativi ai titoli di studio ci descrivono una realtà conforme a quella

descritta da altri studi (Pasquino e Venturino 2009): è vasta la porzione di elettori in possesso di titoli di studio elevati (a Firenze circa il 41% dei votanti detiene una laurea e a Bologna lo stesso dato riguarda il 31,4% del campione). Osservando i dati socio-demografici e tenendo a mente le nostre classi di votanti, rileviamo alcune differenze interessanti fra gli elettori nuovi e quelli più “esperti”. Sembrerebbe che le matricole di queste elezioni primarie presentino differenze rispetto al profilo socio-demografico del nostro campione: per ciò che riguarda l’età anagrafica si rileva una decisa prevalenza delle classi di età più giovani, segno che lo strumento delle elezioni primarie con il loro carattere inclusivo inizia a superare le barriere generazionali e a mostrare un certo *appeal* partecipativo. Rilevante è il dato bolognese dove, ad esempio, circa un quarto dei nuovi elettori ha un’età compresa fra i 16 e i 24 anni; lo stesso si può dire dei coetanei fiorentini che sono sovra-rappresentanti di circa 8 punti percentuali rispetto al campione generale. La tendenza da sottolineare è, dunque, quella di una partecipazione in crescita fra i più giovani.

Per quel che riguarda i titoli di studio, osserviamo che i tratti della centralità sociale (Milbrath 1965) già rilevati sul campione generale trovano una certa esasperazione sui nuovi elettori che mostrano livelli di istruzione piuttosto elevati: complessivamente circa l’83,4% delle matricole bolognesi possiede almeno un diploma, a fronte di un dato leggermente più contenuto a Firenze (78,6%). La presenza di nuovi elettori delle primarie ci descrive un possibile fermento partecipativo indotto dalle primarie. A fronte di alcuni votanti perduti, come mostra il saldo partecipativo in termini assoluti, la “seconda ondata di primarizzazione” in Italia, di cui Firenze e Bologna sono solo i casi più noti, sembra essere riuscita a mobilitare anche quelle fasce di popolazione fino a quel momento poco sensibili alle sollecitazioni partecipative delle primarie, *in primis* i giovani. Emerge, quindi, un (graduale) ricambio partecipativo generazionale che va nella direzione di un “ringiovanimento” del elettorato. Nei due casi di elezioni primarie, le differenze percentuali che separano i veterani dalle tendenze generali del campione sono piuttosto contenute e, a parte la prevedibile sovrarappresentazione dei titoli di studio più bassi (correlata all’età dei veterani) non si presentano altri elementi particolari degni di nota. Lo stesso non si può dire per le matricole, le quali, invece, riflettono una partecipazione più eterogenea rispetto ai dati generali, tratteggiando uno scenario partecipativo diversificato nei due casi considerati.

#### 4. Matricole e iscritti. Due stili di voto a confronto

I dati socio-demografici permettono di capire chi siano i votanti delle primarie e quali siano le loro principali caratteristiche. Tuttavia, per comprendere quali sono gli atteggiamenti di voto e, soprattutto, le relazioni fra elettori e partiti in termini di fedeltà e integrazione organizzativa occorre osservare le scelte elettorali dei votanti.

Le figure 3 e 4 descrivono le scelte di voto di “matricole” e “veterani” nei due contesti.

Fig. 3. Il voto di matricole e veterani a Bologna

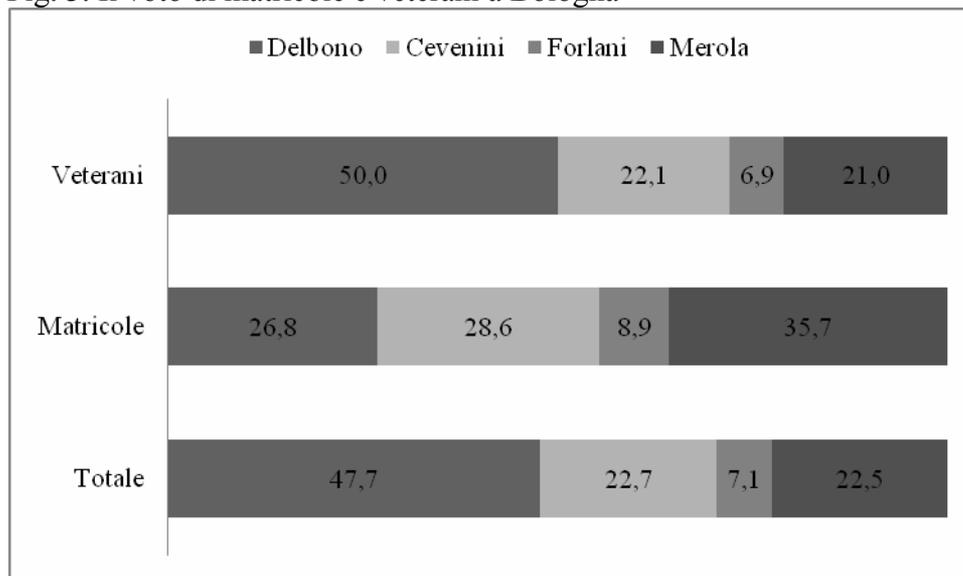
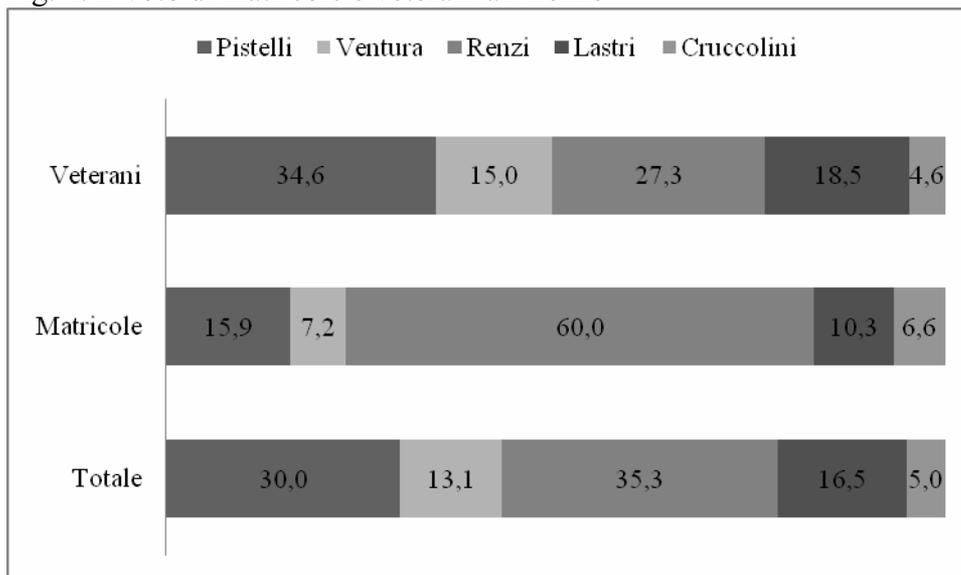


Fig. 4. Il voto di matricole e veterani a Firenze



A Bologna i veterani si allineano alle tendenze del campione generale: il *favorite son* Falvio Delbono è il candidato preferito del 50% tra gli *aficionados* bolognesi delle primarie e, parallelamente, le matricole esprimono preferenze differenti, distribuite sui singoli candidati (Merola è il più votato dalle matricole 35,7%) e meno influenzate dalle indicazioni, più o meno palesi, del partito. Lo stesso tipo di scenario si osserva anche a Firenze dove la sfida per la *nomination* si giocava fra Pistelli e Renzi, i quali raccolgono insieme oltre il 65% delle preferenze dei votanti. Tuttavia, se il dato generale attribuiva la vittoria a Renzi (35,3%), fra i veterani è il suo diretto sfidante, e storico rivale, Lapo Pistelli, a ottenere il maggior numero di preferenze. Quest'ultimo, a fronte del 27,3% strappato da Renzi (con una differenza di circa -8% rispetto al dato generale), ottiene il 34,6% dei voti dai veterani delle primarie. La prospettiva si ribalta drasticamente se, invece, guardiamo ai nuovi elettori fiorentini. Questi ultimi, infatti, polarizzano le loro preferenze sul candidato più giovane (60%). Se consideriamo le nostre riflessioni sul ruolo del partito in queste due competizioni primarie notiamo come i nuovi votanti siano decisamente meno sensibili alle logiche appartenenti ed integranti del partito che ha promosso le primarie, mentre sembrano decisamente più attenti a messaggi di natura apartitica e a tratti, come nel caso di Renzi, antipartitica. In altre parole il voto primario per i nuovi (s)elettori si configura come un voto personale, distante dalle logiche partitiche e orientato a premiare il candidato con maggiore *appeal* antipartitico. Al contrario per i veterani la partecipazione

alle primarie assume i contorni di un atto di fede rispetto alle direttive

Tab. 4. L'iscrizione di matricole e veterani						
	BOLOGNA			FIRENZE		
	Veterani	Matricole	Totale	Veterani	Matricole	Totale
Non iscritto	56,1	90,2	59,5	71,8	94,6	77,5
Iscritto	43,9	9,8	40,5	28,2	5,4	22,5
N.	1090	123	1213	1048	355	1403

partitiche, ratificando e legittimando le (pre-)scelte delle “stanze piene di fumo” nel nome di una coerenza ideologica che rispecchia le attese strategiche del partito.

L'iscrizione partitica resta una categoria di riferimento decisiva per interpretare la partecipazione politica e, nel caso di elezioni primarie, diviene ancor più centrale. Queste votazioni inclusive, prescindendo da vincoli della *membership*, hanno una chiara impostazione “pigliatutti” che mira a estendere il proprio messaggio all'intero elettorato. Resta, però, da comprendere se effettivamente si tratta di strumenti di partecipazione efficaci nel mobilitare simpatizzanti e cittadini non direttamente riconducibili al partito (*strictu senso*). Inoltre, il dato relativo agli iscritti permette di apprezzare le differenze partecipative fra iscritti e non, valutando l'effetto che le primarie producono esternalizzando i poteri di selezione delle candidature al di là dei confini organizzativi.

La tab. 4 descrive le caratteristiche degli intervistati del nostro campione in base all'iscrizione partitica, con riferimento sempre alle nostre classi di partecipanti. Le primarie bolognesi (59,5%) e fiorentine – con un accento addirittura superiore (77,5%) – sono caratterizzate da un tratto apartitico piuttosto spiccato: la stragrande maggioranza degli elettori non è iscritta a partiti. Come era prevedibile, la percentuale maggiore di iscritti si trova tra i veterani, tanto a Bologna (43,9) quanto a Firenze (28,2).

Fig. 5. Il voto di iscritti e simpatizzanti a Bologna

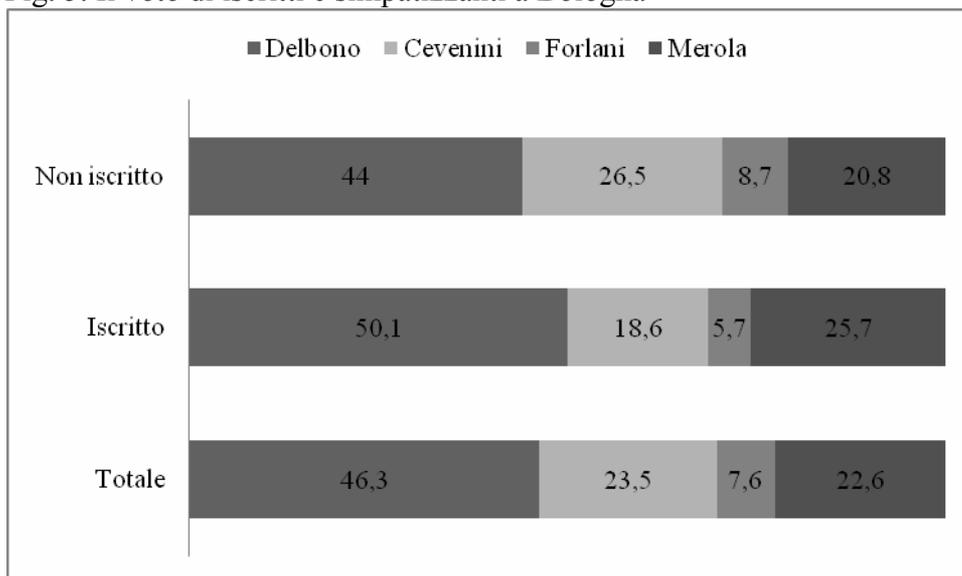
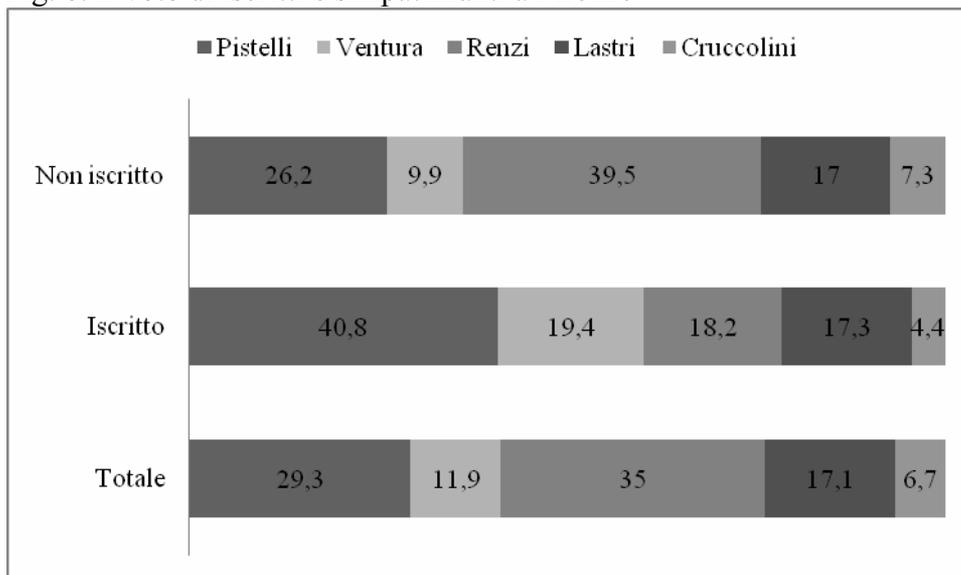


Fig. 6. Il voto di iscritti e simpatizzanti a Firenze



Le fig. 5 e 6 descrivono il comportamento di voto degli elettori bolognesi e fiorentini in relazione alla loro militanza partitica. A Bologna i dati sono piuttosto coerenti con le nostre aspettative, mostrando una certa convergenza del voto sul *front runner*, anche se fra gli iscritti il dato è lievemente sovra-rappresentato. A Firenze il quadro generale è diverso. Fra le scelte di voto di iscritti e non iscritti emergono profonde difformità, segno che il partito in questo contesto non è stato capace di orientare le scelte di voto su un unico candidato. In sostanza, fra gli iscritti, similmente a quanto avviene tra i veterani, Pistelli è il candidato che ottiene più voti (40,8%, con una differenza percentuale rispetto al dato generale di circa 11 punti), mentre Renzi, con il 18,2%, raccoglie addirittura meno preferenze di Ventura (19,4%). In breve, a Firenze la connotazione partitica dei candidati conta e incide in maniera profonda nelle scelte di voto degli iscritti fiorentini. Fra i non iscritti la situazione cambia sensibilmente: Renzi ottiene il 39,5% delle preferenze e traccia una differenza rispetto agli altri candidati, che hanno una minore capacità d'attrazione in questa porzione di elettorato. Da questo punto di vista, il ruolo giocato dal partito nel caso fiorentino va ritenuto limitato e offuscato da quello dei candidati che hanno caratterizzato la loro campagna su uno scontro di tipo personale in netto contrasto con l'apparato.

## 5. Fedeltà e incertezza

Firenze e Bologna si configurano come due casi simili per presupposti, ma differenti per il ruolo esercitato dal partito nell'organizzazione delle primarie e, conseguentemente, per il ruolo giocato dai candidati nella mobilitazione dell'elettorato. A Bologna la risorsa mobilitante principale è stata quella dell'appartenenza di natura partitica che ha prodotto una partecipazione piuttosto integrata nelle scelte e nell'orientamento sulle preferenze del partito promotore. A Firenze, invece, in assenza di un chiaro indirizzo partitico, sono stati i candidati a determinare il quadro partecipativo. È opportuno, quindi, valutare in questa sede quanto queste divergenti dinamiche di mobilitazione abbiano inciso sulle prospettive di fedeltà dei votanti nelle elezioni amministrative.

La questione è centrale nell'ambito dello studio delle primarie. La letteratura sul tema individua in questo metodo di selezione delle candidature un rischio che i partiti corrono in sede elettorale, soprattutto nel caso di elezioni competitive, come è il caso delle primarie fiorentine. L'idea è che la competitività di elezioni primarie induca gli elettori, soprattutto i votanti dei candidati perdenti, a defezionare nelle elezioni generali, indirizzando altrove le proprie preferenze elettorali. In realtà, come è stato in parte chiarito, questo rischio è legato alla conduzione delle primarie da parte dei candidati: nel caso di alti livelli di negatività, con la delegittimazione reciproca fra i concorrenti per la *nomination*, si va incontro a una esternalizzazione della conflittualità interna al partito che danneggia le prestazioni elettorali del partito.

Questo tipo di considerazioni ci permette, ora, di affrontare il tema della fedeltà degli elettori al "gioco" delle primarie, cioè il loro comportamento nel caso in cui il proprio candidato non riesca ad ottenere la candidatura (v. tab. 5).

Tab. 5. Le strategie di voto		
	BOLOGNA	FIRENZE
Fedeli o leali	81,9	53,2
Incerti	16,4	40,4
Apocalittici e non integrati	1,8	6,4
N.	1388	1722
<p><i>Nota: La tipologia degli elettori "fedeli o leali" accorpa le risposte "Il candidato che ho votato sarà sicuramente eletto" e "Sosterrò qualunque candidato del centro-sinistra"; la tipologia degli "incerti" accorpa le risposte "Dipende da chi vincerà le primarie" e "Deciderò al momento di votare"; infine, la terza tipologia di elettori "Apocalittici e non integrati" raccoglie coloro che hanno dichiarato di votare per un altro candidato o di non andare a votare se il loro candidato non dovesse essere eletto nelle primarie.</i></p>		

A tal proposito, si delineano due atteggiamenti partecipativi differenti. A Bologna i fedeli ammontano a poco meno dell'82% del campione, mentre a Firenze lo stesso dato, seppure rappresenti la maggioranza del campione, si ferma al 53,2%. Nel primo caso, dove la competizione era ingessata e indirizzata da un controllo vigile del partito sulle (regole delle) primarie, si riscontra una fedeltà estrema alle primarie e, ancor più, al partito che le ha promosse.

I votanti, a prescindere dal risultato delle primarie, sembrano intenzionati a confermare la loro fedeltà al partito anche alle successive elezioni generali. Nel caso fiorentino, invece, dove la partecipazione sembra legata più all'opportunità strumentale di poter incidere sulla selezione, la percentuale di incerti (40,4%) è decisamente più alta rispetto allo stesso dato riferito ai bolognesi (16,4%). Inoltre, agli indecisi fiorentini vanno anche accostati gli apocalittici e non integrati (6,4%), che legano il proprio destino elettorale alla vittoria del candidato votato alle primarie.

Fig. 7. La fedeltà dei militanti bolognesi

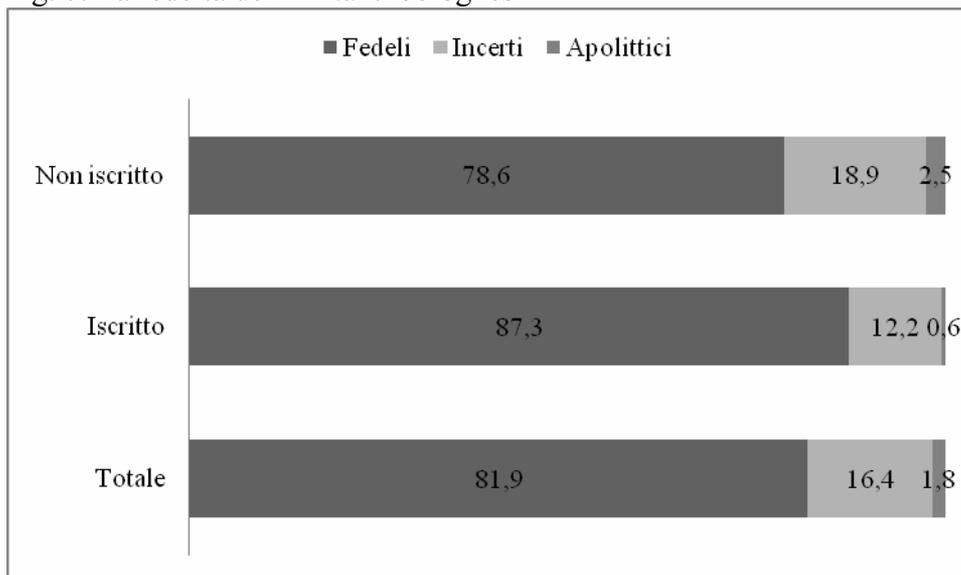
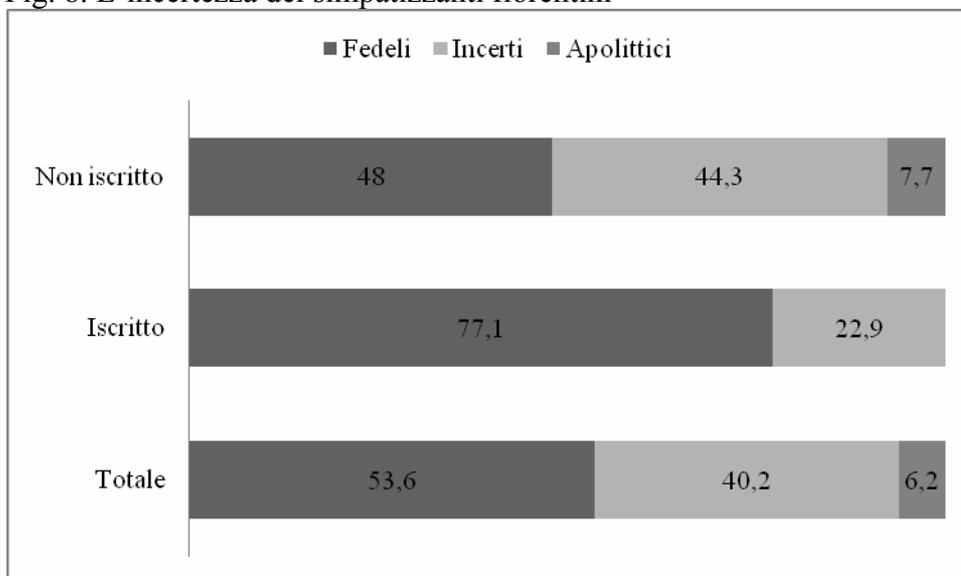


Fig. 8. L'incertezza dei simpatizzanti fiorentini



Anche passando ad analizzare la lealtà nei confronti dello strumento delle primarie, osservata nell'ottica della militanza partitica, non si evincono sostanziali differenze rispetto a quanto già osservato. Chiaramente, sono gli iscritti bolognesi (87,3%) più di quelli fiorentini (58%) a dichiarare un'intenzione di voto fedele allo spirito delle primarie. A Bologna, fra gli

iscritti l'atteggiamento fedele è ampiamente prevalente (87,3%) e gli incerti arrivano appena al 12,2% degli iscritti; a Firenze l'assenza del partito paradossalmente *c'è e si sente*, infatti, per quanto l'atteggiamento fedele (77,1%) sia il comportamento più diffuso, il dato è certamente più basso rispetto a quello bolognese. A fronte di un 44% di non iscritti che dichiara di sentirsi incerto sul voto "generale" e un 7,7% che invece lega il proprio voto all'esito delle primarie, si delinea un popolo di votanti poco integrati nei partiti e orientati, nella scelta della partecipazione alle primarie, da valutazioni specifiche sui candidati.

Fig. 9. Strategie di voto dei veterani bolognesi

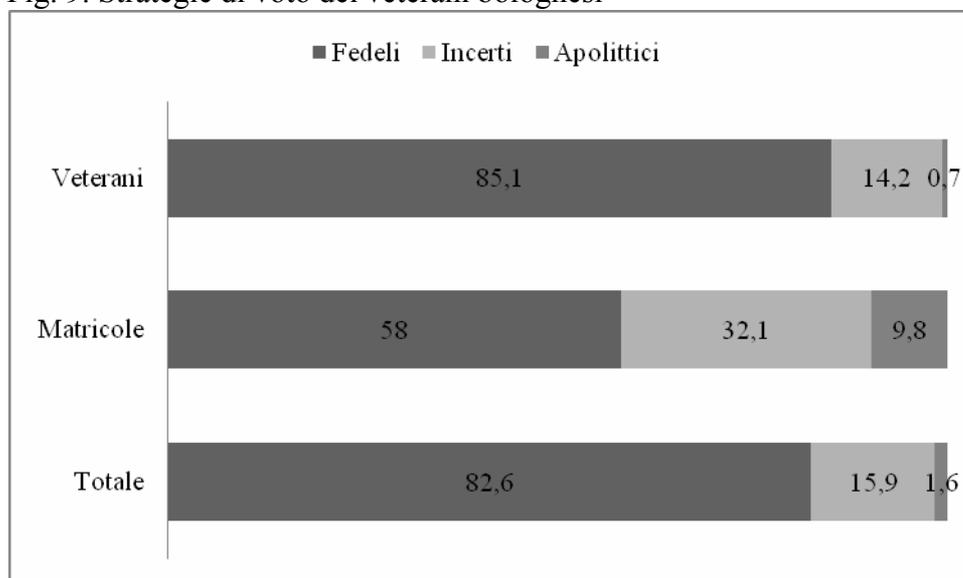
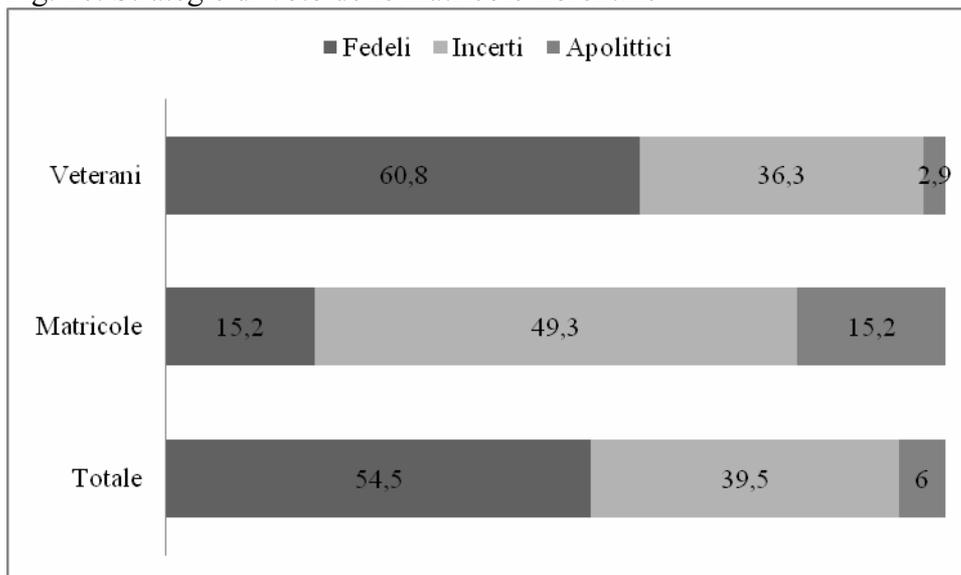


Fig. 10. Strategie di voto delle matricole fiorentine



Lo stesso trend si evidenzia anche focalizzando l'attenzione sui partecipanti "vecchi e nuovi" delle primarie. Sia a Firenze (60,8%) che a Bologna (85,1%), i veterani esprimono un atteggiamento partecipativo prevalentemente fedele, seppure con un accento decisamente più marcato all'ombra delle Due Torri. Parallelamente, le matricole sembrano meno decise a sostenere "senza se e senza ma" il partito, o la coalizione, in assenza del loro candidato prescelto alle primarie, a Bologna (58%) così come a Firenze (35,5%). L'analisi comparata dei due casi ci riporta, perciò, al discorso riguardante il significato partecipativo di queste due diverse primarie. A Bologna le risposte fornite dai veterani evidenziano una partecipazione incardinata in un'idea partitica e "appartenente" delle primarie come mostrano le percentuali dei fedeli (58%) e degli incerti (32,1%). Anche fra le matricole la fedeltà, seppure in misura più contenuta, resta la strategia di voto più probabile. A Firenze tale tendenza è simmetricamente ribaltata. Le matricole "fedeli" sono circa il 35,5%, mentre gli incerti sono poco meno della metà di questa porzione di campione (49,3%). Queste percentuali sono lo specchio delle primarie fiorentine, poco partitiche e dunque poco legate a logiche d'appartenenza, soprattutto per le matricole. In questo senso, le primarie di Firenze hanno funzionato perché sono state realmente competitive e, dall'esterno, sono state percepite tali, stimolando la partecipazione di un elettorato in parte nuovo e diversificato.

## *6. Le motivazioni di voto*

Chiarita la struttura della partecipazione politica sollecitata da queste due esperienze primarie e definito il tipo di atteggiamento rispetto al partito adottato dagli elettori, abbiamo evidenziato due dinamiche mobilitanti molto differenti dove il ruolo, o il non-ruolo, giocato dal partito ha avuto un peso decisivo nell'atteggiamento partecipativo dei partecipanti. A Bologna le primarie sono diventate il pretesto utilizzato dal partito per riavvicinarsi all'elettorato simpatizzante disposto a ribadire ancora una volta la propria appartenenza. Le primarie non erano uno strumento di selezione del candidato sindaco, visto che il partito convergeva compattamente sulla scelta di Delbono. Piuttosto, erano l'occasione utile al partito per riattivare circuiti partecipativi con la realtà dei simpatizzanti (e militanti) bolognesi dopo la parentesi di Cofferati. A Firenze, invece, il partito ha avuto un ruolo marginale, spaccato nel sostegno a candidati diversi e impegnato nel tentativo di sedare conflitti che laceravano la coesione interna all'organizzazione. Le primarie possono essere interpretate come strumenti partecipativi messi in campo da partiti che, per necessità organizzative, per carenze partecipative o, più semplicemente, per incapacità decisionale, decidono di cedere una parte del loro potere nella selezione delle candidature, esternalizzando questo momento decisionale. Da un punto di vista partecipativo questa apertura alla base può essere interpretata come un ritorno a dinamiche interne ai partiti tipiche dei partiti di massa. Tuttavia la debolezza dei partiti fiorentini ha consentito che in queste consultazioni primarie intervenissero altri agenti mobilitanti, come ad esempio la personalizzazione della politica, incarnata dai candidati e stimolata dalla tensione con il partito di provenienza. Può essere utile a questo proposito considerare le motivazioni che hanno orientato le scelte di voto dei partecipanti di queste primarie per chiarire il ruolo che hanno giocato candidati e partito in queste particolari consultazioni elettorali. Come era facile attendersi gli elettori fiorentini rispetto a quelli bolognesi sono decisamente meno sensibili alle sollecitazioni di natura partitica rispetto alle loro scelte di voto (v. tab. 6). Infatti, le motivazioni che orientano il loro voto si collocano soprattutto nella dimensione personalistica legata a valutazioni relative alle caratteristiche professionali e personali dei candidati (33,3%) e al giudizio rispetto al programma di governo presentato dai singoli candidati (41,3%), le motivazioni di tipo ideologico-identitario sono comunque importanti per il 27,9% del nostro campione. E, tutto sommato, rileviamo le medesime tendenze anche fra le nostre classi di votanti, con un maggiore accento, però, per le matricole, che sembrano essere più attente alle proposte programmatiche dei candidati, distaccandosi rispetto alla media generale e ai veterani di circa 6 punti percentuali.

Tab. 6 Le motivazioni di voto dei (s)elettori fiorentini			
	VETERANI	MATRICOLE	Totale
E' il candidato indicato dal mio partito	4,6	2,0	4,0
Rappresenta i miei valori politici	30,5	20,3	27,9
E' il candidato adatto per vincere contro il centro-destra	9,3	4,3	8,0
Per quello che intende fare per la città	39,4	47,1	41,3
Perchè sa ascoltare la voce dei cittadini	17,8	18,0	17,8
Sarà possibile guardare alla città come bene comune	16,5	15,7	16,3
Sa confrontarsi con i bisogni concreti della gente	21,7	24,9	22,5
Per i risultati ottenuti nella precedente attività politica	14,3	14,9	14,5
Per la professionalità e le caratteristiche professionali	34,7	29,1	33,3
Mi è stato segnalato da amici e familiari	5,3	9,1	6,3
Dà garanzia di indipendenza dai partiti	3,7	6,9	4,5
Per danneggiare il Pd	0,0	0,6	0,1
Perchè il meno peggio	1,9	1,4	1,8
Per favorire il rinnovamento	1,7	2,6	2,0
<i>N</i>	<i>1034</i>	<i>350</i>	<i>1384</i>

Tab. 7. Principali motivazioni per ogni candidato (domanda a risposta multipla) - Firenze						
Motivazione	Pistelli	Ventura	Renzi	Lastri	Cruccolini	Totale
Per la professionalità e le sue caratteristiche professionali	44,0	31,2	30,8	28,9	28,0	33,7
Per quello che intende fare per la città	37,8	28,0	56,5	28,2	18,7	40,6
Rappresenta i miei valori e la mia identità politica	28,8	36,0	15,8	36,6	43,0	27,3

Il voto alle primarie, analogamente a quello delle elezioni generali, può articolarsi su tre differenti dimensioni di valutazione da parte dell'elettore (v. tab. 7). Il primo "tipo" di voto che individuiamo può essere ricondotto alla valutazione dei programmi elettorali presentati dai candidati e nel caso fiorentino riguarda il 40,6% degli intervistati. In seconda battuta possiamo rintracciare un voto di tipo personale, che implica la considerazione del candidato e delle sue abilità o esperienze personali (33,7% degli intervistati). Il terzo tipo di voto interessa invece la dimensione ideologica che in questo caso coinvolge il 27,3% del campione. Se poi articoliamo la nostra analisi sui singoli candidati ne emerge un quadro alquanto interessante poiché si nota come il vincitore delle primarie sia stato sostenuto dal 56,5% dei suoi elettori in virtù della validità delle sue proposte programmatiche e non in ragione di una più sentita contiguità politico-ideologica (che invece circoscrive solo il 15,8% degli intervistati). Questo significa che la vittoria alle primarie non si è fondata su motivazioni di carattere partitico/appartenente, piuttosto è stata costruita mediante una distanza, a tratti strillata, rispetto alle stanze di partito e alle sue gerarchie. Non a caso la logica identificante ed appartenente viene utilizzata per lo più dai sostenitori di Cruccolini, sostenuto da Sinistra e Libertà e dunque unica espressione della cosiddetta sinistra alternativa. Per gli esponenti del Partito Democratico il voto è maggiormente riconducibile a una valutazione delle abilità politiche personali e dei programmi che non a una loro precisa appartenenza al partito, con cui, peraltro, era stato intrapreso un duro scontro nel corso delle fasi organizzative delle primarie.

La Tab. 8 ricostruisce le motivazioni che hanno orientato le scelte di voto dei votanti bolognesi e ci aiuta a chiarire il rapporto che lega – o non lega - le matricole alle strutture di partito.

Tab. 8 Le motivazioni di voto degli elettori bolognesi			
	Veterani	Matricole	Totale
Rappresenta i miei valori	20,3	14,9	19,7
Può vincere con il centro-destra	8,5	6,6	8,3
Per il programma	15,1	14,9	15,1
Per la precedente attività politica	13,2	6,6	12,5
Per la sua storia personale	36,9	46,3	37,8
Per l'indipendenza dai partiti	3,7	9,1	4,2
Apprezzo le primarie, sono indifferente ai candidati	0,1	0,0	0,1
Per unire il centro-sinistra	0,2	0,0	0,2
Mi è stato segnalato da amici o familiari	2,0	0,8	1,9
E' stato indicato dal partito	0,7	0,0	0,6
E' appoggiato da esponenti di spicco del partito	1,0	0,8	1,0
<i>N</i>	<i>1060</i>	<i>121</i>	<i>1181</i>

Gli elettori che si sono accostati per la prima volta alle primarie per selezionare la candidatura a sindaco di Bologna sono dei partecipanti piuttosto lontani dalle logiche partitiche, alle quali sembrano impermeabili. Il loro voto è essenzialmente legato alla scelta del candidato ed ha, quindi, una motivazione di tipo personalistico, più che politico. In sostanza le matricole mostrano una maggiore distanza rispetto ai partiti e alla politica. La loro scelta di voto è stata determinata (+ 8,4% rispetto alle medie generali) da una valutazione sulla personalità del candidato. A testimoniare la distanza – e diffidenza – che separa matricole e partito è il 9,1% dei nuovi elettori che ha dichiarato di aver scelto il proprio candidato proprio in virtù della sua indipendenza rispetto ai partiti.

Le motivazioni che hanno diretto la scelta di voto dei partecipanti alle primarie bolognesi sono importanti per definire lo “spirito partecipativo” che ha indotto alla mobilitazione. La tabella 9 contribuisce ad analizzare meglio questo tema considerando le motivazioni di voto rispetto ai candidati.

Tab 9. Motivazione di voto per candidato dei (s)elettori bolognesi.					
	Delbono	Cevenini	Forlani	Merola	Totale
Rappresenta i miei valori	15,6	22,0	21,6	25,6	19,8
Può vincere con il centro-destra	13,4	4,6	4,1	4,4	8,6
Per il programma	13,1	11,8	17,5	22,2	15,2
Per la precedente attività politica	14,8	7,2	6,2	13,7	12,1
Per la sua storia personale	38,2	49,5	26,8	27,0	37,4
Per l'indipendenza dai partiti	1,7	3,6	23,7	4,8	4,5
Apprezzo le primarie, sono indifferente ai candidati	0,2	0,0	0,0	0,0	0,1
Per unire il centro-sinistra	0,0	0,7	0,0	0,0	0,2
Mi è stato segnalato da amici o familiari	2,0	0,7	0,0	2,4	1,6
E' stato indicato dal partito	1,2	0,3	0,0	0,7	0,8
E' appoggiato da esponenti di spicco del partito	2,0	0,3	0,0	0,0	1,0
<i>N</i>	595	305	97	293	1290

Il primo elemento che si staglia con evidenza nella nostra osservazione delle motivazioni di voto riguarda il 37,4% degli intervistati che hanno dichiarato di essersi orientati nella scelta del candidato mediante valutazioni sulla storia personale del candidato. La scelta di voto in linea con le prassi di una politica personale e personalizzata trova conferma anche nel 19,8% di coloro che hanno indirizzato il proprio voto rispetto a un'identificazione nei valori rappresentati dal candidato. Personalizzazione e identificazione, sembrano essere le linee-guida che hanno orientato queste primarie tutto sommato molto partitiche, e non solo per il fatto che la competizione era limitata, relativamente all'elettorato passivo, ai soli iscritti PD. I giudizi sul programma politico presentato o sulla storia politica del candidato hanno, infatti, pesato in maniera più contenuta sul voto dei partecipanti.

In ogni caso è opportuno passare da un piano generale a uno più specifico focalizzando lo sguardo su due aspetti: l'indipendenza dai partiti e la personalizzazione. Dei quattro candidati è Cevenini che ha saputo giocare meglio la carta della personalizzazione (49,5%). Ben conscio dell'improbabilità di una sua vittoria, egli ha costruito durante la sua campagna elettorale una fitta rete di rapporti interpersonali, che lo sostenesse alle primarie, utilizzando anche un'arma vincente in un contesto come quello italiano: la passione calcistica. La sua perenne presenza allo stadio Dall'Ara come sostenitore del Bologna gli ha garantito una forte visibilità, e la possibilità di essere dipinto come rappresentante "dei bolognesi" vicino ai

problemi della “gente”<sup>10</sup>.

Forlani invece, candidato meno vicino all’*establishment* partitico rispetto agli altri candidati, ha saputo prendere le distanze dal partito. In realtà nelle percezioni di quel 23,7% di elettori che l’hanno votato per la sua indipendenza dalle strutture di partito può aver contato la sua (relativamente) minore esperienza politica, che da presidente di un quartiere cittadino non aveva l’immagine di un uomo di partito integrato nelle strutture e soprattutto nelle logiche di apparato.

Infine, va sottolineata la capacità di produrre identificazione dell’ex-assessore all’Urbanistica Virginio Merola. Egli è stato preferito da oltre un quarto degli elettori proprio in virtù di una corrispondenza con i valori politici rappresentati dal candidato. Sono proprio i suoi elettori a mostrare una maggiore attenzione alle proposte programmatiche del candidato. Tema, quello dei programmi elettorali delle primarie, spesso in sordina in una competizione personalizzata come quella delle primarie.

### *7. Primary bonus o malus? Per chi, quando e perché*

Bologna e Firenze sono due casi molto differenti che però riassumono efficacemente i tratti caratteristici delle primarie *Italian Style*. Il ruolo giocato dal partito, compreso fra dimensione partecipativa e dimensione leaderistica, rappresenta la principale direttrice che abbiamo seguito nel corso della nostra ricerca. Bologna sembra configurare un caso di primarie “ricostituenti”, volute fortemente dal partito per poter riattivare circuiti di partecipazione integrata nelle logiche partitiche. L’elevata inclusività del elettorato, associata a un rigido controllo del partito sulle regole del voto e sulle regole delle candidature, ha dato vita ad una competizione tutta centrata sul partito promotore, il cui scopo era quello di coinvolgere simpatizzanti e militanti mobilitati attraverso messaggi centrati sull’appartenenza e sull’identificazione nell’organizzazione e nell’immagine partitica. Il candidato prescelto dalla coalizione dominante è stato individuato sulla base di una fedeltà organizzativa che richiedeva un vaglio formale tramite primarie, senza acquisire alcun tipo di indipendenza rispetto al partito. A Firenze la situazione si presentava praticamente agli antipodi. L’incapacità della coalizione dominante di definire una candidatura condivisa alle primarie ha finito per produrre una spaccatura interna al partito, innescando uno scontro

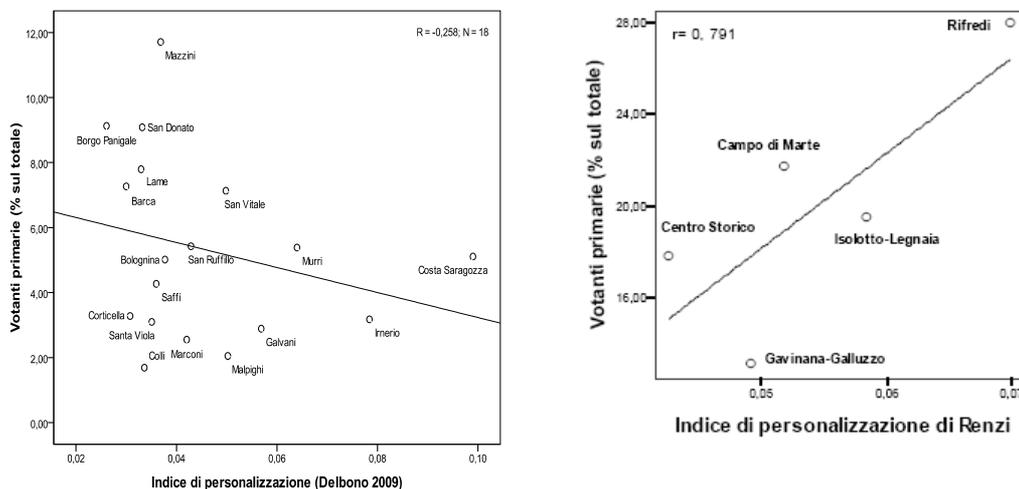
---

<sup>10</sup> Per inciso, la sua strategia gli è valsa la carica a presidente del Consiglio Comunale e un posto di riguardo al fianco del vincitore delle primarie.

tra i candidati piuttosto aspro. Di conseguenza la mobilitazione fiorentina si è mossa entro canoni personalistici tali da porre i candidati in uno status di preminenza rispetto al partito.

In breve, anche se l'inizio e la fine delle due primarie sono stati simili, il loro differente svolgimento ha prodotto diverse conseguenze, sia per i cittadini in senso lato sia per i partiti e i loro rispettivi candidati. Un riscontro di queste osservazioni lo ricaviamo considerando i risultati ottenuti dai candidati alle elezioni primarie. Dovremmo sapere da precedenti studi sull'argomento che la competitività, lungi dal danneggiare elettoralmente i partiti, promuove la partecipazione elettorale. Resta da capire, in un'ottica di personalizzazione, chi fra i due candidati vincitori si sia maggiormente avvantaggiato dal successo nelle primarie. Le figure 11 e 12 permettono di valutare proprio questo aspetto, prendendo in considerazione l'indice di personalizzazione dei due candidati, il quale misura il contributo elettorale personale portato in dote dai singoli candidati al proprio partito o alla propria coalizione.

Fig. 11 e 12. Votanti alle primarie e indice di personalizzazione di Delbono e Renzi



Utilizzando l'indice di personalizzazione<sup>11</sup> (alle elezioni amministrative) dei due candidati vincitori delle primarie, si può notare come Delbono, a differenza di Renzi, non abbia tratto nessun tipo di giovamento personale nella corsa per la conquista di Palazzo d'Accursio. Il candidato fiorentino, al

<sup>11</sup> L'origine e la descrizione di questo indice si trovano in Baldini e Legnante (2000, 210-211).

contrario, che ha voluto e dovuto condurre una campagna elettorale nelle primarie fortemente *candidate-centered*, ha raccolto un maggior consenso proprio in quei quartieri in cui la mobilitazione alle primarie è stata più elevata.

Un ulteriore elemento merita d'essere chiarito: le primarie non fanno vincere. Casomai, possono *contribuire* alla vittoria di un determinato candidato quando sono “fatte bene” e riescono, perciò, a diffondere numerose informazioni verso l'opinione pubblica, a mobilitare una platea vasta e diversificata di elettori e, infine, a selezionare, rafforzandolo, un candidato *electable*. Da questo punto di vista, non possono esserci dubbi che le primarie di Firenze sono state decisamente fatte meglio rispetto a quelle bolognesi, anche se l'esito finale è stato di per sé identico in entrambe le situazioni.

### 8. Riflessioni conclusive

Per avviarci alla conclusione del nostro articolo è opportuno avanzare due considerazioni, una specifica ai due casi qui analizzati e l'altra più generale, di natura metodologica, sullo studio delle elezioni primarie. La prima considerazione ha a che fare con la tematica del rinnovamento politico, alla quale le primarie sono strettamente collegate, già agli albori della loro comparsa in Italia, e non solo (Valbruzzi 2005). A Firenze e, in particolare, a Bologna due candidati non provenienti dalla tradizione post-comunista sono riusciti a conquistare, nell'ordine, la candidatura e la carica. Fenomeno rilevante che da tempo non accadeva e che, di certo, non era facile prevedere. Tuttavia, anche rispetto a ciò, le due elezioni primarie presentano caratteristiche e conseguenze differenti. A Bologna, Delbono è stato scelto e sostenuto dalla quasi totalità della dirigenza post-comunista del PD, la quale, pur non essendo in prima linea, ha comunque svolto un ruolo fondamentale nell'intera fase elettorale. Di conseguenza, il rinnovamento sperimentato nel capoluogo emiliano è avvenuto in forma larvata e filtrata dagli attori partitici dominanti. All'opposto, il rinnovamento politico verificatosi a Firenze è stato totalmente spontaneo, poiché nato dal fuoco di una battaglia politica vera, e veramente combattuta. Naturalmente, è ancora presto per valutare le conseguenze politiche delle diversità di rinnovamento descritte, ciò nonostante, come già le differenti modalità di formazione e composizione delle due giunte comunali hanno prospettato, tali conseguenze sembrerebbero

tutt'altro che secondarie e improbabili<sup>12</sup>.

Il punto metodologico da fermare riguarda, invece, il rapporto tra partiti e primarie e, di conseguenza, le diverse modalità di studio di questa particolare, per alcuni perversa, relazione. Se dovessimo utilizzare un lessico anglosassone, diremmo che lo studio dei partiti come organizzazioni dovrebbe essere “riportato dentro” le nostre ricerche. Troppo spesso disarticolati in parti o porzioni sempre più piccole che impediscono una visione d'insieme, i partiti rimangono organizzazioni, cioè sistemi di relazioni tra singole e diversificate componenti. Sono anche, ovviamente, sistemi di potere, non solo all'esterno, ma anche all'interno. E il potere principale dentro a un partito è quello di incidere sulle carriere politiche dei loro rappresentanti, in primo luogo attraverso la selezione delle candidature. Qui entra *tranchant* il tema delle elezioni primarie. Solamente pensare che i dirigenti di partito fossero disponibili a concedere il loro potere più prezioso ad una platea più vasta e meno controllabile di elettori, era una follia. Come abbiamo visto, i partiti utilizzano strumenti ed espedienti nuovi per cercare di controllare il nuovo ambiente, sicuramente più incerto ed instabile, che le regole e la prassi delle primarie hanno creato attorno a loro. Alcune volte vi riescono, come testimonia il caso bolognese; altre volte falliscono, come è successo a Firenze. Certo è che le primarie sono uno strumento di partecipazione utilizzabile dagli elettori tanto quanto manipolabile dai partiti. Bisogna solo sapere cioè che si vuole: partecipazione autentica o partecipazione pilotata? Soprattutto, dovrebbero saperlo i partiti.

---

<sup>12</sup> Ovviamente, il riferimento è alla giunta comunale dimissionaria, quella decaduta automaticamente a seguito delle dimissioni di Flavio Delbono dalla carica di sindaco.

## Bibliografia

- Baldini, G. e Legnante, G. 2000, *Città al voto. I sindaci e le elezioni comunali*, Bologna, Il Mulino.
- Berstein, R.A. 1977, *Divisive primaries do hurt: U.S. Senate races, 1956-1972*, in «American Political Science Review», 71, 2, pp. 540-545.
- Caciagli M. e Di Virgilio A. 2005, (a cura di), *Eleggere il sindaco*, Torino, Utet.
- Calise M. 2000, *Il partito personale*, Roma-Bari, Laterza.
- Calise M. 2007, *Presidentialization, Italian style in Presidentialization of politics. A Comparative study of modern democracies*, Oxford, Oxford University Press, in Poguntke T. e Webb P. (a cura di.) *Presidentialization of politics. A Comparative study of modern democracies*, Oxford, Oxford University Press., pp. 88-105.
- Diamanti I. e Bordignon F. 2006, *La mobilitazione inattesa. Le primarie del centro-sinistra: geografia, politica e sociologia*, in «Quaderni dell'Osservatorio Elettorale», 55, Giugno, pp. 65-89.
- Djupe P.A. e Peterson D.A. 2002, *The Impact of Negative Campaigning: Evidence from the 1998 Senatorial Primaries*, «Political Research Quarterly», 55, 4, pp. 845-850.
- Duverger M. 1961, *I partiti politici*, Milano, Edizioni di Comunità.
- Florida A. 2006, *Le primarie in Toscana: la nuova legge, la prima sperimentazione* in «Quaderni dell'Osservatorio Elettorale», 55, pp. 91-132.
- Hacker A. 1965, *Does divisive primary harm a candidate's election chances?*, in «American Political Science Review», 59, 1, pp. 105-110.
- Hopkin, J. 2001, *Bringing the Members Back In? Democratizing Candidate Selection in Britain and Spain* in «Party Politics», 7, 3, pp. 343-361.
- Katz R. 2001, *The Problem of Candidate Selection and Models of Party Democracy* in «Party Politics», 7, 3, 277-296.
- Katz R. e Mair P. 1994, (a cura di), *How parties organize. Change and adaptation in Party Organization in Western Democracies*, Londra, Sage.
- Katz R. e Mair P. 2009, *The Cartel Party Thesis: A Restatement* in «Perspectives on Politics», December 2009, 7, 4, pp. 753-766.
- Kaufmann K.M., Gimpel J.G. e Hoffman A.H. 2003, *A promise fulfilled? Open primaries and representation*, in «The Journal of Politics», 65, 2, pp. 457-476.

- Kirchheimer O. 1966, *The transformation of the Western Europe Party System*, in La Palombara J. e Weiner M. (a cura di), *Political parties and Political development*, Princeton, Princeton University Press, pp. 177-200.
- Michels R. 1966, *Sociologia del partito politico nella democrazia moderna*, Bologna, Il Mulino.
- Morini M. , Orzati L. e Venturino F. 2006, *Elettori e partecipazione nelle elezioni primarie del 16 ottobre 2005. Un'analisi descrittiva basata su dati di survey*, in «Quaderni dell'Osservatorio Elettorale», 55, pp. 197-217.
- Panebianco A. 1982, *Modelli di partito*, Bologna, Il Mulino.
- Pasquino G., Venturino F. (a cura di) 2009, *Le elezioni primarie comunali in Italia*, Bologna: Il Mulino.
- Pasquino, G. 2009, *Conclusioni*, in Pasquino, G. e F. Venturino (a cura di), *Le primarie comunali in Italia*, Bologna, Il Mulino, pp. 241-266.
- Pasquino, G. 2010, *Le parole della politica*, Bologna, Il Mulino.
- Poguntke T. e Webb P. 2007, (a cura di.), *Presidentialization of politics. A Comparative study of modern democracies*, Oxford, Oxford University Press.
- Peterson D. e Djupe P. 2005, *When Primary Campaigns Go Negative: The Determinants of Campaign Negativity* in «Political Research Quarterly», 58, 1, pp. 45-54.
- Seddone A. e Valbruzzi M. 2010, *Partecipanti e partecipazione alle primarie comunali di Firenze* in «Quaderni dell'Osservatorio Elettorale», in corso di pubblicazione.
- Tarrow, S. 2010, *The Strategy of Paired Comparison: Toward a Theory of Practice*, in «Comparative Political Studies», 43, 2, pp. 230-259.
- Valbruzzi M. 2005, *Primarie. Partecipazione e leadership*, Bologna, Bononia University Press.
- Valbruzzi, M. 2007, *Elezioni primarie*, in G. Pasquino (a cura di), *Strumenti della democrazia*, Bologna, Il Mulino, pp. 13-37.
- Venturino, F. 2009, *Le primarie comunali dell'Unione, 2004-2007*, in Pasquino, G. e Venturino, F. (a cura di), *Le primarie comunali in Italia*, Bologna, Il Mulino, pp. 7-45.



# **Problemi della rappresentanza politica**



# Problemi della rappresentanza politica

## Presentazione

di Mauro Barisione (Università statale di Milano)

*Le riflessioni sulla rappresentanza politica hanno ricevuto nell'ultimo decennio un'attenzione crescente in vari ambiti di studi, in parte a causa del deficit di legittimità cui sono esposte le istituzioni rappresentative democratiche, specie a livello nazionale, a fronte dei processi di globalizzazione, e quindi de-territorializzazione, dei centri di decisione e di potere. Da un lato, ciò ha favorito lo sviluppo di nuovi modelli, più o meno informali, di rappresentanza politica, come nel caso delle pratiche deliberative più recenti (Urbinati e Warren 2008). Dall'altro, ha indotto vari studiosi a ripensare il concetto di rappresentanza anche nella sua espressione più formalizzata, quella elettorale, nelle accezioni prevalenti nella teoria democratica classica (Mansbridge 2003, Rehfeld 2009).*

*I contributi di questo capitolo affrontano tre principali ordini di problemi relativi al tema della rappresentanza politica ed elettorale. Il primo è il problema della rappresentanza "in entrata", ovvero della relazione tra elettori ed eletti, tanto nelle sue componenti giuridiche (le leggi elettorali che presiedono alla traduzione dei voti in seggi) quanto nelle sue implicazioni politiche (le scelte di voto e i loro effetti nella definizione del partito/coalizione/candidato vincente) e sociali (le relazioni di fiducia personale, ideologica o strumentale che sottostanno al rapporto di rappresentanza). Il secondo problema è quello della rappresentanza "in uscita", vale a dire della specifica configurazione che viene ad assumere l'assemblea rappresentativa in virtù degli statuti e dei regolamenti che ne vincolano la formazione. L'ultimo problema attiene a quella che Pitkin (1967) definiva come la dimensione "descrittiva" della rappresentanza, ovvero alla somiglianza/dissomiglianza sociologica dei membri degli organi rappresentativi rispetto alla popolazione di cui sono espressione.*

*Tradotti al livello dei governi locali e regionali in Italia, questi tre ordini di problemi chiamano rispettivamente in causa gli elementi seguenti: (1) i processi di personalizzazione della politica locale, favoriti tra l'altro da meccanismi elettorali come il voto di preferenza o le elezioni primarie; ma anche la dinamica di bipolarizzazione della competizione politica, incentivata*

da regole come il premio di maggioranza o la stessa elezione diretta del presidente; (2) le tendenze alla frammentazione delle assemblee (consigli regionali in primis) in una molteplicità di gruppi – non di rado “monogruppi” formati da un solo consigliere – parzialmente difformi dalle liste presentatesi agli elettori, con conseguente incremento della divisione interna alle due principali coalizioni, anche per effetto delle norme previste da statuti e regolamenti regionali e locali; (3) le modalità, i criteri e i canali di reclutamento del ceto politico locale, caratterizzato da un profilo sociodemografico che rende le assemblee e le giunte tutt’altro che portatrici di una rappresentanza “a specchio” della società sul territorio.

E’ in particolare sul primo ordine di problemi – la rappresentanza elettorale “in entrata” – che si incentra il contributo di Fortunato Musella, dedicato al caso delle regioni italiane. A partire dalla riforma elettorale del 1995, le elezioni regionali si sono infatti caratterizzate per una personalizzazione crescente della competizione e del voto a due livelli distinti: al livello del presidente, rafforzato dal surplus di legittimazione proveniente dall’elezione diretta, e in alcuni casi anche da un processo di selezione attraverso le primarie di partito; e al livello dei consiglieri regionali, che la quasi generalizzata permanenza del voto di preferenza induce a rendersi autonomi dal partito, sia in campagna elettorale che nel corso della legislatura, sviluppando un legame particolaristico, talvolta di tipo clientelare, con il territorio e la constituency di riferimento. Accanto alla figura forte del presidente di Regione, pertanto, la rappresentanza politica si riflette nella presenza di «una miriade di capi locali pronti a contrastare lo schema presidenziale dei poteri regionali sulla base del proprio bottino di preferenza». La frammentazione dei consigli regionali e la stessa divisione “infracoalizionale” – o lo sfrangiarsi delle coalizioni dopo il voto – appaiono dunque anche un prodotto dei comportamenti strategici dei politici locali forti delle loro risorse di consenso personale.

Il tema della frammentazione consiliare a livello regionale è anche al centro del contributo di Massimo Rubechi, che tuttavia analizza questo prevalentemente come un fenomeno di rappresentanza “in uscita”. Adottando una chiave di lettura meno socio-politologica – focalizzata cioè sulle relazioni dinamiche tra sistemi elettorali, partiti, candidati e territorio – e prevalentemente giuridica, la grande numerosità di gruppi presenti nei consigli regionali, non di rado superiore al numero delle liste presentatesi agli elettori, è analizzata alla luce delle norme previste dagli statuti regionali e dai regolamenti consiliari. Benché anche due meccanismi elettorali “in entrata” come l’abolizione del listino presidenziale e l’innalzamento della soglia di sbarramento appaiano come efficaci contromisure possibili, un

*problema finora sottovalutato – sostiene l’A. – si trova più precisamente nelle regole sulla costituzione e il funzionamento dei gruppi. Queste regole della rappresentanza in uscita, infatti, non hanno ancora trovato la combinazione ottimale tra un facilmente aggirabile criterio quantitativo (un numero minimo di membri necessario per dare vita a un gruppo) e un criterio qualitativo (corrispondenza tra liste presentatesi alle elezioni e gruppi parlamentari) che resta perlopiù ancora da introdurre formalmente. Parte del problema – si potrebbe aggiungere avendo in mente l’esempio del livello nazionale – dipende anche dagli usi strategici e variabili che delle regole fanno gli attori politici, come dimostra l’inaspettato calo nella frammentazione del parlamento fra le elezioni del 2006 e quelle del 2008, a parità di sistema elettorale (proporzionale con premio di maggioranza) e di regolamenti per la costituzione dei gruppi: alla Camera dei deputati i gruppi parlamentari si riducevano infatti da undici a cinque, mentre i partiti di governo passavano da otto a due (D’Alimonte e Chiaramonte 2010).*

*Proponendo uno studio di caso di politica locale – le trasformazioni del ceto politico del consiglio e della giunta del Comune di Cosenza dal secondo dopoguerra ad oggi – il contributo di Lucia Montesanti si concentra infine sul terzo dei problemi della rappresentanza politico-elettorale qui presi in esame: la questione classica della dissomiglianza sociale fra rappresentati e rappresentati. Se alcuni influenti teorici politici (Manin 1995) hanno sostenuto la natura intrinsecamente “aristocratica” dell’elezione – in opposizione al sorteggio utilizzato dalla democrazia ateniese – come metodo di reclutamento dei rappresentanti, e quindi l’impossibilità di pervenire per via elettorale a una effettiva rappresentanza “a specchio” della popolazione, il caso di Cosenza va inquadrato anche nel contesto di processi sociali e di reclutamento culturalmente specifici, legati alla presenza di gruppi di potere e a tradizioni partitiche trasformatesi nel passaggio dalla prima alla seconda Repubblica e tuttavia mai del tutto scomparse, nonché a legami personalistici e a pratiche clientelari radicate nella società locale. Il che, di nuovo, chiama in causa la riflessione, più che mai centrale nella teoria democratica contemporanea, su quale sia e debba essere il significato della relazione di rappresentanza politica ed elettorale.*

### *Riferimenti bibliografici*

- D'Alimonte, R., Chiaramonte, A. (a cura di) (2010), *Proporzionale se vi pare. Le elezioni politiche del 2008*, Bologna, Il Mulino.
- Mansbridge, J. (2003), "Rethinking Representation", *American Political Science Review*, Vol. 97, pp. 515-528.
- Manin, B. (1995), *Principes du gouvernement représentatif*, Paris, Calmann-Lévy.
- Pitkin, H. (1967), *The Concept of Representation*, Berkeley, University of California Press.
- Rehfeld, A. (2009), "Representation Rethought: On Trustees, Delegates, and Gyroscopes in the Study of Political Representation and Democracy", *American Political Science Review*, Vol. 103, No. 2, pp. 214-230.
- Urbinati, N., Warren, M. (2008), "The Concept of Representation in Contemporary Democratic Theory", *Annual Review of Political Science*, Vol. 11, pp. 387-412.

# Meccanismi di riproduzione del ceto politico locale in una città del Mezzogiorno

di Lucia Montesanti (Università della Calabria)

## *Premessa*

Nell'ultimo decennio del XX secolo le istituzioni ed i processi di governo subnazionali hanno conquistato uno spazio crescente nel dibattito scientifico e presso l'opinione pubblica. Da una condizione di assoluta marginalità della dimensione locale della politica, in cui le voci di «governo locale», «politica locale» e «potere locale» non figurano neppure nei dizionari di politica, si passa ad una fase di grande produzione di saggi e ricerche dedicate ai rapporti fra centro e periferia e termini quali decentramento, autonomia, devolution, sussidiarietà e federalismo entrano diffusamente nel lessico della politica e del dibattito su questioni di interesse collettivo.

La nuova centralità acquisita dal *local government* è connessa a quel lungo ciclo di riforme avviate nel nostro Paese all'inizio degli anni '90, che ha scardinato la tradizionale struttura centralistica statale a favore della costruzione di una democrazia locale forte (Vandelli 2000). Si accendono così i riflettori sulle strutture periferiche del sistema politico (Regione, Provincia, Comune) che, nel contempo, si vedono attribuire nuove competenze, nuove mansioni e, perciò, maggiori poteri. I cambiamenti che si innescano nel periodo esaminato sono tanti e tali che si può parlare di una sorta di rivoluzione localistica (Baccetti 2008). Sino ad allora, infatti, gli enti locali, pur essendo le istituzioni pubbliche più vicine alle istanze dei cittadini, non disponevano che di un'autorità decisionale relativamente limitata (Della Porta 1999). Nel mondo accademico cresce dunque l'attenzione su quanto avviene nel sistema politico periferico. Ed è in tale scia che si inserisce questo lavoro di ricerca, che non ha la pretesa di colmare lacune di ampia portata, ma si prefigge lo scopo di aggiungere un'ulteriore tessera all'interno del complesso quadro conoscitivo della realtà politica locale e, più di dettaglio, di una città dell'Italia Meridionale (Cosenza). Il tentativo è quello di tracciare un quadro della vita politica di Cosenza, a partire dalle caratteristiche dell'élite politica comunale, delle sue logiche di azione e dei suoi meccanismi di riproduzione. Procederemo ad una sommaria ricostruzione delle principali vicende socio-economiche e politiche della città dal II dopoguerra ad oggi. Successivamente,

metteremo a fuoco i caratteri socio-anagrafici dei membri del consiglio e della giunta comunale, che si sono avvicinati al governo locale dal 1946 al 2006. Infine, ci occuperemo della questione della rappresentanza come specchio o rappresentatività (Pitkin 1967), verificando se i rappresentanti scelti nel periodo repubblicano a Cosenza abbiano o meno caratteristiche simili a quelli della popolazione che sono stati chiamati a rappresentare.

### *1. Centro o periferia? Quando la posizione geografica segna il destino economico sociale e politico di una città*

Cosenza fa parte di quel Mezzogiorno che, secondo alcuni studiosi (Bevilacqua, Placania 1985; Cersosimo 1991) è privo di centri abitati che presentino i tratti tipici di una vera e propria città. Malgrado un certo dinamismo socio-economico e politico-istituzionale di cui la città è protagonista sin dal II dopoguerra, il suo sviluppo non si distacca dal percorso seguito dall'intero Mezzogiorno, caratterizzato da un certo "familismo amorale" (Banfield 1976), da una modernizzazione senza industrializzazione (Cersosimo 1985), da uno sviluppo senza autonomia (Trigilia 1992), dal clientelismo politico (Graziano 1974; Fantozzi 1993), dalla carenza di senso civico (Putnam 1993).

Negli anni della ricostruzione post-bellica, Cosenza ha già perso i connotati di cittadina agricola ed artigianale: gli occupati nel settore primario costituiscono appena il 14% della popolazione attiva, una quota irrisoria rispetto al resto della provincia cosentina (65%) e dell'intero territorio regionale (63%). Ma essa, per ruoli e per funzioni, non ha ancora assunto una precisa veste di città dei servizi e della produzione (Cersosimo 1991). Nel periodo intercensuario 1961-1981 il numero delle imprese conosce un decremento di oltre il 60% e, parimenti, il numero dei relativi addetti, che nel 1981 non oltrepassa il 5% dell'occupazione totale. L'imprenditorialità edilizia cosentina deve fronteggiare il rallentamento prima e l'arresto dopo dell'espansione urbanistica. Questo fenomeno è dovuto sia alla flessione demografica che alla fuga di popolazione verso i comuni limitrofi.

La Cosenza degli anni '80 figura in quell'area che Trigilia (1992) definisce a bassa industrializzazione, caratterizzata da una presenza modesta delle attività industriali e da una scarsa capacità di produzione. La crescita avviene facendo leva sul terziario pubblico e privato anziché sull'industria. Il processo di terziarizzazione che investe la città, specialmente negli anni '80, è comprovato dai maggiori tassi di espansione registrati dalle attività commerciali, dai pubblici esercizi e dai servizi inerenti ai trasporti ed alle comunicazioni, dal credito e dalle assicurazioni rispetto a quelli del settore primario e secondario,

e dalle quote percentuali inerenti gli occupati in tale comparto. Difatti, dai dati inerenti la struttura della popolazione attiva in condizione professionale emerge il forte peso che essi hanno esercitato in passato ed esercitano tuttora nel contesto cittadino: dopo aver toccato l'apice nel 1981 con 25.147 lavoratori a fronte di una popolazione attiva pari a 31.111 (80,8%), gli addetti del terziario scendono dapprima a 20.107 nel 1991 e poi a 17.616 nel 2001, rappresentando rispettivamente il 64,6% ed il 56,6% dell'occupazione globale. In più, nell'ambito del terziario un posto di rilievo spetta al settore pubblico allargato, in cui è occupato il 47,5% della popolazione nel 1981, il 37,9% nel 1991 ed il 32,5% nel 2001. Il settore pubblico, quindi, costituisce "il deus ex machina dell'economia locale, la variabile che spiega l'autoriproduzione socio-economica e l'equilibrio del sistema" (Cersosimo 1991, 313).

Cosenza è una città di medio-piccole dimensioni, la cui struttura demografica ha conosciuto nel tempo significativi mutamenti. Fra questi un posto di primo piano spetta al processo di espansione della popolazione residente nella città, che non si è prodotto però in maniera lineare. Il boom demografico, infatti, si è realizzato dal II dopoguerra sino alla fine degli anni '70, mentre i successivi quarant'anni sono stati interessati da una notevole flessione. Dopo aver raggiunto la punta massima con 106.801 mila abitanti nel 1981, nella città si registra un forte crollo demografico, causato dall'accresciuta dotazione di servizi dei comuni dell'hinterland, dallo sviluppo della motorizzazione pubblica e privata, dalla scarsità di aree edificabili, dall'alto costo del patrimonio edilizio ancora disponibile, dalla frantumazione delle strutture produttive, dall'insediamento dell'Università della Calabria sulle colline di Arcavacata (Cersosimo 1991; Costabile 1996). A ciò, possiamo aggiungere la presa di coscienza da parte degli individui delle opportunità offerte dai piccoli centri, considerati più a misura d'uomo, nonché il rifiuto del sistema di vita sempre più caotico e stressante tipico dei grandi agglomerati urbani (Baldi, Gagliano de Azevedo 2005).

Negli ultimi tre decenni si è assistito ad un costante calo delle fasce di età dai sei ai vent'anni, che attualmente rappresentano il 19,6% del totale. La contrazione più pronunciata riguarda la classe di quelli che hanno un'età inferiore ai sei anni, che dal 13,9% del 1951 è scesa fino al 4,0% del 2001. Si è registrata, invece, una crescita ininterrotta del numero di anziani: la quota delle persone con oltre 65 anni ha conosciuto, fra il 1951 ed il 2001, un incremento pari al 13,7% e questa parte della popolazione sembra destinata ad ampliarsi sempre di più. Entrambi i fenomeni rispecchiano l'attuale tendenza di fondo dell'Italia, in cui si ha un'incidenza delle fasce di età più mature sul totale della popolazione tra le più alte dei paesi industrializzati, nonché un tasso di

fecondità fra i più bassi dei principali Paesi dell'Europa (Baldi, Gagliano de Azevedo 2005).

A completamento del quadro socio-demografico di Cosenza si deve tener conto del livello di scolarità della popolazione cosentina, che si allinea sempre di più al valore medio nazionale, riducendo di molto il gap ereditato dalla prima metà del '900. Per quanto concerne i livelli più alti di scolarizzazione, dal 1951 in poi si nota una continua e graduale ascesa dei diplomati e dei laureati: nel 2001, all'incirca la metà dei residenti nel capoluogo calabrese possiede almeno uno dei due titoli di istruzione di grado superiore. Tali valori percentuali si presentano in perfetta sintonia con i dati relativi all'intera penisola; d'altronde, relativamente a queste due categorie la Calabria non ha mai dato l'impressione di soffrire di un forte ritardo rispetto al contesto nazionale (Licursi 2002).

## 2. Le vicende politiche di Cosenza nel periodo repubblicano

Nelle pagine che seguono cercheremo di tracciare, a grandi linee, un quadro della situazione politica di Cosenza negli ultimi sessant'anni. A tal fine, ricorreremo ad un'analisi diacronica dei voti validi espressi ai partiti presenti nelle consultazioni municipali dal 1946 in poi.

Tab. 1: Risultati elettorali amministrativi di Cosenza dal 1946 al 1990 (valori %)

	1946	1952	1956	1960	1964	1970	1975	1980	1985	1990
<b>Dc</b>	54,4	44,1	45,7	46,8	46,7	39,0	37,9	37,7	34,4	36,5
<b>Psi</b>	9,3	9,8	15,8	18,1	12,6	20,1	24,8	26,1	26,7	26,8
<b>Pci</b>	18,3	18,2	16,3	16,5	18,8	16,9	17,3	16,0	14,4	13,0
<b>Msi</b>		14,4	9,3	10,6	7,9	7,5	8,0	6,4	5,1	3,7
<b>Psdi</b>		3,8	3,5	1,4	3,6	7,1	5,9	7,5	10,6	10,5
<b>Pri</b>	1,2			1,2		2,6	2,1	2,5	4,6	4,6
<b>Pli</b>	10,1	3,5	3,2	2,9	7,7	3,5	1,6	1,5	1,7	2,7
<b>Altri</b>	6,7	6,2	6,2	2,5	2,7	3,3	2,4	2,3	2,5	2,2

Fonte: Nostra elaborazione sui dati comunali.

Guardando la tab. 1, l'immagine che balza subito agli occhi è la forza elettorale della Dc cittadina, in sintonia con quanto accade nel sistema partitico del Mezzogiorno e di altre aree del Paese. All'interno di un sistema locale a partito dominante (Calise 1989), solo il Psi ed il Pci esercitano una certa influenza, ottenendo dei consensi più o meno estesi e conquistando delle

posizioni di rilievo in seno agli organi municipali; le forze di destra appaiono invece molto deboli. La Dc è la forza, dunque, che riscuote i maggiori successi dal 1946 fino al 1990. Dopo un brillante risultato conseguito nel primo appuntamento elettorale dell'Italia democratica, la Dc conquista per oltre un quarantennio la maggioranza relativa, raccogliendo una quota di consenso che non scende al di sotto del 34%. Questo fenomeno si può spiegare con il fatto che la Dc fin dalla sua comparsa in Calabria funziona come un partito pigliatutto, integrando "microsolidarietà di tipo familistico, clientelare e categoriale" (Fantozzi, De Luca 1997, 128). La Dc, infatti, riesce meglio degli altri partiti locali a collegarsi alle clientele storiche, potendo contare sul controllo dell'apparato economico, finanziario, istituzionale ed ideologico, degli enti di assistenza e sull'appoggio politico di varie associazioni collaterali a carattere sindacale, professionale e religiosa (Costabile 1989).

Per quanto riguarda gli altri partiti, è interessante notare la specularità degli andamenti a livello locale dei principali attori politici della Sinistra -il Pci ed il Psi- che vengono alternativamente premiati o sconfitti. Sono quelli che, nell'ambito comunale, si contendono la seconda posizione. Dopo la Dc, a Cosenza il Pci è il partito che raccoglie maggiori successi, tra il II dopoguerra e l'inizio degli anni '70 (con l'eccezione del 1960). All'origine del suo radicamento sociale abbiamo le lotte contadine per l'occupazione dei terreni incolti (Fantozzi 1993), di cui il Pci è il regista, assieme ad altre forze della Sinistra (De Luca, Fantozzi 1997) e soprattutto la presenza nei governi provvisori di un ministro comunista cosentino, Fausto Gullo, che diventa il punto di riferimento per il partito.

La scena cambia alle comunali del 1970, a partire dalle quali il grosso dei consensi, fatta salva la Dc, spetta al Psi, la cui significativa crescita, che durerà sino al 1990, è favorita da una serie di fattori, il più importante dei quali ha a che fare con l'ascesa di Giacomo Mancini, un illustre socialista di Cosenza, ai palazzi romani del potere politico ed al contemporaneo consolidamento di questo partito all'interno delle assemblee elettive centrali e periferiche. In più, gli elementi di forza del Pci cittadino subiscono un certo ridimensionamento: le lotte contadine fanno parte ormai del passato e, comunque, hanno visto coinvolti maggiormente i paesi della Presila cosentina anziché il centro urbano; il gruppo dei contadini e dei braccianti è in costante decrescita; la consistenza numerica degli operai, vista la permanente fragilità dell'apparato industriale, è piuttosto esigua.

Tab. 2 : Risultati elettorali amministrativi di Cosenza dal 1993 al 2006 (valori %)

	1993	1997	2002	2006
Patto per la città	16,5			
Impegno civico	10,4			
Popolari per Cosenza	13,5			
Cosenza Domani	9,9	14,7		
Pds/Ds	8,6	12,3	10,4	14,6
Solidarietà e Rinnovamento	6,3			
Liberali e Socialisti	5,6			
Lista per Cosenza	5,5			
Rifondazione Comunista	4,6	3,3	1,7	2,4
Verdi	2,5	2,7	2,7	3,4
Ppi		8,0		
Socialisti Italiani Uniti		4,7		
Ccd/Cdu/Udc		7,3	9,1	6,6
Fi		11,8	12,1	
An		5,6	6,1	4,5
Lista Dini		4,3		
Margherita			7,2	13,5
Sdi			4,4	
Udeur			5,3	11,9
Pse			12,4	
Nuovo Psi			3,1	
Con Perugini			3,8	
Lista Di Pietro/Italia dei Valori			1,5	2,8
Partito Democratico Meridionale				4,2
La Rosa nel pugno				15,0
Giacomo Mancini sindaco				7,5
Altri	16,6	25,3	20,2	13,6

Fonte: Nostra elaborazione sui dati comunali.

Proviamo ora a soffermarci sui recenti accadimenti politici della città. I dati complessivi del voto valido sono riportati nella tab. 2, che ci offre un quadro nitido delle trasformazioni cittadine relative agli ultimi vent'anni. In dettaglio, appare evidente la proliferazione delle liste presentate a Cosenza nelle quattro consultazioni amministrative del post-riforma. Mentre nel primo quarantennio repubblicano le formazioni presenti nell'arena elettorale sono poche e non superano la decina, dal 1993 le liste raddoppiano e/o triplicano rispetto alle comunali precedenti. Al di là del cambiamento del sistema elettorale, le ragioni vanno cercate nella destrutturazione dei partiti tradizionali di governo e nella nascita "delle organizzazioni politiche omnibus, cioè di aggregazioni di macchine organizzative di singoli candidati" (Raniolo 2007, 42). Le prime elezioni fatte con le nuove regole elettorali sono quelle del novembre 1993, in

cui sono presenti 17 liste elettorali, per un totale di poco più di 600 aspiranti alla carica di consigliere comunale e di 11 candidati a quella di sindaco. Da un attento esame dei nomi presenti nelle varie liste emerge con chiarezza il fatto che, in questa città, la rottura con il vecchio ordinamento politico sia meno profonda che altrove. In esse compaiono numerosi rappresentanti delle tradizionali famiglie politiche della città, che non solo non appaiono indebolite dall'applicazione del nuovo sistema elettorale, ma anzi, in presenza di una destrutturazione del precedente sistema partitico, costituiscono i canali privilegiati ai fini del reclutamento del ceto politico. Il dato più significativo di quest'appuntamento elettorale è il successo conseguito dalle liste civiche, che riescono quasi tutte a conquistare i primi posti. La forza politica che ottiene più voti è il Patto per la città (16,5%), formata da ex-socialisti capeggiati da Giuseppe Gentile; segue Popolari per Cosenza (13,5%) che, assieme a Solidarietà e Rinnovamento (6,3%), raccoglie in prevalenza degli ex-militanti della Dc; infine, abbiamo Impegno civico (10,4%), in cui confluiscono i missini che appoggiano il giudice Tommaso Arnoni alla carica di sindaco, e Cosenza Domani (9,9%), composta da persone di diversa esperienza politico-culturale, che si ritrovano attorno a Giacomo Mancini. Gli eredi del Pci sono interessati da un vero e proprio crollo delle preferenze: il Pds registra l'8,6% dei consensi, perdendo circa cinque punti percentuali rispetto al 1990, e Rifondazione Comunista ottiene il 4,6% dei voti.

Alle comunali del novembre del 1997 Giacomo Mancini<sup>1</sup> è confermato sindaco della città dei Bruzi, la lista Cosenza Domani che lo sosteneva direttamente è il primo partito cittadino con il 14,7% delle preferenze e, nella coalizione vittoriosa, il secondo partito sono i Ds, che vedono crescere il loro consenso rispetto alle precedenti elezioni di 3,7% punti percentuali raggiungendo il 12,3% dei voti; il Ppi ed il Ccd-Cdu continuano a perdere consensi, attestandosi attorno all'8% a testa; An, che è l'erede del Msi, sale al 5,6% dei voti. Proseguendo nell'analisi, al di là di una molteplicità di liste civiche (ben 11), si osserva la presenza di Fi, che raccoglie l'11,8% delle preferenze, pur essendo al suo esordio. I cambiamenti continuano con più forza negli anni successivi, tant'è che nelle comunali del maggio del 2002 il sistema politico locale appare molto frammentato. Inoltre, l'assetto politico

---

<sup>1</sup> Giacomo Mancini è il sindaco della città di Cosenza dal novembre del 1993 ai primi mesi del 2002. A distanza di circa un anno dalla sua prima elezione a tale carica, viene rinviato a giudizio in un processo in cui è accusato di connivenza mafiosa ed il governo municipale passa nelle mani del vice-sindaco, Pietro Bruno. Ma tale vicenda giudiziaria, che termina nel 1997 con l'assoluzione in appello dell'imputato, non intacca in alcun modo il prestigio e la fama di cui gode l'anziano leader socialista. Anzi, proprio in questo periodo egli diviene la principale figura di riferimento di tutti i partiti politici locali della Sinistra.

locale è segnato profondamente dalla morte di Giacomo Mancini, sopraggiunta nell'aprile dello stesso anno, un mese prima dallo svolgimento delle votazioni. A conferma della significativa destrutturazione dell'offerta politica abbiamo la presentazione di 26 liste elettorali differenti, alcune delle quali sono diretta espressione dei partiti di governo (Fi, An, Ds, Udc, la Margherita), altre sono *ad personam* (Pse-Lista Mancini, Con Perugini) ed altre ancora sono, invece, liste civiche locali (Ciroma, Cosenza storica, Europei per Cosenza). Tuttavia, alcuni partiti si avvantaggiano di questa situazione e conquistano posizioni di rilievo. Primo fra tutti è il Partito Socialista Europeo (12,4%), fondato da Giacomo Mancini junior, il nipote del summenzionato Giacomo Mancini; dopo troviamo Fi, le cui preferenze rispetto alle consultazioni passate aumentano seppure di poco (+0,3%); seguono i Ds (10,4%), l'Udc (9,1%), la Margherita (7,2%) ed An (6,1%). Le altre forze partitiche ottengono delle preferenze che, tranne rari casi, non superano mediamente i due punti percentuali.

I cosentini tornano alle urne nella primavera del 2006, dopo un lungo periodo di notevole conflittualità, di forte instabilità e di scarsa governabilità; persino la campagna elettorale è segnata da accese discussioni fra i due aspiranti sindaci dello schieramento di centro-sinistra: Giacomo Mancini junior, rieletto deputato già da qualche mese nelle fila della Rosa nel Pugno, e Salvatore Perugini, esponente della Margherita. Le liste elettorali passano da 26 presentate nel 2002 a 19 e i candidati a sindaco da 5 scendono a 4. Quest'appuntamento premia largamente le forze di centro-sinistra, che si assicurano un seguito significativo, grazie alla flessibilità ed alla abilità coalizionale di cui danno prova i propri leader, nonché la capacità con cui riescono ad individuare delle candidature piuttosto competitive. I partiti che riscuotono maggiori consensi sono: Rosa nel Pugno (15,0%), i Ds (14,6%), la Margherita (13,5%) e l'Udeur (11,9%); mentre, tra le forze politiche penalizzate figurano l'Udc (-2,5), An (-1,6%) e molte liste civiche i cui voti validi vanno da un minimo dell'1% ad un massimo del 7%.

### *3. Il profilo sociologico dei consiglieri comunali*

Cominciamo la nostra indagine della classe politica municipale mettendo a fuoco la figura del consigliere comunale, che rappresenta la carica di base fra le diverse posizioni di governo che gli attori politici possono occupare alla periferia del nostro sistema politico. Fino all'entrata in vigore della legge n.142 del 1990, all'insieme dei consiglieri comunali spettava la competenza generale, ossia la possibilità di prendere decisioni su tutte le problematiche che

investivano il comune, salvo per quelli attribuibili in via esclusiva alla giunta o al sindaco; in seguito alla riforma, a quest'organo è stata tolta la complessiva responsabilità dell'amministrazione e gli è stata riconosciuta l'attività di indirizzo e controllo politico (Vandelli 2000). Ciò si è tradotto in una significativa erosione del potere dei consiglieri comunali e, perciò, di un certo ridimensionamento della capacità di attrazione da parte di tale ruolo.

Tab. 3: Distribuzione dei consiglieri comunali per classi di età nella I e II Repubblica

Classe di età	I Repubblica	II Repubblica	Var.%
≤ 24	0,9	0,6	-0,3
25-34	20,0	15,6	-4,4
35-44	41,6	37,5	-4,1
45-54	23,7	34,4	+10,7
55-64	11,1	10,0	-1,1
≥ 65	2,7	1,9	-0,8

Fonte: nostra elaborazione sui dati comunali.

Tornando alla ricostruzione analitica del profilo sociografico del consigliere comunale, cerchiamo di capire qual è la loro distribuzione fra le diverse coorti di età. La tabella 3 mostra una forte predominanza dei consiglieri comunali appartenenti alle classi di età centrali (35-44 anni e 45-54 anni), fra il 1946 ed il 2006. Di fatto, circa il 70,0% degli eletti nel periodo di tempo considerato è formato da trentenni, quarantenni e cinquantenni. In altre parole, “l’età preferibile per l’eleggibilità sembra essere quella di mezzo, nel senso che sembrano maggiormente eleggibili quei politici che hanno raggiunto una certa maturità anagrafica” (Bettin, Magnier 1989, 18). Parallelamente, emerge una presenza limitata delle fasce marginali: i giovani con un’età inferiore ai 24 anni e gli ultrasessantenni. Nel passaggio dalla I alla II Repubblica, si riscontra un ulteriore incremento della fascia di età compresa tra 45 e 54 anni (+10,7%). Di conseguenza, le altre fasce di età conoscono delle riduzioni in termini di rappresentanza: soprattutto, la generazione dei più giovani (ventenni e trentenni) è interessata da una significativa flessione, mentre quella dei più anziani conosce un decremento contenuto (-0,8%). La marginalizzazione dei più giovani, prevalente in tutto il paese, si può spiegare con il fatto che “il ruolo di eletto municipale sembra configurarsi come un ruolo di passaggio, che non si tenderebbe ad affidare a persone troppo giovani, ma nel quale comunque gli eletti non ambirebbero confinare la loro esperienza di vita pubblica” (Bettin, Magnier 1989, 25).

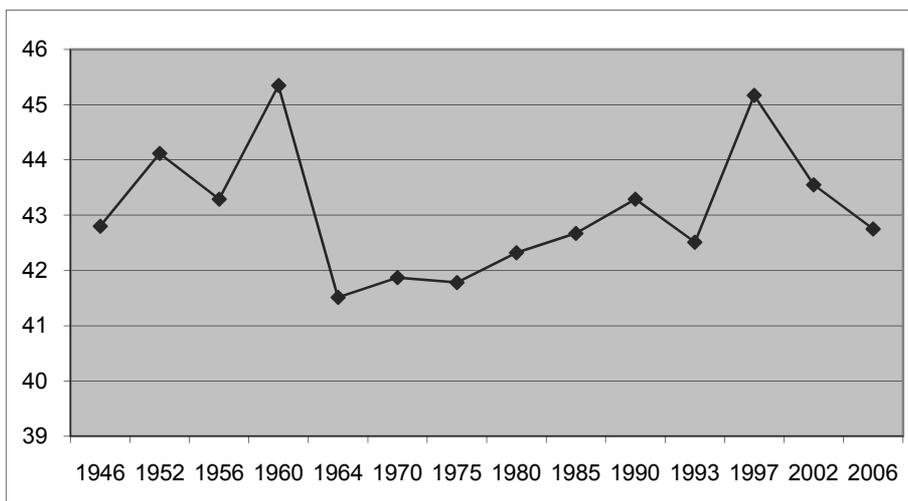


Fig. 1: L'età media dei consiglieri comunali di Cosenza dal 1946 al 2006  
 Fonte: nostra elaborazione sui dati comunali.

La fig. 1 ci mostra l'età media dei consiglieri comunali cosentini nel periodo repubblicano. Il quadro che emerge è assai chiaro: ad eccezione della tornata elettorale del 1960 e del 1997, il personale politico ha in prevalenza un'età media di poco superiore ai quarant'anni. Ma quest'immagine subisce delle variazioni se, anziché guardare alle macro-tendenze, focalizziamo la nostra attenzione su quanto accade nel passaggio dalla I alla II Repubblica. L'età media dei politici della I Repubblica si posiziona intorno ai 43 anni, divenendo più contenuta fra le consultazioni elettorali del 1964 e quelle del 1985. Il ringiovanimento del personale politico durante tale ventennio è attribuibile al significativo ricambio che si registra all'interno degli organi comunali, dettato, a sua volta, dalla coesistenza di un duplice fenomeno: sul piano locale, si assiste alla candidatura di alcune importanti figure cittadine ai livelli intermedi e/o centrali di governo; sul piano nazionale, il cambiamento della cultura politica porta con sé "una nuova generazione di amministratori motivata in tutt'altro modo verso le proprie funzioni" (Bettin, Magnier 1989, 18). Nella II Repubblica si assiste ad una lieve crescita dell'età media dei consiglieri municipali, che si attesta attorno a 44 anni. Il rinnovamento intervenuto agli inizi degli anni '90 nella classe politica non si accompagna, quindi, ad un processo di svecchiamento della stessa: gli attori politici locali del post-tangentopoli sono tendenzialmente meno giovani di quelli delle tornate elettorali passate, e tale fenomeno riguarda sia i neo-eletti che i riconfermati. Questo dato è in perfetta armonia con quanto emerge da altre ricerche sui consiglieri comunali italiani del post-riforma, dalle quali si evince che "le

speranze di un ringiovanimento, o di una più equa distribuzione per età [...] non ha trovato esito concreto” (Magnier 2003, 197).

Altra categoria rilevante è quella di genere che ci aiuta a comprendere alcune tendenze di fondo del sistema partitico politico locale. Il tasso di partecipazione delle donne alla vita politica cittadina è basso: su 494 consiglieri eletti dal II dopoguerra ad oggi, solo 28 di essi sono di sesso femminile (il 5,7% del totale). Sebbene le donne abbiano il diritto di voto attivo e passivo da diversi decenni, “la loro importanza numerica nelle istituzioni si situa al di qua del posto che occupano nella società, cosa che già vuol dire una non sedimentazione nella coscienza collettiva della certezza di legittimità della presenza femminile nelle arene politiche” (Del Re 1999, 287). Nell’ultimo quindicennio si è assistito ad un leggero incremento della rappresentanza femminile tra il personale politico cittadino, che ha perfino registrato le due cifre percentuali (si veda la fig. 2). Gli anni ’90, caratterizzati dalle vicende di tangentopoli, dalla crisi dei partiti tradizionali e dalla riforma elettorale, aprono delle prospettive a delle nuove forze, ivi comprese le donne (Siebert, Veneziani, Vingelli 2004).

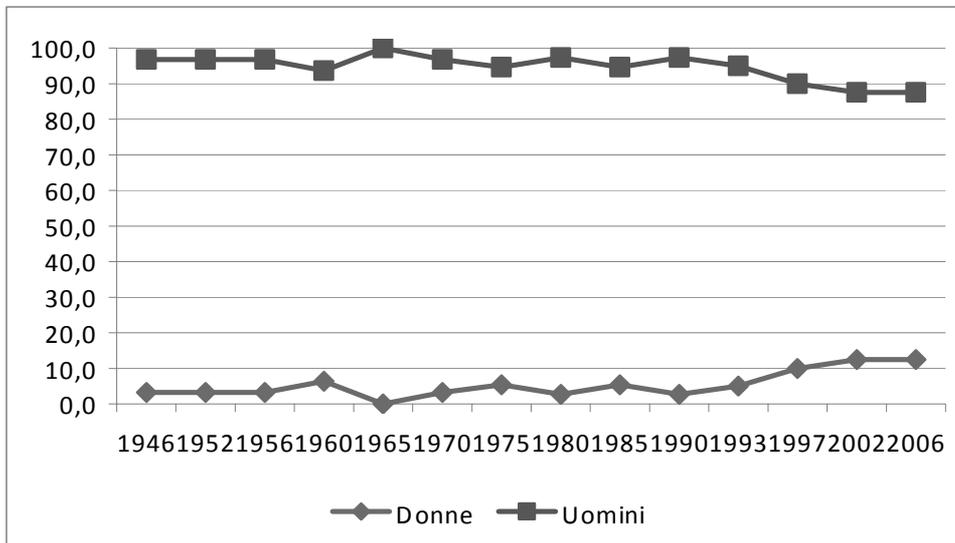


Fig. 2: Consiglieri comunali di Cosenza secondo il genere dal 1946 al 2006, (valori %)

Fonte: nostra elaborazione sui dati comunali.

Il quadro che emerge dai valori complessivi della nostra ricerca, tuttavia, avvalorare l’ipotesi di una politica svolta in prevalenza dagli uomini. Ai classici processi di emarginazione (Girotti, Mastropaolo 1990), si aggiungono quelli di

“autoesclusione delle donne dalla sfera della politica. Sono le sfere della cultura, dell’educazione e della *società civile* che vengono preferite, e che appaiono terreno privilegiato per la propria affermazione come individui” (Siebert, Veneziani, Vingelli 2004, 133). Nel primo quarantennio repubblicano, il partito che promuove maggiormente l’emancipazione femminile nella città è la Dc, che riesce a far eleggere 6 donne su un totale di 12 (il 50,0%), poi vi è il Pci (41,7%) ed il Psdi (8,3%). Nei decenni successivi, le liste civiche (37,5%) ed il Pds/Ds (31,2%) contano il più alto numero di donne tra i propri eletti a livello locale.

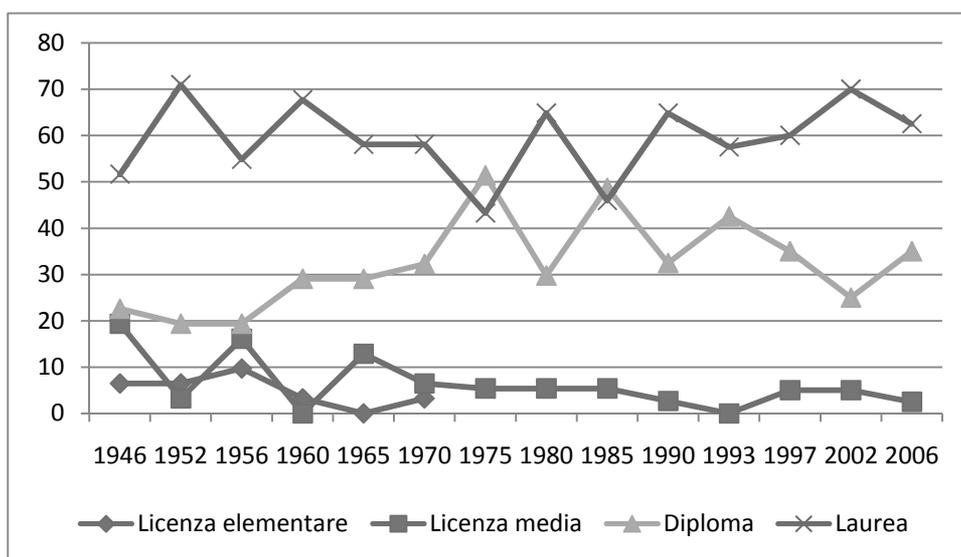


Fig. 3: Il titolo di studio dei consiglieri comunali di Cosenza dal 1946 al 2006  
Fonte: nostra elaborazione sui dati comunali.

Esaminiamo adesso il titolo di studio dei consiglieri municipali. Dalla fig. 3 si vede che essi possiedono una formazione scolastica piuttosto elevata. Il numero dei laureati e dei diplomati eletti nelle diverse tornate elettorali è di gran lunga superiore al gruppo di quelli che hanno la licenza media inferiore o elementare. In più, quest’ultimo gruppo, negli anni ’60, scompare definitivamente dalla scena politica cittadina; comunque, l’incremento del livello di istruzione del personale politico locale è abbastanza ovvia, specie se allarghiamo il nostro sguardo per considerare le dinamiche del più ampio processo di scolarizzazione della popolazione italiana. Dal confronto di queste cifre con i risultati di alcune importanti ricerche condotte nel nostro Paese (Barberis 1973, 1978, 1983, 1988, 1992; Bettin, Magnier 1989; Girotti, Mastropaolo 1990; Magnier 2003; Melis, Martinotti 1988a, 1988b; Ramella

2006), si nota che il livello di istruzione dei consiglieri cosentini non è dissimile da quello posseduto dagli amministratori che governano nelle altre città italiane.

Un altro passaggio nodale nell'individuazione dei caratteri dei consiglieri comunali è dato dall'occupazione svolta. Come si può vedere dalla fig. 4, lo zoccolo duro dei consiglieri comunali viene reclutato fra gli ordini professionali degli avvocati, degli ingegneri e dei medici. D'altra parte, i poteri delle professioni sono piuttosto ampi, giacché essi "agiscono come gruppi di interesse per mantenere e allargare le proprie giurisdizioni" (Speranza 1999, 9). Sotto questo versante si individua un trend in perfetta linea con l'immagine che gli studiosi del potere locale da tempo stanno tracciando relativamente al consigliere comunale: un quarantenne, impiegato pubblico, con un lungo tirocinio nel proprio partito di riferimento, in cui fanno carriera (Barberis 1988; Bettin Magnier 1989; Magnier 2003).

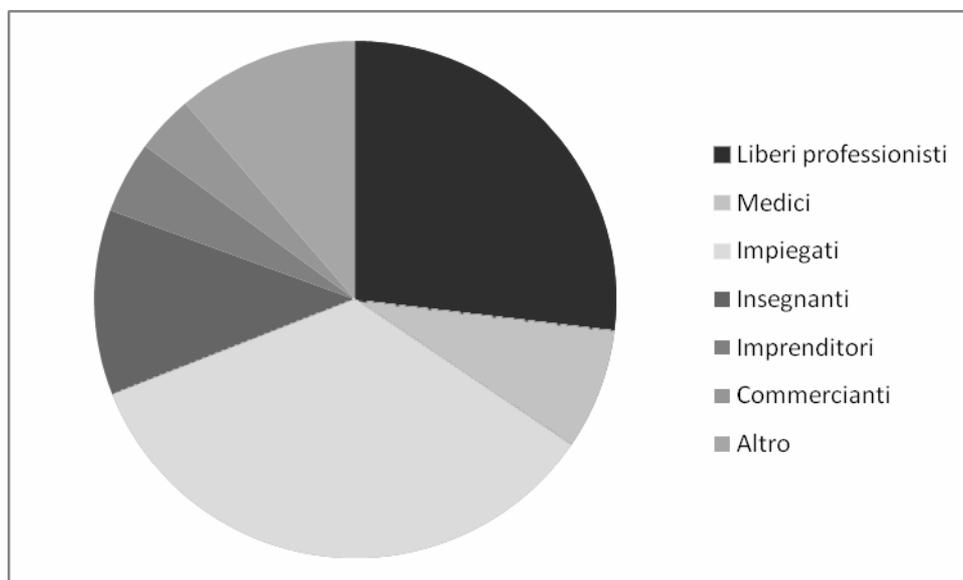


Fig. 4: La professione dei consiglieri comunali di Cosenza dal 1946 al 2006  
Fonte: nostra elaborazione sui dati comunali.

Per completare l'identikit dei consiglieri comunali, guardiamo alla loro appartenenza politica. Già una rapida lettura della tab. 4 fa emergere alcune delle principali dinamiche della vita politica cosentina. Nella I Repubblica si nota una forte concentrazione dei consiglieri comunali nei tre grandi partiti di

massa: la Dc, che figura al primo posto con il 43,5% degli eletti, il Psi ed il Pci, che raggruppano rispettivamente il 18,3% ed il 18,0% degli eletti. Dagli anni '90 in poi, i partiti conoscono una sorta di rivoluzione, che ne trasforma le funzioni, gli uomini, la loro presa sulla società e sulle istituzioni. Al contempo, si assiste alla comparsa sulla scena politica di forti leadership (Calise 2000). Tra le conseguenze più importanti, a livello comunale abbiamo un'accentuata presenza di liste *ad personam* o in senso più ampio di liste civiche locali, che ottengono dei consensi ragguardevoli (Operto 1999). La stessa cosa accade anche a Cosenza, in cui la stragrande maggioranza dei consiglieri della II Repubblica proviene dalle fila delle liste locali (47,5%), mentre i partiti sono poco rappresentati.

Tab. 4: L'appartenenza partitica dei consiglieri comunali di Cosenza dal 1946 al 2006

Partiti politici	Consiglieri comunali	Partiti politici	Consiglieri comunali
	<i>I Repubblica</i>		<i>II Repubblica</i>
Dc	43,4	Liste civiche	47,5
Psi	18,3	Pds/Ds	13,8
Pci	18,0	Fi	6,9
Msi	8,4	Margherita	5,0
Psdi	4,1	Cdu/Ced/Udc	5,0
Pli	3,0	Pse	4,4
Altri	5,7	An	3,8
		Altri	13,6

Fonte: nostra elaborazione sui dati comunali.

#### 4. L'identikit degli assessori comunali

All'analisi socio-anagrafica dedicata ai consiglieri comunali segue ora quella dei sindaci e degli assessori. Una prima informazione relativa a questa porzione di ceto politico locale si ricava dall'esame del livello di età. La tab. 5 mostra come le fasce di età centrali aggregano più della metà del gruppo totale dei soggetti impegnati nelle giunte, nell'epoca repubblicana. Ciò rafforza da un lato l'ipotesi che la carica di assessore, "che comporta un grado affinato di professionalità politica ed un impegno senza dubbio maggiore rispetto alla semplice posizione di consigliere comunale, è collegata in maniera diretta al livello di età" (Bettin, Magnier 1990, 39) e, dall'altro, quella secondo cui "l'assegnazione della carica di sindaco obbedisca ad una logica

rigidamente «gerontocratica»: dal gruppo più giovane al più anziano le opportunità di entrare nelle stanze di governo si moltiplicano” (Girotti, Mastropaolo 1990, 154).

Tab. 5: Distribuzione dei membri della giunta comunale per classi di età nella I e II Repubblica

Classe di età	I Repubblica	II Repubblica	Var. %
25-34	16,0	13,6	-2,4
35-44	34,0	25,0	-9,0
45-54	35,8	29,5	-6,3
55-64	13,2	25,0	+11,8
≥ 65	0,9	6,8	+5,9

Fonte: nostra elaborazione sui dati comunali.

Scendendo ad un livello più analitico, si evincono chiaramente le fondamentali trasformazioni intervenuti nell'epoca post-tangentopoli. *In primis*, l'adozione dal '93 in poi delle nuove regole del gioco inerenti la selezione dei leaders del governo locale, sembra favorire le fasce più mature (55-64 anni) che conoscono un incremento di circa 12 punti percentuali. A Cosenza, l'avvento della II Repubblica segna il ritorno di alcuni illustri personaggi politici ai vertici del governo locale, fra cui Giacomo Mancini, che hanno ormai una certa età e di altri attori politici che già in passato avevano svolto un ruolo all'interno delle istituzioni politiche.

Guardando alla variabile di genere, i dati che si riferiscono ai vertici comunali confermano la tendenza prevalente nel consiglio comunale, in quanto gli assessori ed i sindaci di sesso maschile prevalgono sulle loro colleghe durante tutto il periodo di tempo esaminato: abbiamo 15 donne assessore (pari all'10,9%) su un totale di 138 assessori uomini ed un solo sindaco donna (pari al 7,1%) a fronte di 14 sindaci uomini eletti (si veda la fig. 5). A livello comunale, i luoghi di maggiore potere, quali la carica di Primo cittadino e gli assessorati, sono riservati quasi esclusivamente ai maschi, ancora di più dei consigli comunali: la presenza femminile nelle arene decisionali locali annovera appena il 10,7% di tutto il personale politico. La debolezza della rappresentanza femminile tra gli eletti a livello locale non è una prerogativa della realtà politica cosentina o calabrese. E' indubbio una più accentuata penalizzazione delle donne nelle regioni meridionali rispetto a quelle del centro-nord, ma in generale il potere locale viene “esercitato dai maschi sulle donne [che] si comportano di volta in volta, nei confronti degli antagonisti, come un autentico partito di maggioranza: lasciando loro [...] alcuni seggi da consigliere, pochi assessorati ma nessuna poltrona di sindaco, con una esclusione tanto più rigida quanto più dai piccoli centri rurali si passa ai

capoluoghi di provincia” (Barberis 1988, 10). Andiamo a vedere come sia mutata la presenza delle donne nell’arco delle quattordici tornate elettorali. Dalla fig. 5 si evince che le donne dal 1946 al 1990 sono praticamente assenti, in linea con le tendenze nazionali (Del Re 1999). Nell’ultimo ventennio, le donne conquistano, invece, uno spazio via via crescente nell’ambito del governo locale. E’ questa la fase in cui a Cosenza si ha un sindaco-donna, Evelina Catizone, ed una presenza significativa di assessori-donne. Il nuovo contesto istituzionale e le nuove regole elettorali, che prevedono la nomina diretta degli assessori da parte del sindaco, incidono positivamente sull’ingresso delle donne negli organi esecutivi municipali (Piselli, Ramella 2002; Turi 2007). Per quanto riguarda le deleghe ottenute dalle donne, si evince che la maggioranza di esse è a capo dell’assessorato della cultura e del welfare, secondo una tendenza già *in auge* a livello nazionale nel primo quarantennio repubblicano (Del Re 2004).

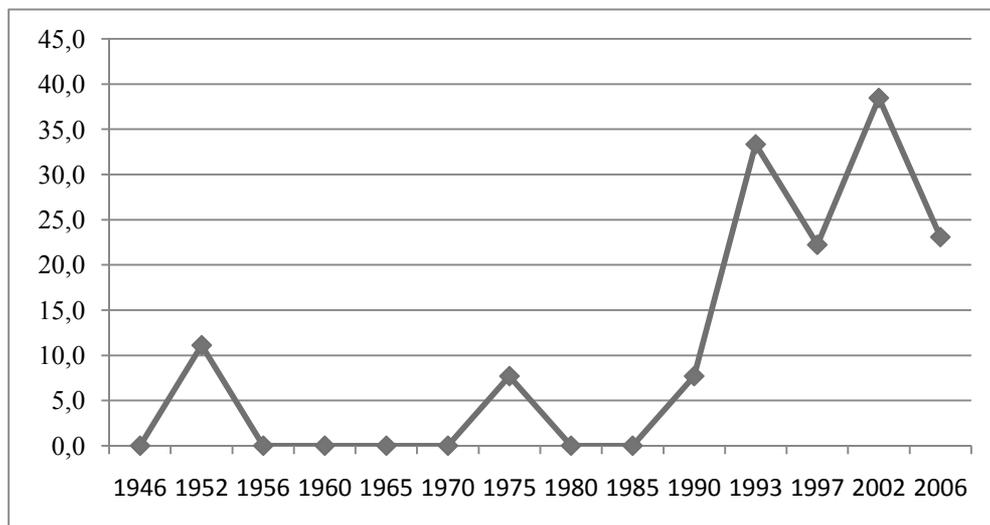


Fig. 5: Donne elette nelle giunte comunali di Cosenza dal 1946 al 2006

Fonte: nostra elaborazione sui dati comunali.

La rassegna delle caratteristiche socio-anagrafiche dei membri delle giunte comunali prosegue con l’analisi del loro livello di scolarità. Il dato che emerge dalla fig. 6 è che il ceto politico comunale qui considerato possiede un alto livello di scolarità: il 73,3% di esso possiede una laurea, il 20,7% il diploma e la restante parte ha la licenza media (6,0%). Quindi, salendo ai vertici del governo locale cresce il grado di scolarizzazione, sebbene esso non rientri fra

le qualità più rilevanti per la formazione della leadership comunale (Bettin, Magnier 1991).

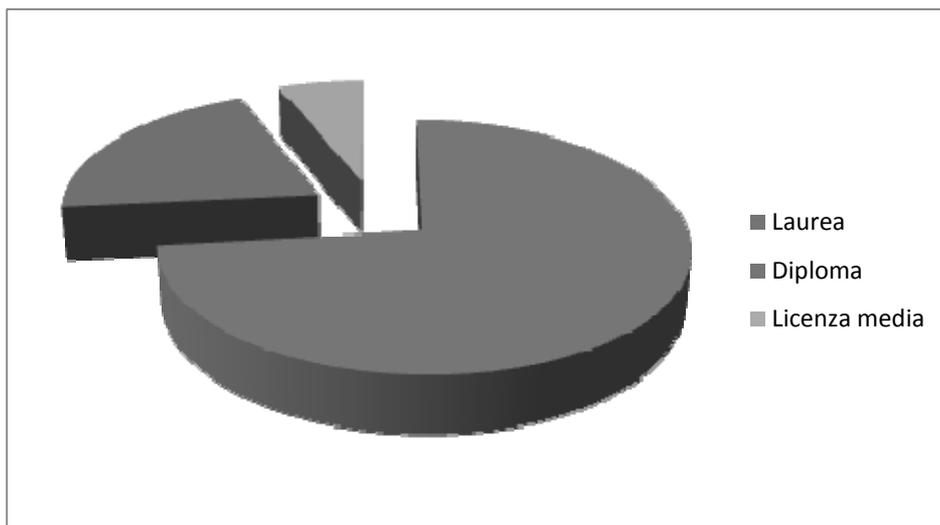


Fig. 6: Il titolo di studio dei membri delle giunte comunali di Cosenza dal 1946 al 2006

Fonte: nostra elaborazione sui dati comunali.

Spostiamo la nostra attenzione all'occupazione dei sindaci e degli assessori. Dalla fig. 7 si osserva come la categoria dei lavoratori dipendenti e della libera professione predomini all'interno degli organi esecutivi comunali, comprendendo rispettivamente il 27,3% ed il 26,7% del totale; seguono poi gli insegnanti (10,7%) ed i medici (10,0%). Il tratto dominante dei membri della giunta è la loro appartenenza a quelle attività lavorative che nel Sud sono fortemente dipendenti dalla politica, nel senso che alcune professioni sono promosse, controllate ed agevolate dalla politica, che a sua volta trova in esse uno dei canali privilegiati per il reclutamento del proprio personale (Costabile 2009).

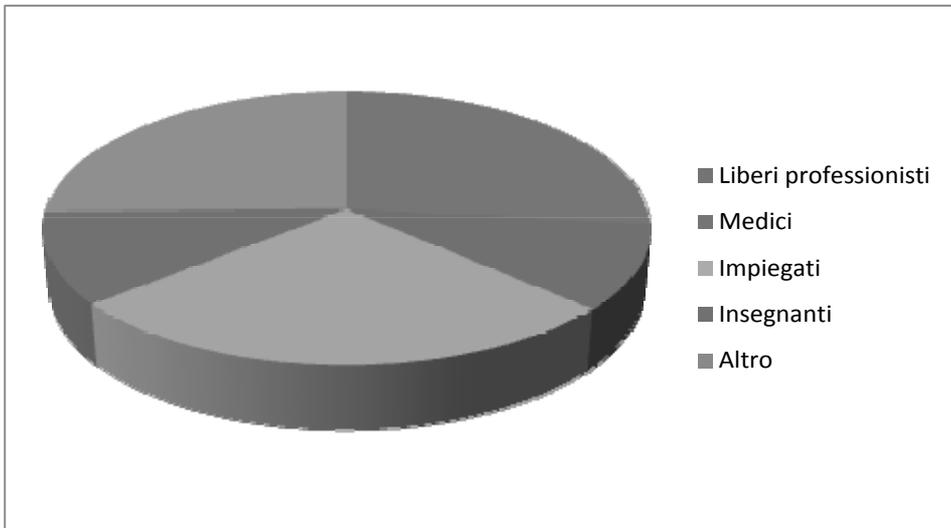


Fig. 7: La professione dei membri delle giunte comunali di Cosenza dal 1946 al 2006

Fonte: nostra elaborazione sui dati comunali.

L'analisi dei dati relativi la professione degli assessori e dei sindaci non rileva, dunque, particolari sorprese rispetto a quanto emerso dai medesimi dati concernenti i consiglieri comunali. "Il potere municipale è abitato da politici che sono impegnati in maniera decisamente più professionale nel loro ruolo, e probabilmente anche coinvolti più stabilmente in un tipo di carriera che non sempre esclude degli impegni alternativi nella società civile e nell'economia locale" (Bettin, Magnier 1991, 70-71).

Concludiamo la nostra descrizione degli attori delle giunte comunali con l'esame della loro appartenenza partitica. La tab. 6 mostra come nella I Repubblica per la carica di sindaco ed assessore comunale vengano premiati gli stessi partiti dei consiglieri comunali: (Dc, Psi, Psdi e Pci). Nella II Repubblica sia i partiti che i loro rappresentanti perdono il loro peso e, di conseguenza, le giunte del post-riforma comprendono un numero consistente di esperti e di tecnici, nominati direttamente dai sindaci demo-eletti (78,7%).

Tab. 6: L'appartenenza partitica dei consiglieri comunali di Cosenza dal 1946 al 2006

Partiti politici	Consiglieri comunali	Partiti politici	Consiglieri comunali
	<i>I Repubblica</i>		<i>II Repubblica</i>
Dc	52,4	Esterni, tecnici	78,7
Psi	22,9	Liste civiche	8,5
Psdi	8,6	Pds/Ds	4,3
Pci	6,7	Margherita	4,3
Pri	2,9	Nuovo Psi	2,1
Pli	2,9	Altri	2,1
Altri	3,6		

Fonte: nostra elaborazione sui dati comunali.

### 5. *L'élite nell'élite?*

I dati relativi alla composizione socio-anagrafica dei consigli e delle giunte comunali che si sono succedute a Cosenza negli ultimi sessant'anni suscitano importanti interrogativi per ciò che attiene il fenomeno della rappresentanza a specchio, ossia la capacità delle istituzioni politiche di riflettere e di essere in sintonia con la società alla quale si riferiscono (Cotta, Della Porta, Morlino 2008). E' proprio di ogni sociografia "chiedersi in che misura le rappresentanze riflettano le caratteristiche professionali e sociali dei cittadini rappresentati. Oppure, nell'ipotesi di un progressivo prevalere di logiche partitiche, quale sia all'opposto l'entità di meccanismi di *sovra* o *sottorappresentazione* della struttura sociale" (Girotti e Mastropaolo 1990, 136). Possiamo già anticipare che ci troviamo dinnanzi ad un ceto politico locale sociologicamente distaccato dal proprio entroterra sociale. Con molta probabilità, per il ceto politico comunale valgono le medesime considerazioni che Cotta (1979, 126) fa a proposito della classe parlamentare italiana, "fortemente condizionata dall'influenza esercitata dalle strutture politiche che a valle dell'ambiente sociale canalizzano i processi di reclutamento della *leadership*. Ovverossia il *chi* viene reclutato è fortemente dipendente dal *come* avviene il reclutamento".

Ma vediamo cosa dicono i dati. Come abbiamo visto il potere politico locale è nelle mani delle fasce di età medie, mentre si osserva in città una notevole concentrazione della popolazione compresa nelle classi di età più giovani, specialmente tra la fine degli anni '40 e l'inizio degli anni '80, e più di recente in quelle più mature. Ne consegue una debole incidenza dei giovani e degli

anziani sul processo decisionale locale. Procediamo ora con l'esame del grado di istruzione. Dal raffronto delle cifre percentuali relative alla formazione scolastica dei politici locali e del resto della cittadinanza, emerge come le dinamiche di innalzamento generale dei livelli culturali, cui è dato da assistere in ambito cittadino dal '46 in poi, non riescono ad eguagliare il livello di scolarità dei detentori del potere locale. Fra essi, il gruppo dei laureati e dei diplomati annovera il 92,5% della leadership politica, mentre quello formato da persone con la licenza media conta il 6,2% e quello comprendente i possessori del titolo di scuola elementare interessa l'1,3%. Il percorrere tutte le tappe del *curriculum studiorum* costituisce un fattore discriminante per l'accesso all'arena politica, sin dalla periferia del potere politico. Il titolo di studio è "un elemento di ulteriore garanzia che l'eletto possa occupare con dignità la carica offertagli, ma naturalmente, viene apprezzato anche perché permette di racimolare voti in certe aree sociali" (Bettin, Magnier 1991, 77) ed, in più, "i problemi emergenti su base territoriale sembrano esigere che l'amministratore disponga di competenze specialistiche per far fronte ad *issues* specifiche" (Girotti, Mastropaolo 1990, 143).

Passando a considerare la variabile di genere, ci troviamo davanti ad una situazione di sottorappresentazione. Le ragioni dell'attuale marginalità delle donne vanno ricercate nel fatto che i criteri che nei decenni passati venivano assunti come legalmente discriminatori (sesso, istruzione e reddito), nelle democrazie contemporanee funzionano come barriere di fatto, ostacolando in buona sostanza il pieno espletamento della cittadinanza politica del sesso femminile (Zincone 1992; Brunelli 2006). Siamo ancora lontani dall'esistenza non solo nel capoluogo calabrese, ma in buona parte delle democrazie contemporanee, di una rappresentanza quantomeno equilibrata di donne e uomini nei ranghi istituzionali municipali (Girotti, Mastropaolo 1990). Resta infine da considerare il grado di aderenza o meno fra il ceto politico locale ed i propri rappresentati sotto il profilo professionale. Per quanto attiene tale variabile, l'analisi comparativa mette in luce una profonda simmetria: la libera professione, l'impiego pubblico e privato sono le occupazioni prevalenti tanto fra i governanti quanto fra i governati. Il processo di terziarizzazione, in atto nella città sin dagli anni '80, si riversa nelle stanze del palazzo municipale, in cui abbiamo una quota rilevante di appartenenti al terziario rispetto al comparto agricolo o industriale, nonché di liberi professionisti. E' innegabile che "le occupazioni con forte contenuto di lavoro manuale tendano a rivelarsi sempre più incompatibili- per difetto di risorse culturali, non meno che difficoltà pratiche con l'impegno amministrativo. Mentre le prospettive di successo e di mobilità sociale offerte dal potere locale sembrano esercitare un

richiamo difficilmente resistibile per i ceti medi ed impiegatizi” (Girotti, Mastropaolo 1990, 142).

La comparazione dei peculiari caratteri sociali-demografici del personale politico municipale da un lato, e quelli dell’intera popolazione cosentina dall’altro, ci porta verso un’affermazione quasi obbligata: nella città osserviamo una debole rappresentatività sociologica, nel senso che sul piano degli eletti non abbiamo una fedele riproduzione dei tratti distintivi della popolazione che vi risiede. Da questo punto di vista Cosenza non rappresenta un *unicum*, ma è una questione che accomuna molte città italiane, specie quelle di grandi dimensioni (Bettin e Magnier 1989).

In conclusione, l’immagine del personale politico locale che viene fuori è quella di una sorta di élite nell’élite, il cui successo si basa in larga parte sul possesso di alcuni fondamentali requisiti personali, espressi ai più alti livelli. Detto altrimenti, il titolo di studio elevato, l’appartenenza alle classi sociali medio-alte ed alle fasce di età centrali agevolano considerevolmente dapprima l’ingresso e poi la permanenza nell’arena politica, da quella periferica a quella centrale (Pizzorno 1996). A questi fattori, dobbiamo aggiungere l’esistenza di un’ampia rete di networking a carattere familiare e parentale. A Cosenza, come in molte realtà del Sud d’Italia, le strutture familiari e parentali sono un elemento vitale del sistema produttivo, sociale e politico, tant’è che riescono a pervadere, mediante una trama di relazioni sociali, sia le istituzioni pubbliche che le organizzazioni politiche” (Costabile 1996). Sebbene la struttura familiare nelle società contemporanee non sia una struttura politica in senso proprio, i particolari vincoli che si originano al suo interno possono tramutarsi di fatto in importanti veicoli di promozione politica, consentendo l’accesso ad un insieme di risorse ed opportunità politiche considerevoli (Cotta 1979).

## Bibliografia

- Anastasi A. (a cura di), (2008), *Reti, regolazione, risorse di potere e politica locale*, Franco Angeli
- Baccetti C., (2008), *La nuova politica locale*, Utet, Torino
- Barberis C., (1973), *Sindaci, assessori e consiglieri nei municipi d'Italia*, Edizioni Cinque Lune, Roma
- Barberis C., (1978, 1983; 1988; 1993), *La classe politica municipale*, Franco Angeli, Milano.
- Baldi S., Cagiano de Azevedo R., (2005), *La popolazione italiana. Storia demografica dal dopoguerra ad oggi*, Il Mulino, Bologna
- Baldini G., Legnante G., (2000), *Città al voto. I sindaci e le elezioni comunali*, Il Mulino, Bologna
- Banfield E., (1976), *Le basi morali di una società arretrata*, Il Mulino, Bologna
- Bettin G., Magnier A., (1989), *Il consigliere comunale*, Cedam, Padova
- Bettin G., Magnier A., (1991), *Chi governa la città?*, Cedam, Padova
- Bevilacqua P., Placanica A. (a cura di), (1985), *La Calabria*, Einaudi, Torino
- Bobbio L., (2002), *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma-Bari
- Brasca A., Morisi M. (a cura di), (2003), *Democrazia e governo locale. Il ruolo delle assemblee elettive*, Il Mulino, Bologna
- Brunelli G., (2006), *Donne e politica*, Il Mulino, Bologna
- Calise M., (1989), *Il sistema politico meridionale in transizione*, in Critica marxista, n. 4
- Calise M., (2000), *Il partito personale*, Laterza, Roma-Bari
- Catanzaro R. (a cura di), (1989), *Società, politica, cultura nel Mezzogiorno*, Laterza, Roma- ari
- Catanzaro R., Piselli F., Ramella F., Trigilia C., (2002), *Comuni nuovi. Il cambiamento ei governi locali*, Il Mulino, Bologna
- Cazzola F., (1991), *Le affinità elettive: partiti e potere municipale*, in Polis, n. 2
- Cersosimo D., (1985), *Un caso di "modernizzazione" senza industrializzazione*, in Guglielmelli F. (a cura di), *La Calabria*, Event, Milano
- Cersosimo D., (1991), *La modernizzazione economica*, in Mazza F. (a cura di), *Cosenz. Storia, Cultura. Economia*, Rubbettino, Soveria Mannelli
- Costabile A., (1989), *Democrazia, Qualunquismo, Clientelismo*, Effesette, Cosenza
- Costabile A., (1996), *Modernizzazione, famiglia e politica. Le forme del potere in una città del ud*, Rubbettino, Soveria Mannelli
- Costabile A., (1999), *Comunità, politica e istituzionalizzazione. Analisi di due città del Sud*, Rubbettino, Soveria Mannelli
- Costabile A., (2007), *Percorsi di formazione e di mutamento del ceto politico nel Sud d'Italia*, in Quaderni di Sociologia, vol. LI, 43

Costabile A. (2008), *Capitale sociale e legittimazione politica in due città del Mezzogiorno. I casi di Cosenza e Potenza*, in Anastasi A. (a cura di), *Reti, regolazione, risorse di potere e politica locale*, Franco Angeli

Costabile A. (a cura di), (2009), *Legalità, manipolazione, democrazia*, Carocci, Roma

Costabile A., De Luca R. (a cura di), (2002), *Cosenza*, in Catanzaro R., Piselli F., Ramella F., Trigilia C., *Comuni nuovi. Il cambiamento nei governi locali*, Il Mulino, Bologna

Cotta M., (1979), *Classe politica e parlamento in Italia (1946-1976)*, Il Mulino, Bologna

Cotta M., Della Porta D., Morlino L., (2008), *Scienza Politica*, Il Mulino, Bologna

Del Re A. (a cura di), (1999), *Donne in politica. Un'indagine sulle candidature femminili nel Veneto*, Franco Angeli, Milano

Del Re A., (1999), *Qualche annotazione di genere sui percorsi della rappresentanza in guisa di conclusioni*, in Del Re A. (a cura di), *Donne in politica. Un'indagine sulle candidature femminili nel veneto*, Franco Angeli, Milano

Del Re A. (a cura di), (2004), *Quando le donne governano le città. Genere e gestione locale del cambiamento in tre regioni italiane*, Franco Angeli, Milano

Della Porta D., (1999), *La politica locale*, Il Mulino, Bologna

Di Virgilio A., (1999) *Quanta acqua sotto i ponti della politica locale? Regole e attori del voto comunale quattro anni dopo*, in Operto S. (a cura di), *Votare in città. Riflessioni sulle elezioni amministrative in Italia*, Franco Angeli, Milano

Fantozzi P., (1993), *Politica, clientela e regolazione sociale*, Rubbettino, Soveria Mannelli

Fantozzi P., (1997), *Comunità, società e politica nel Sud d'Italia*, Rubbettino, Soveria Mannelli

Fantozzi P., De Luca R., (1997), *Sistema politico e consenso elettorale in Calabria*, in Placanica A. (a cura di), *Storia della Calabria moderna e contemporanea. Età presente, approfondimenti*, Gangemi, Roma

Graziano L. (a cura di), (1974), *Clientelismo e mutamento politico*, Franco Angeli, Milano.

Girotti F., Mastropaolo A., (1990), *I consiglieri comunali in Piemonte*, Rosenber&Sellier, Torino

Guglielmelli F., (a cura di), *La Calabria*, Event, Milano

Lanza O, Timpanaro D., (1997), *Che cosa cambia con l'elezione diretta del sindaco? Alcune risposte dall'esperienza di Catania*, Quaderni di Sociologia, n. 14

Licursi S., (2002), *L'istruzione dei calabresi. Un sistema duale*, Rubbettino, Soveria Mannelli

Magnier A., (2003), *Consigli e consiglieri comunali nel governo locale*, in Brasca A., Mazza F.(a cura di), (1991), *Cosenza. Storia, Cultura. Economia*, Rubbettino, Soveria Mannelli

Melis A., Martinotti G., (1988a), *Gli amministratori comunali (1975-1987): reclutamento e ricambio*, in Amministrare, XVIII, n. 2, agosto

- Melis A., Martinotti G., (1988b), *Gli amministratori comunali (1975-1987): composizione sociale e reclutamento territoriale*, in *Amministrare*, XVIII, n. 3, dicembre
- Montesanti L., *Il ceto politico ed il governo locale in Italia attraverso le ricerche sociologiche*, Quaderni di Sociologia, vol. LI, 43
- Operto S. (a cura di), (1999), *Votare in città. Riflessioni sulle elezioni amministrative in talia*, Franco Angeli, Milano
- Pitkin H. F. (1967), *The concept of Representation*, University Press of California, Berkley
- Pizzorno A. (1996), *Introduzione allo studio della partecipazione politica*, in Quaderni di Sociologia, n.15
- Placanica A. (a cura di), (1997), *Storia della Calabria moderna e contemporanea. Età presente, approfondimenti*, Gangemi, Roma
- Putnam R. D., (1993), *La tradizione civica nelle regioni italiane*, Mondadori, Milano
- Ramella F., (2006), *Democrazia pebliscitaria, democrazia deliberativa: la governance municipale nelle Marche*, Rubbettino, Soveria Mannelli
- Raniolo F., (2002), *La partecipazione politica*, Il Mulino, Bologna
- Raniolo F., (2007), *Sindaci forti, consiglieri mobili, partiti omnibus*, in Quaderni di Sociologia, vol. LI, 43
- Sebastiani C., (2007), *La politica delle città*, Il Mulino, Bologna
- Siebert R., Veneziani M., Vingelli G., (2004), *Quando le donne sono protagoniste*, in Del Re A. (a cura di), (2004), *Quando le donne governano le città. Genere e gestione locale del cambiamento in tre regioni italiane*, Franco Angeli, Milano
- Speranza L. (1999), *I poteri delle professioni*, Rubbettino, Soveria Mannelli
- Triglia C., (1992), *Sviluppo senza autonomia*, Il Mulino, Bologna
- Turi P., (2007), *Le trasformazioni del ceto politico locale in Toscana*, in Quaderni di Sociologia, vol. LI, 43
- Vandelli L., (2000), *Il governo locale*, Il Mulino, Bologna
- Zincone G., (1992), *Da sudditi a cittadini. Le vie dello stato e della società civile*, Il Mulino, Bologna.

# Voto 'ad personam' e frammentazione delle assemblee elettive nelle regioni italiane

di Fortunato Musella (Università Federico II di Napoli)

## 1. *La doppia personalizzazione nelle regioni italiane*

Le riforme che hanno interessato le regioni italiane a partire dagli anni novanta hanno sottolineato la rilevanza del fattore personale. In primo luogo, la legge costituzionale 1/1999 ha introdotto l'investitura diretta del presidente di regione. A partire da questa disposizione, i consensi al capo dell'esecutivo regionale hanno spesso superato i voti rivolti alla coalizione, talvolta anche di venti punti percentuali<sup>1</sup>. La seconda spinta alla personalizzazione deriva dal sistema delle preferenze per i membri del consiglio regionale, il cui numero è stato di notevole entità nelle ultime consultazioni<sup>2</sup>. Soprattutto al Sud del Paese, dove tre elettori su quattro hanno legato all'orientamento per una lista l'espressione di un voto *ad personam* sulla scheda elettorale.

Tuttavia le due forme di personalizzazione del voto fanno capo a modelli diversi di relazione candidati-elettori. La prima riguarda i vertici delle istituzioni. E' la personalizzazione più vicina al tipo puro del potere carismatico di Weber: quella cui maggiormente il riformatore ha guardato per innescare un percorso di rinascita del governo locale nel nostro Paese. In questo caso il capo intrattiene con la cittadinanza un rapporto di tipo uno-a-molti facendo leva sulle strutture mediatiche ed organizzative, assumendo posizioni di spicco nei confronti del partito che lo sostiene: diviene, in qualche modo, una fonte di consenso autonomo<sup>3</sup>. I leader politici acquistano, si può sostenere, «il ruolo di "ancore" cognitive ed eventualmente decisionali, specie per quei segmenti di elettori meno politicizzati e/o rimasti privi dei tradizionali riferimenti di voto» (Barisione 2003, 285).

---

<sup>1</sup> Ad esempio, concentrando l'attenzione sulle consultazioni del 2005, i candidati vincenti alla presidenza del Piemonte e del Lazio toccano un indice dell'1,21, quello della Lombardia dell'1,19. Segue il presidente toscano, che raggiunge l'1,16. In media nelle regioni italiane il voto ai presidenti supera dell'11% quello alle coalizioni che lo appoggiano.

<sup>2</sup> I dati sul tasso di preferenza segnalano, infatti, un ampio ricorso a questo tipo di voto, che, come vedremo, raggiunge una quota del 58% sulle preferenze esprimibili nelle elezioni 2005. Il processo di rafforzamento del voto *micro-personale* sembra, inoltre, accomunare l'interno spettro politico, dal centrosinistra al centrodestra [Bolgherini e Musella 2007].

<sup>3</sup> Come ha scritto Giacomo Sani, «indeboliti i partiti di massa e diluite le ideologie, nel corso degli ultimi decenni si è verificata una crescente personalizzazione del voto. Almeno per una parte dell'elettorato, ciò che conta non sono i principi e i valori affermati o i programmi specifici proposti, ma sempre di più, le caratteristiche personali dei protagonisti» [2001, 619-20].

La seconda forma di personalizzazione si riferisce, invece, ad una molteplicità di micro-centri di potere. Legata a pratiche antiche di scambio di risorse politiche, si instaura su piccola scala, in modo diretto e non mediato, né dalla distanza né dai grandi numeri. In questo caso, infatti, i candidati stringono relazioni personali e dirette, di tipo uno-ad-uno, con gli elettori, e ottengono il consenso con la promessa di una contropartita materiale all'atto di voto. La vera notizia del comportamento elettorale è che questo tipo di personalizzazione anziché diminuire nel corso del tempo, come era sembrata prevedere gran parte dell'analisi politica negli ultimi anni, tiene invece banco, incidendo in modo significativo sul risultato elettorale.

Molto diverse sono anche le conseguenze che lo sviluppo dei due tipi di personalizzazione comportano per il funzionamento delle istituzioni regionali. Mentre il voto "leader-oriented" accredita il presidente come il principale responsabile dell'azione politica regionale, il voto rivolto ai consiglieri agisce come una forza centrifuga. La persistenza della preferenza unica nel nuovo sistema elettorale, combinato con l'assenza di adeguate soglie di sbarramento alla rappresentanza e la mancanza di vincoli significativi per la presentazione di liste, accompagna – e produce – la moltiplicazione dei soggetti politici e l'emergere dei personalismi sull'arena consiliare.

Le regioni italiane risultano così in mezzo al guado. Consultazioni elettorali (doppiamente) personalizzate generano una netta linea di tensione fra governi incentrati sulla figura del leader ed assemblee sempre più frammentate e divise al loro interno. Da una parte il presidente, forte della legittimazione diretta, può esclamare il "governo sono io". D'altra parte una miriade di capi locali sono pronti a contrastare lo schema presidenziale dei poteri regionali sulla base del proprio bottino di preferenza. Se le riforme maggioritarie hanno impresso una vera e propria svolta sulla logica di governo regionale, rivoluzionandone il processo deliberativo e i rapporti interistituzionali (Musella 2009), non mancano, dunque, ritardi o battute d'arresto nel progetto del "maggioritario regionale".

Questo articolo si soffermerà proprio su uno dei più avvertiti problemi della rappresentanza nelle regioni italiane: la frammentazione dei consigli, rilevabile, come vedremo, sia 'in entrata' che 'in uscita'. Da una parte, infatti, le nuove regole non sono sufficienti a limitare la moltiplicazione dell'offerta elettorale, dall'altra la ristrutturazione della rappresentanza che segue il voto sembra amplificare la frantumazione dei legislativi regionali. Si pensi, ad esempio, a come i regolamenti consiliari offrano ampie possibilità per la creazione di piccoli gruppi. Anzi nelle regioni italiane spesso si ritrovano gruppi composti da un solo consigliere: il "mono-gruppo" rappresenta un vero e proprio ossimoro che rimanda al processo di atomizzazione delle assemblee

regionali. Nell'ultima parte del contributo, inoltre, sarà dedicata attenzione a quelle modifiche alle leggi elettorali regionali o ai regolamenti consiliari che, introdotte per incidere sulla composizione e i meccanismi di funzionamento dei consigli regionali, al momento sortiscono ancora risultati interlocutori.

## 2. Il fragile bipolarismo regionale

Le nuove regole per le elezioni regionali della seconda metà degli anni novanta fanno riferimento ad un sistema elettorale misto. Uno degli obiettivi del nuovo dispositivo è quello di produrre ampie maggioranze, come dimostra chiaramente il ricorso allo strumento del premio di maggioranza, che è pari al 20% per la coalizione vincente che ottenga meno del 50% dei voti, o al 10% per una formazione che raggiunga una percentuale superiore alla metà dei consensi (Di Giovine e Sicardi 1995; D'Alimonte 2000). Di fatto, tale meccanismo ha garantito negli ultimi appuntamenti elettorali la formazione di larghe maggioranze: quest'ultime hanno ricoperto in media oltre il 60% dei seggi, e in regioni come la Lombardia, il Veneto o l'Abruzzo ottengono o superano anche il 65% dei seggi disponibili (tab. 1).

TAB. 1 *Percentuale di voti proporzionali e di seggi totali conseguiti dalla coalizione vincenti (1995-2005)*

REGIONI	1995		2000		2005	
	% voti	% seggi	% voti	% seggi	% voti	% seggi
PIEMONTE	40,9	55,0	56,0	66,7	50,0	60,3
LOMBARDIA	41,7	60,0	65,8	63,8	55,4	65,0
VENETO	38,4	54,7	60,4	61,7	53,3	65,0
LIGURIA	43,9	60,0	51,2	60,0	53,4	65,0
EMIL.-ROM.	56,9	68,0	56,5	66,0	62,0	64,0
TOSCANA	52,9	66,0	50,2	64,0	(56,7)	(60,0)
UMBRIA	62,6	60,0	58,0	66,7	63,4	63,3
MARCHE	53,9	65,0	50,2	62,5	57,6	60,0
LAZIO	47,6	59,7	53,2	63,3	48,5	60,6
ABRUZZO	51,7	62,5	49,4	60,5	57,9	67,5
MOLISE	48,4	60,0	47,8	60,0	–	–
CAMPANIA	47,0	60,0	53,7	63,3	63,4	63,3
PUGLIA	48,5	59,7	54,3	63,3	(49,7)	(60,0)
BASILICATA	59,2	60,0	69,8	70,0	68,8	66,7
CALABRIA	45,0	59,5	50,1	60,5	60,8	60

*Legenda:* tra parentesi i dati della Toscana e della Puglia nel 2005, dove il funzionamento del premio è chiaramente distinto da quello degli altri casi.

Fonte: Chiamonte 2007, p. 228

Tuttavia se ci si sposta dalle modalità di funzionamento del premio di maggioranza agli effetti che esso consegue sul sistema dei partiti, il quadro risulta meno lineare. Le nuove regole maggioritarie sembrano contribuire alla formazione di un formato di competizione bipolare. Se si considerano i risultati elettorali ottenuti dal centrodestra e dal centrosinistra, si evince che le due coalizioni coprono la quasi totalità dei consensi espressi. La politica delle alleanze ha dato vita a coalizioni di tipo *catch-all*, che lasciano poco o nessuno spazio ad un eventuale terzo polo (Chiaromonte e Di Virgilio 2000). Se già le elezioni del 2000 sono state battezzate come un vero e proprio trionfo del bipolarismo, nel 2005 le due coalizioni più grandi riescono a sfruttare quasi completamente il bottino di consensi per la parte maggioritaria del voto (tab. 2).

TAB. 2. Risultati e somma dei consensi ottenuti dal centrodestra e dal centrosinistra (su voti validi) nel voto maggioritario nelle elezioni del 2000 e del 2005 per regioni

REGIONE	2000			2005		
	CD	CS	CD+CS	CD	CS	CD+CS
PIEMONTE	51,8	39,5	91,3	47,1	50,8	97,9
LOMBARDIA	62,4	31,5	93,9	53,9	43,2	97,1
VENETO	54,9	38,2	93,1	50,6	42,4	93,0
LIGURIA	50,8	46,0	96,8	46,6	52,6	99,2
EM.-ROM.	40,3	56,5	96,8	35,2	62,7	97,9
TOSCANA	40,0	49,2	89,2	32,8	57,4	90,2
UMBRIA	39,2	56,4	95,6	33,6	63,0	96,6
MARCHE	44,2	49,9	94,1	38,5	57,7	96,2
LAZIO	51,3	46,0	97,3	47,4	50,7	98,1
ABRUZZO	49,3	48,8	98,1	40,6	58,2	98,8
CAMPANIA	44,2	54,2	98,4	34,4	61,6	96,0
PUGLIA	53,9	43,4	97,3	49,2	49,8	99,0
BASILICATA	35,1	63,1	98,2	28,8	67,0	95,8
CALABRIA	49,8	48,7	98,5	39,7	58,9	98,6
ITALIA (14 regioni)	50,6	44,5	95,1	44,2	52,4	96,6

Fonte: Elaborazione propria su dati del Ministero dell'Interno

Risulta, però, quanto mai lontano l'obiettivo del bipartitismo. Basta calcolare la somma dei voti conseguiti dai due più grandi partiti nei diversi contesti regionali per constatare che essi raggiungono in media meno della metà dei consensi disponibili (tab. 3). Nelle elezioni del 2000 in alcune regioni come la Campania, la Basilicata e la Calabria, tale valore si attesta intorno al 35%. Nelle consultazioni del 2005 si registra, inoltre, una minore concentrazione dei voti sui primi due partiti rispetto al 2000: si passa da un valore medio del 46,7% al 40,5%. Risulta rafforzata, inoltre, la differenza fra le aree territoriali, il che si può spiegare con la decisione dei Democratici di Sinistra di correre da soli al Sud. I primi due partiti, infatti, raggiungono poco più del 30% in Abruzzo, Campania e Puglia. Fanalino di coda la Calabria, con un valore del 25,8%.

TAB. 3. *Percentuali di voto ottenute dai primi due partiti e loro somma nelle elezioni regionali del 2000 e del 2005*

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

REGIONE	Primo Partito (A)	Percentuale di voti ottenuti	Secondo Partito (B)	Percentuale di voti ottenuti	A+B
Elezioni regionali 2000					
PIEMONTE	FI	30,8	DS	17,7	48,6
LOMBARDIA	FI	33,9	DS	20,2	54,1
VENETO	FI	30,4	Democratici	13,7	44,1
LIGURIA	FI	27,3	DS	26,2	53,5
EM.-ROM.	DS	36,2	FI	21,2	57,4
TOSCANA	DS	36,2	FI	20,3	56,5
UMBRIA	DS	32,1	FI	18,6	50,7
MARCHE	DS	26,8	FI	19,6	46,4
LAZIO	AN	23,1	DS	20,0	43,1
ABRUZZO	DS	20,2	FI	19,3	39,5
CAMPANIA	FI	20,9	DS	14,2	35,1
PUGLIA	FI	28,7	DS	15,7	44,3
BASILICATA	DS	17,5	PPI	17,4	34,9
CALABRIA	FI	18,3	DS	14,3	32,6
Riepilogo nazionale	FI	25,4	DS	21,3	46,7

Elezioni regionali 2005					
PIEMONTE	FI	22,4	DS	20,1	42,5
LOMBARDIA	Uniti Ulivo	27,1	FI	26,0	53,1
VENETO	Uniti Ulivo	24,3	FI	22,7	47,0
LIGURIA	Uniti Ulivo	34,3	FI	19,7	54,0
EM.-ROM.	Uniti Ulivo	48,1	FI	18,2	66,3
TOSCANA	Uniti Ulivo	48,8	FI	17,2	66,0
UMBRIA	Uniti Ulivo	45,4	FI	18,5	61,2
MARCHE	Uniti Ulivo	40,1	FI	18,0	58,2
LAZIO	Uniti Ulivo	27,1	AN	16,9	44,0
ABRUZZO	DS	18,6	FI	16,0	34,6
CAMPANIA	Margherita	16,0	DS	15,3	31,3
PUGLIA	FI	17,8	DS	16,6	34,4
BASILICATA	Uniti Ulivo	38,9	DS	12,7	51,5
CALABRIA	Uniti Ulivo	15,5	Margherita	14,5	25,8
Riepilogo nazionale	Uniti Ulivo	21,8	FI	18,7	40,5

### 3. La frammentazione in “entrata” dei consigli regionali

Alla costituzione di ampie maggioranze, si uniscono poi numerosi altri elementi che rendono tali coalizioni differenziate al proprio interno, e quindi poco coese.

Si può innanzitutto ricordare il ruolo del voto di preferenza nel modificare i rapporti fra partiti e candidati. Le elezioni regionali del 2005 si sono, infatti, segnalate per un ingente ricorso a questo tipo di voto, che si incrementa rispetto al già consistente ammontare delle consultazioni precedenti (Fabrizio e Feltrin 2007). Più in particolare, come si vede in tabella 4, nel giro di cinque anni si è passati da un tasso del 52,9% ad uno del 57,5%. Nelle regioni meridionali il tasso di preferenza supera l’81% delle preferenze, aumentando di 4,6 punti percentuali rispetto a cinque anni prima. Più contenuti sono i dati nelle regioni settentrionali e centrali, anche se l’aumento fra le due consultazioni risulta di tutta evidenza: il tasso di preferenza si incrementa di 4,2 punti al Nord, e di ben 9,8 punti al Centro. Sempre più i consiglieri sembrano costituire, dunque, i principali artefici delle proprie fortune elettorali, mano a mano che il fattore personale e la ricerca di un rapporto non mediato con gli elettori divengono le principali risorse per vincere le elezioni.

Una ricca letteratura ha attribuito al voto di preferenza interpretazioni divergenti (Cazzola 1975; Calise 1978; D’Amico 1987; De Luca 2001; Bolgherini e Musella 2007). C’è chi ne esalta gli aspetti positivi, sottolineando come gli elettori siano chiamati in prima persona ad assumersi la

responsabilità della scelta dei componenti dell'assemblea. O chi pensa che l'aumento del tasso di preferenza segnali la deriva verso lo sviluppo di forme politiche di tipo clientelari, in cui gli elettori scambino l'espressione del consenso con contropartite materiali e concrete all'atto di voto. Tuttavia su un punto si può concordare: la tendenza alla personalizzazione che si registra nel comportamento elettorale costringe i consiglieri ad autonomizzarsi dal partito sia in campagna elettorale che in corso di legislatura. Sia che si ricerchi maggiore visibilità in punto di acquisizione del consenso, sia che si cerchi di rispondere alla *constituency* di riferimento attraverso l'azione politica, i membri dell'assemblea si mettono in proprio rispetto al partito di appartenenza. Di fatto il legame particolaristico dei consiglieri con il territorio diviene, oltre ad una risorsa preziosa, anche un elemento da cui essi non riusciranno più ad affrancarsi. Come vedremo in seguito, è questo un elemento che contribuisce a rendere le coalizioni molto fragili e suscettibili di sfrangiarsi in corso di legislatura.

TAB. 4. *Tasso di preferenza nelle regioni italiane: percentuali e variazioni (2000-2005)*

REGIONE	<i>Preferenze 2000 (%)</i>	<i>Preferenze 2005 (%)</i>	<i>Variazione</i>
Abruzzo	74	76,8	2,8
Basilicata	87,3	89,6	2,3
Calabria	82,5	87,6	5,1
Campania	69,6	76,8	7,2
Emilia R.	22,6	28,1	5,5
Lazio	48,0	54,4	6,4
Liguria	42,4	46,2	3,8
Lombardia	25,2	26,6	1,4
Marche	44,6	49,5	4,9
Piemonte	35,6	40,9	5,3
Puglia	71,2	76,9	5,7
Toscana	28,6		
Umbria	50,9	54,8	3,9
Veneto	33,9	39,1	5,2
Nord	31,9	36,2	4,2
Centro	43,0	52,9	9,8
Sud	76,9	81,5	4,6
<i>Valore medio</i>	52,9	57,5	4,6

Nord: Emilia Romagna, Liguria, Lombardia, Piemonte, Veneto;  
Centro: Lazio, Marche, Toscana, Umbria;  
Sud: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Puglia.  
Fonte: Elaborazione propria su dati del Ministero dell'Interno

Anche altri elementi del nuovo sistema elettorale contribuiscono a tenere alto il livello di frammentazione dei consigli regionali (De Luca 2004). Una soglia di sbarramento fissata al 3% o 5%, rispettivamente per le liste che corrano da sole o unite in coalizione, cerca di operare un incentivo alla riduzione del numero dei partiti, ma non è affatto sufficiente, per la sua scarsa entità, a garantire una significativa riduzione del numero dei partiti sull'arena elettorale. Il proliferare di liste è anche un effetto, inoltre, dell'assenza di vincoli significativi per la presentazione di liste: la legge infatti dispone la raccolta di un numero minimo di firme per ciascuna provincia che dipende dall'ampiezza della popolazione, e che in ogni caso varia tra 750 e 2000: «un ostacolo tutt'altro che insormontabile anche per i partiti minori» [Chiaramonte e Vassallo 2001, 70].

Come si vede nella tabella 5, il numero di liste che si presentano alle elezioni rimane molto alto: la relazione che spesso si pone fra innesti maggioritari nel sistema elettorale e semplificazione del sistema dei partiti sembra più problematica del previsto. Il numero di liste, infatti, cresce anche fra le elezioni del 1995 e quelle del 2005, passando in media da un ammontare di 12,7 nel 1995 ad uno di 16,6 nel 2005. Se poi si considera il numero di liste che trovano rappresentanza in consiglio, si ricava che sono in media 10,5 le liste che ottengono seggi consiliari, ben due in più rispetto alle elezioni del 1995. In termini assoluti, sul territorio nazionale le formazioni sono tantissime: alle consultazioni 2005 si presentano circa 230 liste, di contro alle 190 del 1995. La composizione dei consigli dopo le elezioni del 2005 mostra la presenza di ben 147 liste.

Si segnalano poi il caso della Campania, dove nel 2005 le liste che si presentano alle elezioni sono 21, di cui tredici ottengono anche seggi in consiglio. Nella regione Lazio le liste sono addirittura 23, anche se si riducono a 11 le liste che conquistano un posto in consiglio. Un discorso simile accomuna Piemonte, Liguria e Puglia, che uniscono un'elevata frammentazione dell'offerta elettorale (con 20 liste che si presentano alle elezioni del 2005) ad un alto numero di soggetti che affollano l'arena consiliare (con rispettivamente 14, 11 e 15 liste che entrano in consiglio). Se si analizzano i dati sul numero di liste per macro-aree, si può vedere come il Sud nelle elezioni del 2005 mostra i risultati più alti. In questa parte del Paese, infatti, in media si presentano alle ultime elezioni regionali 18 liste elettorali,

mentre 12 formazioni entrano in assemblea (tabella 6). Di fatto, però, il quadro complessivo restituisce l'immagine di una frammentazione elettorale e consiliare che sembra non risparmiare alcuna parte del Paese.

TAB. 5. *La frammentazione elettorale (voti) e consiliare (seggi) per regioni, elezioni 1995, 2000, 2005*

REGIONI	1995		2000		2005	
	Numero liste presenti	Numero liste che ottengono seggi	Numero liste presenti	Numero liste che ottengono seggi	Numero liste presenti	Numero liste che ottengono seggi
PIEMONTE	15	10	19	13	20	14
LOMBARDIA	15	9	14	10	16	10
VENETO	12	9	17	11	16	11
LIGURIA	15	9	18	11	20	11
EM.-ROM.	11	9	18	10	13	9
TOSCANA	11	8	17	11	11	7
UMBRIA	11	6	13	9	10	7
MARCHE	13	9	16	11	15	8
LAZIO	14	7	20	12	23	11
ABRUZZO	10	8	18	12	17	12
MOLISE	9	8	17	11	-	-
CAMPANIA	15	10	20	15	21	13
PUGLIA	14	9	20	13	20	15
BASILICATA	12	10	17	12	14	9
CALABRIA	13	8	21	14	17	10
MEDIA	12,7	8,6	17,7	11,7	16,6	10,5

TAB. 6. *La frammentazione elettorale (voti) e consiliare (seggi) per aree territoriali, elezioni 1995, 2000, 2005*

Aree territoriali	Numero di liste presenti			Numero di liste che ottengono seggi		
	1995	2000	2005	1995	2000	2005
Nord	13,6	17,2	17	9,2	11	11
Centro	12,2	16,5	14,7	7,5	10,7	8,2
Sud	12,8	19,2	17,8	9,0	13,2	11,8

Nord: Emilia Romagna, Liguria, Lombardia, Piemonte, Veneto;  
Centro: Lazio, Marche, Toscana, Umbria;  
Sud: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Puglia.  
Fonte: Elaborazione propria su dati tratti da [Chiaramonte 2007].

Valori molto alti si riscontrano anche tenendo conto del “valore relativo” delle liste elettorali. Utilizzando il noto indice<sup>4</sup> di Laakso e Taagepera (1979) si riscontra, infatti, un alto numero di liste elettorali e consiliari (tab. 7). Il numero effettivo di liste che si presentano alle elezioni conosce un incremento da un valore di 6 nel 1995 ad uno di 6,5 nel 2005. Il numero effettivo di liste presenti in consiglio invece è di 5,2 nel 1995, e tale percentuale non si abbassa nel decennio successivo, raggiungendo anche un aumento significativo in seguito alle consultazioni del 2000 (6,1). Di fatto le ultime consultazioni elettorali si sono segnalate particolarmente non solo per la strategia inclusiva adottata dalle coalizioni ma anche per la presenza di liste sorte in modo improvvisato. Si vede, dunque, che, nonostante il cambio delle regole elettorali, sia la dinamica sia il formato del sistema dei partiti non si pongono in discontinuità col passato, e anzi accentuano alcune loro caratteristiche.

Basta prendere in considerazione le denominazioni delle liste che si sono presentate nelle ultime consultazioni per rendersi conto della variabilità dell’offerta elettorale. Alcune di queste si segnalano particolarmente per la loro originalità o per il riferimento a temi non molto politicizzati, quali ad esempio il sostegno ad una squadra di calcio, o la difesa di interessi molto specifici, come quelli dei consumatori o degli animalisti. Si ricordano, ad esempio, le formazioni “Avanti Lazio” e “Forza Roma” nel Lazio, “Pensionati Europa” e la “Lista consumatori e socialisti liberali” in Piemonte, “Consumatori e Patto in Liguria” e la lista “Pensionati” in Liguria, o quella “Consumatori” in Veneto. A queste poi si aggiungono le liste personali, che riprendono nella propria sigla il nome del candidato alla presidenza, così da fare leva, ancora una volta, sul favore al leader anche per la parte proporzionale della traduzione dei voti in seggi: è il caso, ad esempio, della lista “Insieme per Bresso” in Piemonte, della “Lista Sandro Biasotti” in Liguria, della “Lista Storace” nel Lazio o della lista “Con Abramo” in

---

<sup>4</sup> L'indice o formula di Laakso-Taagepera misura “il numero effettivo di partiti” tenendo conto dei voti che questi riescono a raccogliere alle elezioni o i seggi che essi ottengono. Quando troviamo  $n$  partiti con uguale forza elettorale allora tale indice è uguale a  $n$ , mentre esso è pari a 0 nel caso di partito unico. Più alto è l’indice, dunque, maggiore risulta essere la frammentazione assembleare.

Calabria.

Lo stesso indice di Laakso e Taagepera può essere poi utilizzato per ottenere una misura della divisione interna delle assemblee regionali nelle varie aree territoriali del nostro Paese. Questa risulta molto più alta al Sud che al Nord. Le regioni meridionali presentano, infatti, per le tre ultime consultazioni elettorali un numero effettivo di liste consiliari superiore rispetto a quelle settentrionali (. Soffermandosi sul 2005, ad esempio, al Sud si presentano alle elezioni in media 8,6 liste effettive, mentre tale valore scende ben al di sotto del valore di sei al Centro e al Nord. Una differenza che si ripresenta poi, in modo più evidente, se si guarda al numero effettivo di liste che ottengono seggi: 7,7 al Sud contro poco più di 4 al Centro e di 5 al Nord.

TAB. 7. *Indici di Laakso e Taagepera. La frammentazione elettorale (voti) e consiliare (seggi) per aree territoriali, elezioni 1995, 2000, 2005*

Aree territoriali	Numero effettivo di liste consiliari (voti proporzionali)			Numero effettivo di liste consiliari (seggi proporzionali)		
	1995	2000	2005	1995	2000	2005
Nord	5,8	5,8	5,8	5,0	4,7	5,1
Centro	4,8	5,9	4,6	4,1	5,1	4,1
Sud	6,9	9,0	8,6	6,1	8,1	7,7
Media per regione	6,0	7,1	6,5	5,2	7,1	5,7

Nord: Emilia Romagna, Liguria, Lombardia, Piemonte, Veneto;

Centro: Lazio, Marche, Toscana, Umbria;

Sud: Abruzzo, Basilicata, Calabria, Campania, Puglia.

Fonte: Elaborazione propria

La formula che unisce bipolarismo e frammentazione sembra dunque la più adatta a cogliere il rendimento del sistema elettorale nelle regioni italiane. Del resto è comprensibile che, con un dispositivo elettorale che ha reso utili per l'elezione del capo dell'esecutivo anche i voti raccolti da piccole liste, anche sotto basse soglie di consenso, «ogni barriera alla frammentazione è di fatto caduta: il marketing elettorale ha fatto il resto, inducendo alla moltiplicazione dell'offerta a caccia di ogni singolo voto» (Fusaro 2008). I dati presentati mostrano elementi di sintesi molto significativi. In media 17 liste elettorali contendono il consenso a livello regionale, e la maggior parte di queste

riescono anche a entrare in consiglio. Una premessa importante per la frammentazione consiliare, che poi viene ancor più amplificata, come vedremo, nel passaggio dal momento elettorale alla strutturazione della rappresentanza che segue il voto.

#### *4. La frammentazione in “uscita”: gruppi e commissioni consiliari nelle regioni italiane*

La situazione sembra addirittura aggravata se consideriamo i gruppi consiliari che al momento compongono le assemblee regionali, il cui numero è in genere maggiore a quello delle liste che riescono ad ottenere seggi. Nonostante manuali e trattati concordano «nel definire i gruppi parlamentari come l’“espressione” dei partiti politici, la loro “proiezione” nelle istituzioni pubbliche» (Bin 2007), di fatto i gruppi sono soggetti politici distinti dai partiti. Di qui, la non completa equivalenza fra le liste che si presentano alle elezioni e le articolazioni interne all’assemblea. Nel caso delle regioni italiane, poi, una serie di altre considerazioni rendono conveniente per i consiglieri la formazione di gruppi consiliari. Bisogna, infatti, considerare che la costituzione di un gruppo comporta per i suoi componenti una serie di vantaggi, sia materiali, con riferimento alle maggiori risorse finanziarie e organizzative messe a disposizione delle articolazioni interne dei consigli regionali, sia simboliche, per l’aumento di visibilità che ottengono i consiglieri che fanno gruppo a sé.

Ciò spiega la moltiplicazione dei gruppi nei consigli. Nelle venti regioni italiane si possono contare per l’ottava legislatura 206 gruppi consiliari (tab. 8), di cui 143 (quasi il 70 per cento) composti da meno di quattro consiglieri, 64 da 2 o 3 consiglieri, ed addirittura 79 (vale a dire più del 38 per cento dei complessivi) da un solo membro (tabella 9). Questi dati sembrano rendere vani i pur modesti sforzi di riduzione della frammentazione operati dalle nuove regole elettorali. Di fatto in assenza di alte soglie di sbarramento all’ingresso e di adeguate disposizioni regolamentari che impediscano la formazione di mini o mono-gruppi, le maggioranze prodotte dalle consultazioni elettorali sono frammentate e possono sgretolarsi con facilità. Rende il punto più chiaro una fotografia dell’attuale composizione dei consigli regionali (ancora tab. 8). In media i gruppi consiliari nelle regioni italiane sono composti da soli 3,8 consiglieri, e in regioni come la Puglia si arriva addirittura a contare 20 gruppi. Un quadro poco incoraggiante se si considerano le aspirazioni di semplificazione della rappresentanza consiliare che la riforma sembrava fare proprie.

TAB. 8. *Composizione dei consigli regionali: dati quantitativi, 2009*

REGIONI	Numero consiglieri	Numero gruppi consiliari	Media consiglieri per gruppo
PIEMONTE	63	18	3,5
LOMBARDIA	80	18	4,4
VENETO	60	14	4,3
LIGURIA	40	13	3,1
EM.-ROM.	50	13	3,8
TOSCANA	65	11	5,9
UMBRIA	31	10	3,1
MARCHE	40	12	3,6
LAZIO	70	18	3,9
ABRUZZO	42	9	4,1
MOLISE	30	15	2,0
CAMPANIA	60	11	5,4
PUGLIA	70	20	3,5
BASILICATA	32	11	2,9
CALABRIA	51	13	3,9
MEDIA	52,2	13,7	3,8
TOTALE	784	206	

Fonte: Elaborazione su dati tratti dai siti ufficiali delle regioni italiane, 24 settembre 2009.

TAB. 9. *'Mono-gruppi' e piccoli gruppi nei consigli regionali*

REGIONI	Mono-gruppi	Gruppi composti da due membri	Gruppi composti da tre membri
PIEMONTE	7	5	2
LOMBARDIA	8	4	1
VENETO	8	0	1
LIGURIA	4	5	1
EM.-ROM.	6	2	1
TOSCANA	1	4	1
UMBRIA	5	2	1
MARCHE	4	3	0
LAZIO	10	4	0
ABRUZZO	5	1	0
MOLISE	7	2	4
CAMPANIA	1	2	2
PUGLIA	6	5	1
BASILICATA	3	0	5
CALABRIA	4	2	3
<b>Totale</b>	<b>79</b>	<b>41</b>	<b>23</b>
<b>Percentuale sul totale dei gruppi</b>	<b>38,3</b>	<b>19,9</b>	<b>11,2</b>

Fonte: Elaborazione su dati tratti dai siti ufficiali delle regioni italiane, 24 settembre 2009.

Basta scorrere alcuni articoli dedicati alle articolazioni interne delle assemblee regionali per rendersi conto di come non si pongano barriere efficaci alla frammentazione dei consigli regionali. Ad esempio il regolamento interno del Lazio, la regione che, come visto, conserva il primato in termini di mono-gruppi, specifica che «i gruppi consiliari sono costituiti da consiglieri eletti nella stessa lista, qualunque ne sia il numero», e «che possono essere costituiti da almeno due consiglieri, salvo che il gruppo consiliare costituendo sia espressione di un partito politico rappresentato in parlamento» (Art. 12, Regolamento del Consiglio della Regione Lazio, 4 Luglio 2002). L'ipotesi del mono-gruppo è apertamente menzionata nel regolamento interno della regione Puglia, che invece conserva il primato per quanto riguarda il numero complessivo di gruppi consiliari. L'articolo 6 del regolamento pugliese afferma,

infatti, che «costituiscono Gruppo i Consiglieri, ancorché singoli, che siano stati eletti in una lista che abbia partecipato alle elezioni regionali». Solo pochi consigli regionali hanno proceduto di recente a modificare i propri regolamenti interni, in riduzione di una maggiore compattezza fra gruppi. Fra questi il consiglio campano ha fissato alcuni paletti alla costituzione di gruppi, chiarendo che questi sono in genere composti da tre componenti. Tuttavia un gruppo può essere composto da un numero di consiglieri inferiore, purché l'elezione di questi ultimi sia avvenuta in uno stesso gruppo di liste provinciali (Art. 20, Regolamento generale del Consiglio regionale, approvato il 9 giugno 2009).

I gruppi consiliari non sono, inoltre, le uniche articolazioni interne al consiglio a raggiungere alti numeri. Come si vede nella tabella 10, le commissioni permanenti e speciali sono oltre la decina in diverse regioni italiane. A volte sono proprio le assemblee più frammentate a presentare un'organizzazione del lavoro più complessa. Si veda il caso della regione Lazio, dove avevamo contato 18 gruppi, di cui 10 composti da un solo membro, e che ritroviamo con 15 commissioni. Lo stesso si può dire per la regione Piemonte, che fa corrispondere 14 commissioni ai suoi 18 gruppi, o per la Calabria con le sue 12 commissioni e 13 gruppi.

TAB. 10. *Commissioni permanenti o speciali nei consigli regionali*

REGIONI	Commissioni permanenti	Commissioni speciali	Totale Commissioni
PIEMONTE	8	6	14
LOMBARDIA	7	1	8
VENETO	7	6	13
LIGURIA	8	0	8
EM.-ROM.	6	0	6
TOSCANA	6	3	9
UMBRIA	4	1	5
MARCHE	6	0	6
LAZIO	15	0	15
ABRUZZO	6	5	11
MOLISE	4	0	4
CAMPANIA	8	4	12
PUGLIA	7	0	7
BASILICATA	4	0	4
CALABRIA	6	6	12
<b>Media</b>	<b>6,8</b>	<b>2,1</b>	<b>8,9</b>
<b>Totale</b>	<b>102</b>	<b>32</b>	<b>134</b>

Fonte: Elaborazione su dati tratti dai siti ufficiali delle regioni italiane, 24 settembre 2009.

E' anche da segnalare l'evoluzione funzionale delle commissioni consiliari, che le ha portato dallo svolgere compiti di servizio al *plenum* assembleare, di natura propriamente istruttoria, a compiti più autonomi. Dal punto di vista del processo legislativo, infatti, si è data in alcune regioni la possibilità alle commissioni di costituirsi in "sede redigente": alcuni testi legge possono essere redatti nella loro forma finale all'interno della stessa commissione per poi essere presentati all'assemblea. Talvolta è possibile che le commissioni si costituiscano anche in "sede deliberante", e in questo caso il testo legge è approvato direttamente in sede decentrata senza un'approvazione dell'intero consiglio. Si possono notare, ad esempio, alcune importanti innovazioni in Piemonte o in Puglia. Nonostante il testo costituzionale non sembra fornire precise abilitazioni in questo senso (Bartole et al. 2003), l'articolo 72 dello statuto pugliese permette, infatti, il procedimento a commissione deliberante, purché ci sia il consenso dei Presidenti di tutti i gruppi consiliari, mentre in maniera laconica lo statuto pugliese all'articolo 32 affida alle commissioni permanente sia una funzione redigente che legislativa.

Le interpretazioni delle conseguenze del lavoro in commissione sono diverse a seconda del contesto di riferimento. Mentre in un contesto di elevata frammentazione del sistema dei partiti, l'organo esecutivo tende ad aggirare il processo legislativo ordinario, facendo frequente ricorso a strumenti normativi autonomi, dall'altra il decentramento in commissione dell'*iter* legislativo diviene l'occasione per singoli consiglieri per incrementare il proprio potere d'influenza sull'attività normativa. Non a caso le commissioni sono state in periodo primo-repubblicano la sede decisionale privilegiata nel parlamento italiano, quella in cui potevano essere adottati provvedimenti micro-decisionali per il perseguimento di interessi individuali (De Micheli 1994; Capano e Giuliani 2001). Allo stesso modo nelle regioni italiane, la decentralizzazione del lavoro parlamentare offre ai singoli consiglieri buone possibilità di produrre e far approvare testi legge di propria iniziativa, conquistando nuovi ambiti di autonomia.

##### *5. Le nuove leggi regionali: una strada per ridurre la frammentazione?*

Una proposta di legge presentata il 30 luglio 2009 da un gruppo di deputati, e con primo firmatario Calderisi, ha preso in esame il problema dell'eccessiva frammentazione dei consigli regionali. Come si legge già alle prime battute del

testo: «Due questioni meritano un'attenta riflessione e un intervento legislativo: quella della frammentazione e dell'esigenza di un'adequata soglia di sbarramento e quella del sovrannumero dei componenti il consiglio regionale rispetto al numero massimo previsto dagli stessi statuti regionali». A questo fine, tale intervento propone di innalzare la soglia di sbarramento al 4% per tutte le formazioni partitiche, dentro e fuori le coalizioni, ed esclude la possibilità di incrementare il numero dei seggi consiliari, come invece permette la disciplina attuale del premio di maggioranza.

La proposta, pur facendo propria un'esigenza da più parti riconosciuta, è criticabile dal punto di vista della tecnica normativa: la materia della legislazione elettorale, di fatto, non risulta di competenza degli organi centrali, ma è di tipo concorrente. Nel complicato mosaico di fonti che ne deriva (Tarli Barbieri 2006), da una parte il parlamento è chiamato a dettare norme generali, dall'altra i consigli regionali possono produrre leggi elettorali differenziate. Di fatto già negli ultimi anni si è dato vita ad un'ampia differenziazione dei sistemi elettorali regionali. La proposta Calderisi rischia di non tenere conto, dunque, di quel "federalismo elettorale" che ha dato vita ad una molteplicità di regole ed esperienze regionali (Floridia 2005a). Quattro regioni hanno già votato nel 2005 con le proprie norme (Toscana, Lazio, Puglia e Calabria), mentre la regione Marche, pur essendosi dotata di una novellata legge elettorale nel corso della settima legislatura, ha mantenuto nell'ultimo turno elettorale ancora le regole del 1995, per un ritardo nell'approvazione dello statuto regionale (tab. 11). A queste, inoltre, si è aggiunta di recente la regione Campania, che si è segnalata per presentare particolari garanzie per la rappresentanza femminile<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Cambiamenti significativi, infatti, sono stati apportati alla legge elettorale campana: le liste elettorali collegate al candidato presidente vincente ottengono almeno il 60% dei seggi in consiglio; è abolito, il listino presidenziale; si introduce il sistema della doppia preferenza, in base al quale l'elettore può esprimere uno o due voti di preferenza, ma, in questo caso, una delle due preferenze deve riguardare un candidato di genere femminile, pena l'annullamento della seconda preferenza; si prevede, infine, che nelle liste ciascuno dei due generi non possa essere rappresentato nella misura superiore ai due terzi. Cfr. M. Caielli, *La nuova legge elettorale della Regione Campania: a sostegno della costituzionalità delle norme di promozione della democrazia paritaria*, in *federalismi.it*, 16/2009.

TAB. 11. *Quadro delle nuove leggi elettorali*

REGIONI	VII legislatura (2000-2005)	VIII legislatura (2005-2009)
PIEMONTE		L.R. 21/2009
LOMBARDIA		
VENETO		
LIGURIA		
EM.-ROM.		
TOSCANA	L.R. n. 25/2004	modifiche
UMBRIA		L.R. 4/2010
MARCHE	L.R. n. 27/2004 con modifiche	
LAZIO	L.R. n. 2/2005	
ABRUZZO		
MOLISE		
CAMPANIA		L.R. n.4/2009
PUGLIA	L.R. n. 2/2005	
BASILICATA		L.R. 3/2010
CALABRIA	L.R. n. 1/2005	L.R. 4/2010

Fonte: Elaborazione propria su fonti Burc

I nuovi interventi normativi non rivoluzionano l'impianto della legge Tatarella, che combina un sistema elettorale proporzionale con premio di maggioranza che garantisca al vincente almeno il 55% dei seggi in consiglio. Tuttavia le novità principali sono proprio sul fronte degli sbarramenti all'entrata per le elezioni del consiglio, innalzata in tutti i casi regionali. In Calabria, ad esempio, si è introdotta una soglia di sbarramento del 4%, il che ha generato una netta riduzione dei gruppi consiliari, passati dai 23 del 2005 agli attuali 13. Nelle elezioni del 2005, infatti, tre formazioni partitiche del centrosinistra non sono riuscite ad entrare in consiglio, e, più precisamente, la

lista Uniti per la Calabria (3,4%), i Repubblicani Europei (2,5%), la Lista Consumatori (0,2%).

L'introduzione di una soglia di sbarramento più consistente rispetto all'attuale interesserà, inoltre, anche il caso pugliese a partire dal prossimo turno elettorale<sup>6</sup>. La legge elettorale novellata prevede, infatti, che non siano ammesse alla ripartizione dei seggi «i gruppi di liste che non abbiano individualmente superato la soglia del 4 per cento dei voti validi». Si procede, inoltre, all'abolizione del listino presidenziale, così che il premio di maggioranza per la coalizione vincente venga assegnato sulla base di una lista bloccata. Inoltre, mira alla riduzione della frammentazione anche l'introduzione di una clausola antilocalistica, che esclude quelle piccole liste che non abbiano un'adeguata distribuzione dei consensi sul territorio regionale. L'articolo 3 della legge pugliese stabilisce che «le liste ...devono essere presentate e ammesse in almeno tre circoscrizioni con lo stesso contrassegno» sul complesso delle sei circoscrizioni previste nella Regione.

Si sottolinea nuovamente, però, che le nuove norme elettorali di riduzione della frammentazione possono essere analizzate solo in relazione alle regole statutarie che ineriscono la formazione di gruppi. Nel caso calabrese e pugliese, l'introduzione di soglie di sbarramento non sono state accompagnate, ad esempio, da nuovi criteri di regolamentazione delle articolazioni interne all'assemblea. Le nuove regole elettorali correggono la storica frantumazione dei due consigli meridionali, ma non risolvono definitivamente il problema, di fatto resta sempre aperta «la possibilità di aggirare lo sbarramento introdotto dal sistema elettorale facendo ricorso a coalizioni elettorali destinate a dissolversi una volta entrate in Consiglio» (Fusaro e Rubechi 2005, 1021).

Interventi più organici si sono registrati invece in Toscana, dove si sono combinati una serie di interventi di modifica alla legge elettorale. Soffermandoci sulle norme relative all'accesso alla rappresentanza, la nuova soglia di sbarramento resta tutt'altro che proibitiva: entrano in consiglio le forze che abbiano ottenuto almeno una cifra elettorale dell'1,5 per cento dei voti complessivi e siano collegati ad un candidato presidente della giunta che abbia ottenuto almeno il 5 per cento dei voti complessivi, oppure una cifra elettorale regionale pari almeno al 4 per cento dei voti complessivi e siano collegati ad un candidato presidente che abbia ottenuto meno del 5 per cento dei voti complessivi. In punto di approvazione della nuova legge elettorale, la fissazione di questa doppia soglia di sbarramento aveva sollevato alcune polemiche, perché sembrava costruita al fine di non produrre consistenti effetti

---

<sup>6</sup> Cfr R. D'Alimonte, *Riforme elettorali regionali*, in *Il Sole-24 Ore* del 9 febbraio 2005.

di riduzione del formato del sistema dei partiti. Tuttavia, nonostante le previsioni, di fatto alle elezioni del 3-4 aprile 2005 si sono riscontrati comunque effetti rilevanti, risultando alla fine escluse dalla ripartizione dei seggi liste come l' "Italia dei valori" e la "Lega Nord Toscana" (Florida 2005). A ciò si aggiunge che in Toscana si è scelta una via più radicale alla riduzione della frammentazione consiliare: in questa regione, infatti, è avvenuta, caso unico in Italia, l'abolizione del voto di preferenza. Di contro si cerca di rispondere agli effetti più discutibili dell'abolizione del voto di preferenza, vale a dire la riduzione delle possibilità di scelta dei candidati da parte degli elettori, con una regolamentazione più puntuale delle consultazioni primarie, cui i partiti possono decidere di ricorrere o meno. Ad esempio, nelle elezioni del 2005 hanno fatto uso di tale strumento il partito dei Democratici di Sinistra e la lista Toscana Futura, con una partecipazione di 140.000 toscani (Clementi 2005). Anche altri elementi cercano di arginare in Toscana il fenomeno delle liste minori. Come nel caso pugliese, è stata introdotta una clausola antilocalistica, prevedendo che «le liste provinciali contrassegnate da un medesimo simbolo sono ammesse solo se si (...) siano presentate in più della metà delle circoscrizioni». Allo stesso tempo si introduce la lista bloccata per l'assegnazione del premio di maggioranza, così che questa non possa fungere da paracadute per quegli esponenti che appartengano a liste minori escluse dalla rappresentanza, e che trovino invece un posto sicuro nel listino del presidente.

E' difficile valutare gli effetti sistemici dell'alto numero di modifiche introdotte alla legge elettorale toscana. In prima battuta si può, però, notare che la regione Toscana è fra le poche che ha ridotto il numero di liste nelle elezioni del 2005. Il numero di liste che si presentano alle elezioni del 2005 sono 11, ben sei in meno rispetto alle elezioni precedenti. Anche in termini di formazioni politiche che riescono ad entrare in consiglio si può registrare un significativo decremento fra le due consultazioni: 7 invece di 11. Si noti, inoltre, che la Toscana è anche la regione che attualmente presenta la più alta media di consiglieri per gruppo (5,9), con un solo mono-gruppo. In prima battuta, sembrerebbe, dunque, che in tale regione si sia compiuto un primo passo per ridurre la frammentazione dei consigli regionali.

## 6. Conclusioni

Le correzioni apportate al sistema elettorale regionale sembrano indirizzarsi verso la formazione di maggioranze coese e durature. Al premio di maggioranza è senza dubbio da attribuire la bipolarizzazione del sistema dei partiti regionali. I suoi incentivi hanno spinto le liste elettorali a stringersi in ampie coalizioni. Nelle due ultime consultazioni centrodestra e centrosinistra arrivano a coprire oltre il 90% dei voti maggioritari in tutti i casi regionali, mentre le ipotesi di terzo polo hanno avuto poco successo. Ma di che tipo sono queste – apparentemente forti – maggioranze? I dati sulla frammentazione elettorale e consiliare non lasciano dubbi. Si tratta di coalizioni “acchiappatutto” formate da una miriade di partiti e partitini. Se ne possono contare in media tredici fra quelle che si sono presentate nel 1995, delle quali tre quarti riescono a conquistare anche seggi consiliari.

Tuttavia mentre procede il processo di bipolarizzazione del sistema partitico italiano, la frammentazione non si abbassa, ed anzi presenta una spirale incrementale. Nel 2000 le liste elettorali diventano in media diciotto, e il numero di quelle che ottengono seggi sale a dodici. Nel 2005 l'ammontare è simile: delle diciassette liste elettorali undici entrano in consiglio. Il risultato diviene poi ancora più significativo in alcune regioni italiane: nel Lazio, in Campania e in Puglia il consenso elettorale è conteso da oltre venti liste. Anche al livello regionale si conferma, dunque, uno dei tratti tipici della lunga transizione italiana, che consiste nella combinazione fra tendenziale bipolarismo e frammentazione della rappresentanza: «il vero “tarlo” dei nostri sistemi politici regionali» (Florida 2005b, 844).

Simbolo dell'atomizzazione delle assemblee regionali risulta anche il monogruppo, vale a dire un'articolazione interna al consiglio che, non senza contraddizioni logiche, unisce il concetto di gruppo ad una *membership* composta da un solo consigliere. I dati sui monogruppi nelle regioni italiane sono degni di nota: in un contesto in cui abbondano i gruppi di piccola dimensione (in media ogni gruppo è composto da 3,8 membri), si parla di 79 monogruppi sul territorio nazionale. Ben il 40% dell'universo dei gruppi consiliari è dunque composto da mono-gruppi.

In consigli spogliati di vecchie prerogative, la divisione infracoalizionale diviene così all'ordine del giorno. Un'instabilità di fondo che viene anche stimolata dalla persistenza del voto di preferenza, che spinge i candidati a crearsi un proprio autonomo bottino di consenso attraverso la costruzione di reti *micro-personali*, divenendo in questo modo i principali artefici delle

proprie fortune elettorali. Tanti capi locali che una volta conquistata la carica conservano un rapporto personale e diretto con la propria *constituency*, e quindi anche la spinta-necessità a realizzare un proprio programma politico. Oltre ad un peso relativo di consensi da rivendicare nei confronti del proprio partito di appartenenza.

## Bibliografia

- Barisione, M. (2003), *L'immagine del leader e il voto: ipotesi di ricerca*, in *Quaderni di Scienza Politica*, 10, 2, pp. 285-323.
- Bartole, S., Bin, R., Falcon, G., Tosi, R. (2003), *Diritto regionale dopo le riforme*, Bologna, Il Mulino.
- Bin, R. (2007), *Rappresentanza e parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti*. Relazione al Convegno “*La democrazia dei partiti e la democrazia nei partiti*”, Firenze, 19 ottobre 2007, in pubblicazione degli atti del Convegno.
- Bolgherini, S. e Musella, F. (2007). *Voto di preferenza e politica personale*, in *Quaderni di Scienza Politica*, 14, 2, pp. 275-305.
- Calise, M. (1978), *Il sistema DC. Mediazione e conflitto nelle campagne democristiane*, Bari, De Donato.
- Capano, G., Giuliani, M., a cura di (2001), *Parlamento e processo legislativo in Italia. Continuità e mutamento*, Bologna, Il Mulino.
- Cazzola, F. (1975), *Partiti, correnti e voto di preferenza*, in M. Caciagli e A. Spreafico (a cura di), *Un sistema politico alla prova. Studi sulle elezioni politiche italiane del 1972* (pp. 127-51), Bologna, Il Mulino.
- Chiaromonte, A. (2007), *Il rendimento dei sistemi elettorali regionali: un quadro comparato*, in A. Chiaromonte e G. Tarli Barbieri (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane* (pp. 221-250), Bologna, Il Mulino.
- Clementi, F. (2005), *Toscana: elezioni regionali del 3-4 aprile 2005*, in *federalismi.it*, 7.
- D'Alimonte, R. (2000). *Il sistema elettorale: grandi premi e piccole soglie*, in A. Chiaromonte e R. D'Alimonte (a cura di), *Il maggioritario regionale. Le elezioni del 16 aprile 2000* (pp. 11-34), Bologna, Il Mulino.
- D'Amico, R. (1987), *Voto di preferenza, movimento dell'elettorato e modelli di partito. L'andamento delle preferenze alle elezioni politiche del quindicennio 1968-1983*, in *Quaderni dell'osservatorio elettorale*, 18, pp. 91-133.
- De Luca, R. (2001), *Il ritorno dei “campioni delle preferenze” nelle elezioni regionali*, in *Polis*, 15, 2, pp. 227-45.
- De Luca, R. (2004), *Cambiamenti istituzionali e consenso: i nuovi sistemi elettorali regionali*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- De Micheli, C. (1994), *Crisi del Policentrismo? Il funzionamento del parlamento italiano dal 1983 al 1992*, Firenze, tesi di dottorato.

- Di Giovine, A. e Sicardi, S. (1995). *Sistema elettorale e forma di governo regionale*, in M. Lucani e M. Volpi (a cura di), *Riforme elettorali* (pp. 220-252), Bari-Roma, Laterza.
- Fabrizio, D. e Feltrin, P. (2007), *L'uso del voto di preferenza: una crescita continua*, in A. Chiaramonte e G. Tarli Barbieri (a cura di), *Riforme istituzionali e rappresentanza politica nelle Regioni italiane* (pp. 175-200), Bologna, Il Mulino.
- Florida, A. (2005a), *Le elezioni regionali del 2005 in Toscana: il federalismo elettorale alla prima prova*, in *Le Istituzioni del federalismo*, 5, pp. 737-792.
- Florida, A. (2005b), *Le nuove leggi elettorali regionali: molte occasioni mancate, alcune novità positive*, in *Le Regioni*, 23, 5, 841-870.
- Fusaro, C. (2008), *I limiti della legislazione elettorale vigente*, in R. D'Alimonte e C. Fusaro (a cura di), *La legislazione elettorale italiana* (pp. 11-43), Bologna, Il Mulino.
- Fusaro, C. e Rubechi, M. (2005), *Le nuove leggi elettorali e i nuovi Statuti*, in *Le Istituzioni del Federalismo*, 26, 5, pp. 1007-1043.
- Laakso, M. e R. Taagepera (1979), «Effective» Number of Parties: A Measure with Application to West Europe, in *Comparative Political Studies*, 1, pp. 3-27.
- Musella, F. (2009), *Governi monocratici. La svolta presidenziale nelle regioni italiane*, Bologna, Il Mulino.
- Pitruzzella, G. (2002), *Editoriale. Le assemblee legislative regionali nel tempo dei Governatori*, in *Le Regioni*, 2-3, pp. 297-304.
- Sani, G. e Segatti, P. (2002), *Fratture sociali, orientamenti politici e voto: ieri e oggi*, in R. D'Alimonte e S. Bartolini (a cura di), *Maggioritario finalmente?* (pp. 249-282), Bologna, Il Mulino.
- Tarli Barbieri, G. (2006), *Il complesso mosaico delle fonti in materia di sistema di elezione del presidente e dei consiglieri regionali*, in P. Caretti, a cura di, *Osservatorio sulle fonti 2005. I nuovi statuti regionali*, Torino, Giappichelli.

# **Le regole per la formazione della rappresentanza in uscita: la disciplina dei gruppi consiliari**

di Massimo Rubechi (Università di Bologna)

## *1. All'origine della frammentazione*

Le caratteristiche giuridiche del sistema elettorale introdotto con la l. n. 43 del 1995, e i conseguenti comportamenti venutisi a determinare, hanno nel tempo mostrato come la scelta di compromesso fra bipolarizzazione – incentivata dall'elezione diretta e dal premio di maggioranza – e frammentazione, che si ritenne in un certo qual modo importante non ridurre drasticamente perché imprevedibili potevano essere considerati gli esiti della ricomposizione del sistema partitico della cd. prima Repubblica, da transitoria si sia trasformata in definitiva.

Gli «strabismi» (LANCHESTER, 2004) presenti nella «forma di governo regionale della transizione» (FUSARO, 2002) – cui il sistema elettorale è intimamente interconnesso – hanno infatti influenzato in maniera forte il modo come le regole regionali si sono andate strutturando. Anche in seguito all'entrata in vigore della legge costituzionale n. 1 del 1999, che ha rivisto in maniera profonda le disposizioni costituzionali in materia, e addirittura anche dopo che la quasi totalità delle regioni hanno esercitato la loro potestà statutaria nella scelta della forma di governo ovvero la loro nuova competenza (ancorché concorrente con lo stato) nella determinazione del sistema elettorale, strascichi dei compromessi raggiunti nella prima metà degli anni novanta sono chiaramente individuabili.

Le modifiche parziali (Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Marche, Puglia e Umbria) o, nel caso toscano, incrementali rispetto alla normativa transitoria su cui le regioni si sono in fine orientate, confermano infatti il modello elettorale previgente (FUSARO e RUBECHI, 2005), pur con varianti talvolta particolarmente incisive. Questa conferma suggerisce due possibili interpretazioni: o le regioni considerano funzionale la normativa attualmente in vigore, tanto da ritenere opportuno apportarvi solo delle modifiche marginali, oppure non hanno ritenuto praticabile la strada di una revisione più coraggiosa e radicale del sistema elettorale, stante la perdurante difficoltà fra le forze politiche nel trovare

un accordo circa le regole di base poste alla strutturazione dei loro rapporti, nel momento della scelta delle regole per la composizione, in particolare, delle assemblee elettive.

Non è questa la sede per individuare le caratteristiche del sistema elettorale transitorio e le molteplici problematiche che esso pone ovvero delle varianti introdotte dalle singole regioni (su cui si rinvia al contributo di TARLI BARBIERI, in questo stesso volume) né v'è spazio per analizzare come la struttura della forma di governo si sia andata delineando anche alla luce delle nuove regole elettorali poste (cfr., volendo, RUBECCHI 2010). Quello che tuttavia risulta prodromico ricordare, al fine di affrontare – seppur per sommi capi – il tema dei gruppi consiliari, sono gli effetti che essi producono quanto al contenimento della frammentazione delle forze politiche.

La scelta di un sistema elettorale proporzionale (che fisiologicamente garantisce visibilità e quindi sopravvivenza a ciascuna singola forza politica) con premio di maggioranza attribuito alla coalizione collegata con il candidato risultato vincitore (che dunque costituisce la dominante maggioritaria: la maggioranza consiliare è spesso tale solo in ragione dei voti da esso ottenuti) e con soglie di sbarramento poco consistenti (3% per le liste che si presentano da sole, nulle per quelle coalizzate, in modo da scongiurare il frazionismo fuori dai due schieramenti ma da incentivarlo all'interno degli schieramenti stessi) ha prodotto infatti due principali effetti: una forte conflittualità all'interno di ciascuno schieramento e una – in parte conseguente – elevata frammentazione delle assemblee rappresentative.

Se questo è vero per quanto riguarda la normativa elettorale transitoria – che, lo si ricorda, continua ad applicarsi in tutte quelle regioni dove non siano ancora stati approvati il nuovo statuto e la nuova legge elettorale ai sensi dell'articolo 5 della l. cost. n. 1 del 1999 – le medesime considerazioni possono essere svolte, in larga parte, anche per quanto riguarda le nuove leggi elettorali, anche se alcune di esse hanno introdotto specifici correttivi per limitare la frammentazione.

Nonostante siano state apportate soprattutto modifiche parziali, si possono tuttavia individuare almeno due interventi piuttosto diffusi volti, tra le altre cose, a ridurre la frammentazione: l'abolizione del listino e la modifica delle soglie di sbarramento.

Sul primo versante si sono mosse Campania, Toscana, Puglia, Marche e Basilicata, pur con soluzioni tecniche spesso diverse tra loro. Il problema cui si è cercato di porre rimedio è stato duplice: ridurre la frammentazione patologicamente incentivata dal listino (contenitore di esponenti di micro partiti che non sarebbero riusciti ad ottenere seggi nelle singole circoscrizioni) e al con-

tempo ridurre (o mitigare) anche il cd. difetto di monotonicità del sistema dovuto all'attribuzione del listino (o di metà di esso) in blocco.

Sotto il profilo della riduzione della frammentazione e – al contempo – dell'eliminazione degli incentivi alla formazione di coalizioni ampiamente eterogenee al loro interno si sono invece mosse Basilicata, Puglia, Toscana e Calabria, le quali hanno sostituito le soglie diversificate per le liste non coalizzate (3%) e quelle coalizzate (0%) con una soglia unica del 4%.

La condizione di estrema frammentazione delle assemblee rappresentative regionali deriva infatti in larga parte dalle caratteristiche dei sistemi elettorali: una situazione che determina un'influenza di prim'ordine anche nel loro funzionamento (MUSELLA, 2009), in particolare sulla struttura e sulla tenuta delle minoranze. Se infatti la maggioranza è fisiologicamente coesa dalla regola dell'*aut simul stabunt aut simul cadent* – che la lega indissolubilmente al presidente e agli elettori –, per cui soffre decisamente meno la frammentazione, l'impatto di quest'ultima è decisamente maggiore sull'opposizione, che risulta sfarinata e in nessuno statuto regionale o regolamento consiliare potenziata in maniera sufficiente da poter costituire un (primo) riequilibrio della forma di governo regionale.

## 2. *La disciplina dei gruppi consiliari*

L'analisi delle regole poste a presidio della costituzione dei gruppi è fondamentale al fine di comprendere le dinamiche della rappresentanza. Così come, infatti, le leggi elettorali contribuiscono alla formazione della rappresentanza in entrata, le regole sulla costituzione e sul funzionamento dei gruppi – contenute negli statuti regionali e ancor di più nei regolamenti interni dei consigli – sono fondamentali al fine di strutturarla in uscita.

È infatti assai noto, in letteratura e nella prassi del nostro ordinamento a tutti i livelli, che le regole elettorali non sono sufficienti al fine di produrre determinati effetti – come la riduzione della frammentazione – nelle dinamiche decisionali all'interno delle assemblee rappresentative.

Affrontare il tema della rappresentanza ponendo l'attenzione anche sulla regole poste a presidio della costituzione dei gruppi consiliari è dunque fondamentale almeno sotto un duplice profilo.

Ponendosi i gruppi come proiezione istituzionale dei partiti politici e questi ultimi come cerniera fra le istituzioni e la società (CURRERI, 2004), cercare di individuarne la natura e le caratteristiche fondamentali che li connotano è imprescindibile al fine di comprendere sia le reali dinamiche di funzionamento

delle assemblee elettive, sia gli effetti dei sistemi elettorali nella struttura della rappresentanza stessa.

Il fenomeno è stato ampiamente studiato in letteratura per quanto riguarda il livello nazionale (v. *ex multis* CARETTI 2001, MERLINI 2004, BIN 2007, CURRERI, 2008, CIANCIO 2010), ma non altrettanto è stato fatto a livello regionale, vuoi perché nella prima fase di vita delle regioni il modello centrale venne di fatto replicato (SICONOLFI, 1982) vuoi perché la regione ha solo di recente assunto un ruolo di primo piano nel nostro ordinamento alla luce dell'ampliato novero di competenze ad esso assegnato in seguito alla Riforma del Titolo V, Parte II della Costituzione sia sotto il profilo dell'autonomia politica (in particolare con la l. cost. n. 1 del 1999) sia sotto quello delle competenze (in particolare con la l. cost. n. 3 del 2001).

Poiché anche le assemblee rappresentative regionali costituiscono una delle sedi all'interno di cui si esplica la sovranità popolare – pur territorialmente delimitata (v. Corte Cost. sentt. nn. 106 e 306 del 2002) – ad esse si possono applicare i tradizionali criteri impiegati a livello nazionale, per lo meno sotto il profilo funzionale (in generale) e con particolare riferimento ai gruppi (in particolare).

Dal punto di vista giuridico, storicamente sono stati impiegati due criteri per la individuazione e successiva istituzionalizzazione dei gruppi.

Il primo è un requisito di tipo quantitativo o numerico che è stato pensato e successivamente codificato al fine di tutelare il principio del buon andamento dei lavori. In genere si traduce nella previsione di un numero minimo di membri necessario al fine della costituzione di un qualsiasi gruppo, con ciò presupponendo che possa trasformarsi in un argine all'eccessiva frammentazione delle assemblee rappresentative.

Il secondo tipo di requisiti è invece di natura qualitativa o politica, cui è demandato il compito di assicurare che l'attività svolta dall'assemblea sia, per quanto possibile, rappresentativa degli orientamenti presenti nella società. Di solito si traduce in vincoli che, in maniera più o meno stringente, mirano a garantire la corrispondenza fra lista presentatasi alle elezioni e gruppo consiliare. Nel contesto regionale, lo studio dei gruppi consiliari costituisce un punto di snodo fondamentale del circuito rappresentativo poiché il loro ruolo fisiologicamente cresce di importanza in presenza di assemblee rappresentative di dimensione ridotta, di fronte a sistemi elettorali dagli effetti non sempre univoci nonché in presenza di un modello di governo altamente competitivo che si struttura a partire dall'elezione diretta ed impone un ripensamento delle dinamiche del parlamentarismo classico.

A livello nazionale l'incapacità dei regolamenti parlamentari di contenere la frammentazione e di garantire una corrispondenza fra i gruppi e partiti è stata

per anni, successivamente alla crisi del sistema partitico, una costante, sino a giungere alla condizione di patologia molto marcata che si è riscontrata nella XV Legislatura. In quella attuale, invece, l'esplosione della frammentazione ha subito una netta battuta di arresto, a causa di una stabilizzazione solo politica, senza che si sia posto mano ad una revisione coerente delle regole.

La peculiare offerta politica che ha caratterizzato le elezioni del 2008 ha portato infatti ad una semplificazione importante del numero dei gruppi parlamentari, anche se tale esito può essere considerato tutt'altro che irreversibile, alla luce sia di una non ancora perfettamente compiuta ricomposizione partitica che ben potrebbe far riemergere le patologie riscontrate in passato, sia della mancata revisione delle disposizioni regolamentari. La persistente natura eventuale e residuale del requisito politico (LUPO e GIANNITI, 2008), rispetto a quello numerico, di per sé assume un ruolo neutro rispetto al contenimento della frammentazione sino a giungere – com'è successo in passato – addirittura ad incentivarla. Dal punto di vista giuridico, infatti, la frammentazione deriva anche dall'assenza di vincoli solidi che mirino a limitarla.

Tale consapevolezza si è rispecchiata nelle proposte di modificazione dei regolamenti parlamentari depositate nel corso dell'attuale Legislatura e in fase di discussione, le quali mostrano una ampia convergenza *bipartisan* sull'introduzione del requisito politico (qualitativo) della corrispondenza fra liste presentatesi alle elezioni e gruppi parlamentari, come unico punto di contatto fra tutte le proposte di modificazione depositate (RUBECHI, 2009).

Su questa scia, a livello regionale, in seguito all'avvio della fase statuyente, si è tentato di affrontare il problema con un apparentemente rinnovato vigore, introducendo, un requisito numerico direttamente in statuto, come ad esempio, nel caso umbro, calabrese ovvero toscano, oppure intervenendo a livello di regolamento interno.

In tutte le regioni sono tuttavia attribuite ai singoli gruppi delle facoltà di deroga che, anche se in parte diversamente declinate, consentono comunque sempre la formazione di gruppi con un numero inferiore di membri rispetto alla strada *standard* qualora l'eletto o gli eletti siano gli unici di una lista presentatasi alle elezioni in tutto il territorio regionale, ma anche quando vi sia corrispondenza con un gruppo politico formatosi nel Parlamento nazionale (Abruzzo, Campania, Lazio) o addirittura europeo (Abruzzo e Campania), pur senza alcun legame col territorio.

TAB. 1. I CRITERI PER LA COSTITUZIONE DEI GRUPPI CONSILIARI

	<b>Requisito quantitativo o numerico</b>	<b>Requisito qualitativo o politico</b>	<b>Gruppi autorizzati</b>
<b>Abruzzo</b>	no	no	tutti
<b>Basilicata</b>	min 3	no	sì
<b>Calabria</b>	min 3	no	sì
<b>Campania</b>	min 5	no	sì
<b>Emilia Romagna</b>	min 2	no	sì
<b>Lazio</b>	no	sì	sì
<b>Liguria</b>	min 2	no	sì
<b>Lombardia</b>	min 3	no	sì
<b>Marche</b>	min 3	no	sì
<b>Molise</b>	no	sì	no
<b>Piemonte</b>	no (nuovi almeno 2)	sì	no
<b>Puglia</b>	no (nuovi almeno 3)	sì	no
<b>Toscana</b>	min 2	no	sì
<b>Umbria</b>	min 3	no	sì
<b>Veneto</b>	min 5	no	sì

La previsione di deroghe in corrispondenza di gruppi istituiti a livelli di governo superiori, introdotta con tutta probabilità per garantire che la formazione di nuovi gruppi in corso di Legislatura corrisponda a soggetti politici realmente esistenti, sottolinea in maniera ancor più marcata la struttura centralistica dei partiti italiani poiché giustifica – e talvolta è condizione necessaria: si veda l’obbligo di assenso del capogruppo nazionale alla formazione del gruppo regionale corrispondente (Calabria) – comportamenti all’interno di assemblee elettive sovrane (pur in maniera territorialmente limitata) che nulla hanno a che fare col circuito rappresentativo regionale, ma anzi derogano esplicitamente ad esso.

Anche se posti di fronte ad una nuova stagione di riforme, gli statuti di seconda generazione hanno dunque, di nuovo, replicato, quanto alla disciplina sui gruppi, la struttura delle omologhe disposizioni previste per il livello nazionale individuando il criterio numerico come dominante e rendendolo al contempo aggirabile, qualora vengano riscontrati determinati requisiti politici (peraltro non sempre pienamente giustificati).

Un’aggravante sostanziale è costituita dal fatto che a livello locale non sempre gli attori politici hanno riproposto le medesime dinamiche aggregative che si

sono venute individuando a livello nazionale. Se, infatti, all'inizio della XVI Legislatura sono stati costituiti gruppi corrispondenti ai nuovi soggetti politici – in particolare il Partito democratico e il Partito delle Libertà racchiudenti, seppur con fasi, tempistiche e fondamenti giustificativi diversi, rispettivamente Democratici di Sinistra e Margherita e Forza Italia e Alleanza nazionale –, a livello locale raramente si è dato seguito alle conseguenti fusioni. Ciò è avvenuto sia per le diseconomie di scala – in termini di finanziamenti, spazi e risorse di *staff* – che si registrano in maniera pressoché indistinta in tutte le legislazioni regionali, sia per precise opzioni politiche, considerando la ancor non completa fase di ricomposizione del sistema partitico.

Analoghe considerazioni possono essere svolte in linea prospettica con riferimento, inoltre, alle strategie coalizionali che i partiti intenderanno porre in essere in vista della tornata elettorale che avrà luogo il 28 e 29 marzo 2010, poiché in nessun caso esse ricalcano – quanto al numero dei soggetti coinvolti – quelle individuate a livello nazionale nel 2008. Il numero delle forze politiche che compongono ciascuna coalizione, seppur con varianti anche significative da regione a regione, risulta assai più elevato di quelle che sono riuscite ad ottenere rappresentanza a livello nazionale, il che – con tutta probabilità – non condurrà ad un'analogha semplificazione nella composizione dei consigli regionali.

La condizione di elevata frammentazione, nonché di composizione e scomposizione delle forze politiche presenti nelle assemblee rappresentative potrà dunque ragionevolmente ripetersi anche nelle prossime legislature.

TAB. 2. CARATTERISTICHE E MODALITÀ DI COMPOSIZIONE DEI GRUPPI CONSILIARI

	<b>Totale gruppi</b> (di cui:)	costituiti in via ordinaria	autorizzati	monocellulari	<b>Componenti del gruppo misto</b>
<b>Abruzzo</b>	9	9	-	5	0
<b>Basilicata</b>	11	4	7	3	3
<b>Calabria</b>	13	8	5	4	6
<b>Campania</b>	10	5	6	0	4
<b>Emilia Romagna</b>	13	8	5	5	1
<b>Lazio</b>	17	17	-	5	1
<b>Liguria</b>	14	9	5	5	4
<b>Lombardia</b>	15	6	9	5	4
<b>Marche</b>	11	5	6	4	2

<b>Molise</b>	15	15	-	7	2
<b>Piemonte</b>	17	17	-	6	0
<b>Puglia</b>	20	20	-	6	3
<b>Toscana</b>	11	11	0	0	1
<b>Umbria</b>	10	3	7	6	3
<b>Veneto</b>	14	5	9	7	3

L'unico intervento con cui si è combinato in maniera più decisa ambedue i requisiti si è potuto riscontrare sul finire della VIII Legislatura in Calabria. In seguito alle numerose critiche che sono state sollevate – derivanti anche dal fatto che nella attuale Legislatura è stato costituito addirittura un gruppo Udc, Svp e Autonomie in corrispondenza dell'omologo gruppo al Senato – e in considerazione del fatto che la frammentazione del consiglio regionale calabrese rimane comunque alta nonostante l'innalzamento al quattro per cento della soglia di sbarramento della legge elettorale operata dalla l.r. n. 1 del 2005, il Consiglio regionale calabrese ha provveduto a modificare l'articolo 27 dello Statuto prevedendo una deroga al requisito numerico (3 membri) solo in favore di forze politiche che abbiano raggiunto la soglia del 4% alle elezioni regionali. Unificando la soglia di sbarramento prevista nella disciplina con i gruppi ed evitando la possibilità di operare deroghe in corrispondenza di gruppi nazionali od europei, il riformatore statutario calabrese ha inteso rafforzare in maniera virtuosa il principio della fedeltà fra il dato elettorale e la sua traduzione all'interno delle assemblee rappresentative.

Questa soluzione, che mira a tutelare la fedeltà tra dato elettorale e dato parlamentare attraverso l'affiancamento di requisiti quantitativi (o numerici) a requisiti qualitativi (o politici) potrebbe consentire di giungere a risultati assai virtuosi, garantendo ambedue i requisiti che sono demandati ai criteri per la costituzione dei gruppi consiliari anche tenendo conto delle peculiarità regionali: la rappresentatività dell'attività svolta ed il buon andamento dei lavori.

Tuttavia, si tratta di una soluzione impiegata in un unico caso mentre negli altri, la frammentazione risulta decisamente elevata.

Oltre al dato complessivo, è bene soffermarsi sul fatto che l'assenza – rilevata in precedenza – di requisiti che permettano di aggirare i criteri (sia numerici sia politici) introdotti per la formazione dei gruppi ha condotto ad un aumento dell'impatto di una peculiare tipologica di gruppi, costituita da quelli composti anche da un solo consigliere regionale, come mostra la tabella che si riporta sotto.

TAB. 3. DIFFUSIONE DEI GRUPPI MONOCELLULARI SUL TOTALE DEI COSTITUITI

	<b>Totale gruppi</b>	<b>di cui monocellulari</b>	<b>Rapporto (%)</b>
<b>Abruzzo</b>	9	5	55,6
<b>Basilicata</b>	11	3	27,3
<b>Calabria</b>	13	4	30,8
<b>Campania</b>	10	0	0
<b>Emilia Romagna</b>	13	5	38,5
<b>Lazio</b>	17	5	29,4
<b>Liguria</b>	14	5	35,7
<b>Lombardia</b>	15	5	33,3
<b>Marche</b>	11	4	36,4
<b>Molise</b>	15	7	46,7
<b>Piemonte</b>	17	6	35,3
<b>Puglia</b>	20	6	30
<b>Toscana</b>	11	0	0
<b>Umbria</b>	10	6	60
<b>Veneto</b>	14	7	50
<b>Totale</b>	200	68	34

I dati, riferiti alla fine della VIII Legislatura mostrano come, mettendo in correlazione il numero di gruppi costituiti col numero di quelli composti da un solo consigliere, con la sola eccezione della Campania e della Toscana, in tutte le regioni sono stati costituiti gruppi monocellulari, in un numero minimo di 4, sino ad un massimo di 8, giungendo sino a costituire la metà (Basilicata e Veneto) e più (Umbria) dei gruppi costituiti.

Al di là dei casi limite, tuttavia, il loro impatto complessivo risulta particolarmente significativo se si mette in relazione il numero totale dei gruppi costituiti in tutte le regioni a statuto ordinario (200) con il totale di quelli composti da un solo consigliere (68) poiché risulta che oltre il trenta per cento (34%) dei gruppi che si possono individuare rientrano nella categoria dei monocellulari. Pur trattandosi di un'anomalia assai forte, essa costituisce dunque non solo una costante, ma anche di gran lunga la tipologia più diffusa all'interno delle assemblee elettive regionali: i gruppi composti da due consiglieri, ad esempio, risultano nel complesso solo 49, quelli da 3 20 mentre, per passare ad una classe superiore, quelli tra 6 e 10 sono solo 18.

Questa tendenza viene inoltre accentuata dal fatto che in ragione della dimensione ristretta delle assemblee elettive e delle soglie di sbarramento basse con-

tenute dalla legge elettorale n. 108 del 1968 – e solo parzialmente modificate dalle nuove – nonché degli effetti perversi prodotti dal premio di maggioranza attribuito su lista bloccata, spesso forze politiche assai piccole riescono ad ottenere rappresentanza tramite un solo consigliere.

Grazie alle regole introdotte negli ordinamenti regionale, e in particolare del requisito numerico come dominante ma derogabile (sino ad annullarne completamente gli effetti), il numero dei gruppi mostra inoltre che gli effetti selettivi – già di per sé massicciamente attenuati da norme caratterizzate da obiettivi opposti – del sistema elettorale nella fase di trasformazione dei voti in seggi sono stati nella quasi totalità dei casi ridotti (se non annullati) nella successiva fase di formazione della rappresentanza, quando i gruppi sono tornati ad identificarsi coi partiti (liste) al di là dell'esito delle urne.

TAB. 4. RAPPORTO FRA NUMERO DI LISTE PRESENTATE, LISTE RAPPRESENTATE E GRUPPI COSTITUITI.

	<b>Liste presentate</b>	<b>Liste rappresentate</b>	<b>Gruppi costituiti</b>
<b>Abruzzo</b>	17	12	9
<b>Basilicata</b>	14	9	11
<b>Calabria</b>	17	10	13
<b>Campania</b>	21	13	10
<b>Emilia Romagna</b>	13	9	13
<b>Lazio</b>	23	11	17
<b>Liguria</b>	20	11	14
<b>Lombardia</b>	16	10	15
<b>Marche</b>	15	8	11
<b>Molise</b>	16	12	15
<b>Piemonte</b>	20	14	17
<b>Puglia</b>	20	15	20
<b>Toscana</b>	11	7	11
<b>Umbria</b>	10	7	10
<b>Veneto</b>	16	11	14

Il numero dei gruppi, dunque, tende ad avvicinarsi al numero delle forze politiche che si sono presentate alle elezioni, piuttosto che a quelle che sono riuscite ad ottenere una rappresentanza, in ragione di successive scomposizioni, ricomposizioni e scissioni che talvolta seguono delle precise tattiche degli attori politici – ad esempio i cartelli elettorali, specificamente costituiti per supe-

rare le soglie di sbarramento – talaltra avvengono al solo fine di godere dei *benefit* garantiti a ciascun gruppo in termini di risorse, personale e strutture, nonché visibilità politica, al di là di qualsiasi collegamento con ciò che gli elettori hanno statuito con il loro voto.

Oltre ai problemi in termini di funzionamento che possono venirsi a determinare – i quali esulano in larga parte dagli obiettivi della presente relazione – il *trend* che si individua a livello regionale assume un rilievo costituzionalistico di primo piano, poiché ciò che è venuto a determinarsi in ragione delle scelte operate nel circuito rappresentativo spesso si inverte non solo nel momento in cui la rappresentanza si struttura all'interno delle assemblee elettive ma può essere ulteriormente e successivamente sovvertito in un qualsiasi momento nel corso della legislatura senza che la scelta primigenia abbia (talora) effetti di alcun tipo.

È inoltre necessario ricordare che la predisposizione di regole che tendano a ridurre o a contenere la frammentazione ha un impatto diretto sull'efficienza delle assemblee rappresentative sia in generale sia con riferimento alle procedure decisionali in commissione ed in assemblea.

Per fare un esempio, seppur per sommi, capi basti considerare il fatto che in molti casi (Basilicata; Calabria; Emilia Romagna; Veneto; nonché Lazio e Molise, anche se «per quanto possibile») è prevista la presenza di almeno un membro per ogni gruppo in ciascuna Commissione permanente, unitamente al criterio di proporzionalità.

La presenza di un così elevato numero di gruppi monocellulari si traduce in uno snaturamento sensibile del ruolo stesso della commissione «competente» per materia, poiché è fisiologicamente impossibile pretendere da parte di un singolo consigliere una competenza generale e astratta tale da consentirgli di essere, contemporaneamente, membro, ad esempio, di 16 commissioni come in Lazio.

Al di là della eccessiva «presunzione di competenza» che tali previsioni pongono in capo ai singoli consiglieri, esse creano anche dei seri problemi in ordine alla programmazione di lavori delle commissioni, poiché la presenza del singolo consigliere ai lavori di tutte non consente sovrapposizioni di orario, se non tramite operazioni di intarsio particolarmente complesse ovvero tramite la presa d'atto dell'assenza permanente di alcuni di essi.

Infine, l'ultimo profilo problematico – che si richiama qui solo per cenni, pur essendo certamente meritevole di un attento approfondimento – è legato al finanziamento. Poiché nella quasi totalità dei casi esso non è proporzionale alla consistenza del gruppo stesso ma pari ad una quota eguale per tutti ed un'altra in relazione alla dimensione di ciascuno di essi, anche a livello regionale viene a determinarsi un incentivo anche economico alla proliferazione dei gruppi

piuttosto che ad una loro razionalizzazione, il che ha determinato nel corso del tempo un aumento più che proporzionale dei costi relativi a personale, strutture e finanziamenti in ragione di una crescita del loro numero.

### 3. *Quali rimedi alla «tela di Penelope»?*

Come s'è visto, la consistenza e la natura dei gruppi consiliari istituiti nelle regioni italiane mostra in tutta la sua evidenza la scarsa tenuta delle regole poste a presidio della loro composizione non solo sul versante del contenimento della frammentazione – obiettivo cardine dei criteri numerici – ma anche su quello della fedeltà fra dato elettorale e dato consiliare.

È stato a più riprese evidenziato, infatti, che ciò che le leggi elettorali sintetizzano, le regole per la costituzione dei gruppi tendono a scomporre di nuovo in un momento successivo. Come una tela di Penelope, dunque, all'interno del Consiglio regionale viene disfatto ciò che le scelte degli elettori avevano (anche se in parte) ricomposto.

Anche nel caso toscano, ad esempio, mentre è stata alzata recentemente innalzata la soglia di sbarramento al 4% è esplicitamente prevista in statuto la possibilità di dar vita a gruppi monocellulari, vero e propria anomalia logica oltre che sistemica.

Le regole attualmente vigenti sono, d'altronde, un retaggio della prima fase di vita delle regioni, quando la presenza di partiti stabili e strutturati rendeva implicito il criterio politico in quello numerico, poiché, analogamente al livello nazionale, venivano concesse deroghe solo per partiti piccoli ma reali e stabili. I gruppi che venivano costituiti, di conseguenza, corrispondevano a partiti realmente presenti nella società in un rapporto che, al di là degli effetti dei sistemi elettorali, trovava una corrispondenza seria all'interno delle assemblee rappresentative.

In seguito alla scomposizione e alla (non ancora definitivamente compiuta) ricomposizione del sistema partitico, le regole tradizionali non sono più in grado di produrre gli effetti per cui furono originariamente pensate, per cui l'occasione dell'ammodernamento istituzionale a livello statutario ed elettorale dovrebbe essere dunque colta anche sul versante della strutturazione della rappresentanza all'interno dei consigli regionali, rivedendo e aggiornando i criteri per la formazione dei gruppi per evitare – quantomeno – un ulteriore elemento di strabismo nel funzionamento della forma di governo regionale.

Le considerazioni svolte con riferimento all'incapacità dei sistemi elettorali di ridurre in maniera significativa la frammentazione intracoalizionale risultano

infatti amplificate dalle regole sulla costituzione dei gruppi consiliari, poiché spesso queste ultime disincentivano in maniera netta l'aggregazione fra le forze politiche, anche se i medesimi soggetti sono stati investiti da processi di tal guisa a livello nazionale.

Il fatto che la ridotta dimensione delle assemblee rappresentative regionali, inoltre, renda probabile che le forze politiche di modeste dimensioni riescano ad eleggere un solo rappresentante renderebbe inoltre necessario affrontare il tema con un approccio non perfettamente coincidente con quello sin qui impiegato a livello nazionale.

A maggior ragione alla luce degli ammodernamenti istituzionali che le regioni stanno portando a compimento, non risulta infatti più possibile replicare passivamente – come avvenuto nella prima fase del regionalismo italiano – le soluzioni adottate (ovvero quelle in fase di revisione) a livello centrale.

Le forme di governo regionali si stanno infatti differenziando in maniera sempre più netta (ancorché a tutt'oggi in maniera piuttosto timida) sia in senso verticale – nei confronti cioè del modello statale – sia in senso orizzontale, dunque fra di esse.

È per questo motivo che risulta necessario affrontare il tema con la necessaria contestualizzazione ed evitando schemi precostituiti, a maggior ragione perché la peculiare configurazione delle regioni necessariamente richiede che si affronti il tema prevedendo la contemporanea introduzione di un requisito numerico accanto ad uno di tipo politico.

Requisiti di primo tipo senza i secondi, infatti, non riducono la frammentazione qualora accompagnati da deroghe e non garantiscono necessariamente la corrispondenza fra gruppo e partito di cui è espressione, mentre solo i secondi rischiano di introiettare all'interno delle assemblee rappresentative la frammentazione in maniera fisiologica, poiché è altamente probabile che più di una lista riesca ad eleggere un solo consigliere di fronte ad assemblee rappresentative piccole.

Poiché la riforma dei regolamenti consiliari – a differenza di quella statutaria, che invece è stata pressoché completata in quasi tutte le regioni – è ancora lungi dall'esser stata portata a termine nella maggior parte dei casi, ma costituisce un passaggio altrettanto imprescindibile mettervi mano per rendere pienamente operativi i nuovi statuti ovvero per adattare i procedimenti decisionali alla forma di governo introdotta – pur in via transitoria – dall'articolo 5 della l. cost. n. 1 del 1999, potrebbe essere un buon momento anche per affrontare questo problema.

Potrebbe, in altre parole, risolversi in un'opportunità importante per concentrarsi su un tema che anche a livello regionale sta assumendo un'importanza crescente, nonché per tentare di ridefinire gli equilibri di un modello di una

forma di governo che impone un riassetto interno in seguito all'elezione diretta del vertice dell'esecutivo. Il suo riequilibrio passa infatti da un potenziamento dell'opposizione – intesa come minoranza maggiormente rappresentativa – a fronte dell'asse presidente della giunta–maggioranza consiliare, per evitare che un'opposizione frammentata, e dunque fisiologicamente più debole rispetto alla maggioranza, si trovi impotente di fronte a qualsiasi procedimento decisionale, ovvero incapace di svolgere qualsivoglia tipo di funzione di controllo.

Il crinale del riequilibrio del modello di governo regionale trova dunque nelle regole per la formazione della rappresentanza, sia in entrata, sia in uscita, uno snodo fondamentale, poiché ad esse viene demandato il compito di assicurare che quel rapporto di «consonanza politica» (Corte Cost. sent. n. 12 del 2006) che viene ad individuarsi fra corpo elettorale, maggioranza consiliare e presidente, non conduca ad un annichilimento di quella fra maggioranza e opposizione, che invece costituisce il nerbo di tutte le forme di governo parlamentari competitive.

Una revisione delle regole per la rappresentanza che tenda ad armonizzare il circuito rappresentativo in entrata (dal voto degli elettori alla sua trasformazione in seggi) con le corrispondenti soluzioni in uscita è dunque necessaria non solo e non tanto in termini di funzionalità ma anche di equilibri complessivi del sistema, poiché è a partire da esse che la forma di governo si struttura e – qualora ritenuto opportuno anche dai legislatori regionali – potrà evolvere.

## Bibliografia

- BIN R. (2007), *Rappresentanza e parlamento. I gruppi parlamentari e i partiti*, in Forum online di Quaderni costituzionali.
- CARETTI P. (2001), *I gruppi parlamentari nell'esperienza della XIII Legislatura*, in *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, a cura di L. Carlassare, Padova, p. 56ss.
- CURRERI S. (2004), *Il ruolo dei gruppi parlamentari tra fonti normative e prospettive politiche*, in MERLINI S. (a cura di), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, Torino, Vol. II, pp. 241ss.
- CIANCIO A. (2010), *Profili di organizzazione dei Consigli regionali: i gruppi consiliari*, in E. GIANFRANCESCO, N. LUPO e V. LIPPOLIS (a cura di), *Nuove regole per nuovi consigli regionali*, Il Filangeri, Quaderno 2009, pp. 55ss.
- CURRERI S. (2008), *Partiti, coalizioni elettorali e gruppi parlamentari*, in R. D'Alimonte e C. Fusaro, *La legislazione elettorale italiana*, Bologna, il Mulino, pp. 325ss.
- FUSARO C. (2002), *Le forme di governo regionali*, in C. FUSARO e M. CARLI, *Elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e autonomia statutaria delle Regioni*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, pp. 35ss.
- FUSARO C. e RUBECHI M. (2005), *Nuove leggi elettorali e nuovi statuti*, in *Le istituzioni del Federalismo*, n. 6, pp. 1007ss.
- GIANNITI L. e LUPO N. (2008), *Corso di diritto parlamentare*, Bologna.
- LANCHESTER F. (2004), *I partiti politici tra comunità politica e istituzioni: la crisi di regime ed il riallineamento incompiuto*, in *Nomos* n. 1, pp. 99ss.
- MERLINI S. (2004), *Rappresentanza politica, gruppi parlamentari, partiti: il contesto italiano*, Torino, Giappichelli.
- MUSELLA F. (2009), *Governi monocratici*, Bologna, il Mulino
- RUBECHI M. (2009), *Dai partiti ai gruppi: le proposte di modificazione dei regolamenti parlamentari*, in E. GIANFRANCESCO e N. LUPO (a cura di), *La riforma dei regolamenti parlamentari al banco di prova della XVI Legislatura*, Roma, Luiss University Press, 2009, pp. 31ss.
- RUBECHI M. (2010), *La forma di governo regionale fra regole e decisioni*, Roma, Aracne editrice
- SICONOLFI P. (1982), *I gruppi consiliari nelle Regioni a statuto ordinario*, in *Quaderni regionali*, pp. 95ss.



# **L'organizzazione delle elezioni**



# L'organizzazione delle elezioni

## Presentazione

di Daniele Comero (Osservatorio elettorale Provincia di Milano)

*L'organizzazione delle elezioni è tutto quel complesso di operazioni (atti amministrativi, azioni giurisdizionali, elaborazione dei risultati, nei vari livelli di governo del territorio) svolte da organi autonomi, che uniscono i loro sforzi, quando arriva il momento giusto.*

*In questo modo appare evidente che in Italia manca un effettivo "gestore" delle elezioni. Anche se, nel vigente sistema, è l'ordinamento giudiziario che occupa la parte più rilevante, con tutti i vantaggi e gli svantaggi che sono emersi in questi ultimi decenni.*

*La SISE ha confermato anche nell'ultimo convegno di Torino di essere l'unica associazione scientifica che ha presente questo problema di fondo, poiché raggruppa più punti di vista (ricercatori, accademici, ministeriali e funzionari enti pubblici territoriali) per cui dispone di una maggiore apertura mentale al tema. Senza voler urtare la sensibilità di alcuno, si percepisce che il mondo accademico sente questo tema in modo ambivalente: appare troppo pratico per dedicarci impegno intellettuale, troppo astratto nei suoi infiniti dettagli procedurali per accogliere nuovi studiosi.*

*In aggiunta, vi è una visione prevalentemente sociologica delle elezioni, che assume l'organizzazione come un dato di fatto e non una delle possibili variabili del sistema, per cui ne consegue una scarsa attenzione.*

*Anche il sistema politico attuale investe poco sul tema. Non così nel periodo del secondo dopo guerra fino agli anni settanta, quando era ritenuto di grande importanza. Subito dopo si è avuto un forte declino, fino agli anni novanta con le riforme elettorali che hanno concentrato tutte le risorse sul concetto di "nuove regole", quelle che trasformano i voti in seggi. Tutto il resto è stato messo in secondo piano. Anche la produzione legislativa è diventata frenetica, innovativa e sempre urgente. L'urgenza ha così giustificato molti interventi "in corso d'opera" di riconversione di norme esistenti, a volte per "sopraelevazione", altre per abrogazione, altre ancora per ristrutturazione parziale. Tanto che il procedimento elettorale per ogni tipo di elezione non lo si può leggere in un testo unico, occorre saltare tra più testi, con frequenti rimandi, tra norme vecchie, sopravvissute e nuove.*

*L'attenzione è dedicata all'interpretazione socio-politica del voto, finalizzata alla messa a punto di nuovi meccanismi di trasformazione di voti in seggi. La*

*controprova si ottiene facilmente osservando il numero assai modesto di saggi presenti nella pubblicistica sui vari aspetti procedurali e organizzativi del voto, almeno fino al 2006.*

*Lo spartiacque è rappresentato dalle elezioni politiche del aprile 2006 con la vittoria dell'Unione: Prodi vince per una manciata di voti alla Camera, pari allo 0,06%, e perde al Senato, -1,25%. La vittoria/sconfitta è tradotta in seggi da un meccanismo elettorale molto contorto, per questo definito "porcellum", accompagnato da polemiche senza fine sulle procedure.*

*La SISE, come sempre attenta a tale argomento<sup>1</sup>, l'anno dopo ha tenuto un incontro di studio dal titolo "Elezioni pulite. La correttezza delle procedure di voto in Italia" per dibattere il tema dei brogli elettorali che dominava in quel momento la scena politica e mediatica. Proprio in quella sede vi è stato un vivace scambio di opinioni tra tutti gli studiosi intervenuti, in particolare si è richiamata l'attenzione sulla pericolosa diversità tra le disposizioni di legge ben illustrate dal relatore<sup>2</sup> e la situazione di fatto che invece emerge dall'osservazione diretta sul campo, dai resoconti della Giunta per le elezioni della Camera e del Senato, nonché l'esperienza diretta di tanti anni di lavoro presso l'Osservatorio Elettorale.*

*Alla tesi di un ordinato e razionale sistema burocratico con norme giuridiche chiare per la gestione delle elezioni si è contrapposta l'osservazione<sup>3</sup> di modalità organizzative differenti da quelle previste dalla legge, con influenze pericolose sul voto. In quel momento non è stato possibile pervenire ad una sintesi, forse per la concitazione del periodo, anche per la sottovalutazione delle osservazioni, che certo non potevano essere negate, viste le evidenze portate a sostegno.*

*Due anni dopo si è avuta una piccola soddisfazione, se così si può chiamare, con le relazioni qui presentate di Vittorio Mete (Firenze), sui condizionamenti al voto, e di Annamaria Pecile (Udine) sulla capacità di innovazione della Regione Friuli.*

*Il saggio di Mete "Al libero mercato dei rappresentanti di lista. Come farsi eleggere pescando voti fuori collegio" evidenzia numerosi aspetti critici, in particolare quello dell'elettore "aggiunto", che unito ad altre leggerezze organizzative porta rapidamente verso una patologia del sistema organizzativo delle elezioni.*

---

<sup>1</sup> Convegno tenutosi all'Università di Padova, organizzato da Gianni Riccamboni, il 23.11.2007.

<sup>2</sup> La relazione introduttiva sulle modalità organizzative delle elezioni è stata svolta da Antonio Agosta.

<sup>3</sup> Ricavate dal contatto con i partiti, i candidati e i tribunali.

*Anche qui vale lo stesso ragionamento del 2007: queste cose teoricamente non potrebbero succedere, però accadono, molto frequentemente.*

*La lettura è molto consigliata per capire la differenza tra teoria e prassi, nonché quello che accade in pratica alle elezioni, dove i candidati usano tutti mezzi possibile e non possibili per influenzare il voto. Il caso descritto è quello delle elezioni provinciali del 2008 a Lamezia Terme, in Calabria.*

*Occorre dire che la diversità territoriale tra nord e sud esiste, ma solo da un punto di vista quantitativo, cose simili accadono anche al nord, in una misura più discreta. Sono molti anni che questo trucco dell' "elettore" aggiunto" è conosciuto e tollerato. E' utilizzato nelle elezioni provinciali, che sono le uniche dove lo spostamento/duplicazione del rappresentante di lista può avere un certo peso nell' influenzare il risultato finale per l' assegnazione dei seggi.*

*Il rimedio potrebbe essere molto semplice, però il legislatore statale non appare attento come dovrebbe essere, a interventi di sana manutenzione delle regole procedurali, quella che viene chiamata la "legislazione di contorno", visto che tutta l' attenzione è concentrata sui sistemi elettorali in senso stretto.*

*Il sistema democratico nel momento cruciale della formazione della rappresentanza, in democrazia rappresentativa, dispiega procedure complesse, sovente arzigogolate, che vorrebbero essere garantiste, ma non lo sono.*

*La presentazione delle liste per le regionali 2010 ha messo in evidenza tutti limiti di queste procedure ed anche delle modalità organizzative basate sull' ordinamento giudiziario, con ai margini le Regioni e la rete degli uffici territoriali del governo gestite dal Ministero degli interni.*

*Ora dopo il pasticcio delle candidature è necessario procedere come in tutti i campi dell' attività umana, dove si richiede flessibilità, adattamento nel tempo, capacità di intervento in tempi rapidi nella risoluzione dei problemi. Invece delle incertezze giurisdizionali che sono state introdotte in questi ultimi tempi.*

*A tal proposito è utilissimo il contributo di Annamaria Pecile dedicato a «L' organizzazione e la gestione delle elezioni: l' esperienza del Servizio elettorale della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia. Criticità, innovazioni introdotte e prospettive».*

*La Regione Friuli ha cercato di dotarsi di una sua macchina elettorale autonoma, non più incardinata nell' ordinamento giudiziario, per la gestione delle elezioni regionali, con uno sforzo che dovrebbe essere di esempio non solo per le altre regioni ma anche per il legislatore statale.*

*La Pecile illustra in dettaglio tutte le varie fasi organizzative sull' ammissione delle liste, la gestione del controllo delle liste e del contenzioso, che ora, dopo le note vicende del marzo 2010, non sono più ritenute un dettaglio di poco peso. Si può apprezzare anche l' apporto tecnologico – del web – che fornisce*

*un notevole aiuto per svolgere con tempestività e trasparenza tutti i procedimenti fino alla proclamazione degli eletti e la diffusione dei risultati.*

*I risultati sono evidenti nell'«applicazione dell'informatica ad alcuni passaggi del procedimento elettorale. Nella parte dedicata alle elezioni regionali, si è visto che innovazioni radicali nelle procedure elettorali possono essere introdotte solamente modificando la relativa disciplina; in particolare, l'adozione di una legge ha consentito di estromettere il potere giudiziario da alcuni momenti topici del procedimento, garantendo comunque la correttezza e l'imparzialità delle procedure. Naturalmente, i margini di semplificazione e di modernizzazione del procedimento elettorale sono ancora tanti».*

*Questo dimostra che il federalismo virtuoso può esistere.*

*La terza relazione<sup>4</sup> ha trattato il p.d.l. C2669, sull'innalzamento della soglia di accesso ai seggi al 4%. Questo testo di legge, in discussione proprio in quei giorni alla Camera, ha dato subito l'idea del divario esistente tra la realtà organizzativa delle elezioni in Italia e le priorità del legislatore statale prima definite.*

*Senza entrare nell'esame tecnico del testo legislativo proposto<sup>5</sup>, che presenta una serie notevole di problemi, si è cercato di verificare la proposta con un'applicazione ad un caso importante come la Lombardia. Tramite alcune simulazioni di ripartizione dei seggi del Consiglio si è arrivati alle seguenti considerazioni:*

- *il centro destra praticamente non ha ali consistenti in questo momento, quindi non ha il problema della frammentazione da risolvere con soglie di sbarramento*
- *dopo il voto, vi può essere un problema di frammentazione dei gruppi consiliari, da risolvere a livello regolamentare, in ogni singola assemblea*
- *dalle simulazioni, ipotesi 1°, 2° e 3°, si rileva che il centro destra nel suo complesso non ne ricava un vantaggio.*

*Dopo di che gli studiosi presenti al workshop si sono chiesti: “Va bene l'analisi... Cui prodest?”*

*La risposta, almeno nel caso della Lombardia, è che la proposta di legge è certamente un'arma per convincere alcuni ex-alleati dell'Unione ad un riallineamento delle varie frange nel campo del Centro sinistra.*

---

<sup>4</sup> Che ho presentato come contributo. Sono riconoscente a Carlo Fusaro, che prontamente mi aveva segnalato l'apertura della discussione sul progetto di legge.

<sup>5</sup> Le perplessità e le anomalie giuridiche sono state esaminate nel dettaglio dal costituzionalista Giovanni Tarli Barbieri, nella relazione di apertura del convegno di Torino; si rimanda al suo saggio.

*Conclusione: difficile che ne tragga vantaggio il proponente, cioè il centro destra, che rischia di pagare solo il conto politico di tutta l'operazione. E' uno schema presente in tante piccole e grandi riforme. Un caso per tutti è il "porcellum" per le elezioni politiche del 2006.*



# **Varianti in corso d'opera: soglia 4% per le Regionali 2010. Test sul caso Lombardia**

di Daniele Comero

## *Premessa*

Lo scopo principale di questo lavoro di analisi è stato quello di mettere alla prova una “variante in corso d’opera” (che pochi giorni prima del convegno SISE di Torino era entrata in una fase cruciale di discussione alla 1° Commissione Affari Costituzionali della Camera) su un caso importante come quello della regione Lombardia.

Il progetto di legge numero C2669 è stato presentato come una riforma elettorale *in itinere* che contiene delle norme di indirizzo per l’innalzamento della soglia di sbarramento per l’assegnazione dei seggi al 4%. Dalla lettura del testo riportato in fondo al saggio, si evince che non è parte di una riforma organica, al massimo è un piccolo “ritocco” delle leggi elettorali. Il pretesto è quello di allineare le soglie di accesso ai seggi. Come è noto il sistema elettorale delle regioni a statuto ordinario è materia molto delicata, delegata dallo stato alle regioni, con le riforme costituzionali del 1999 e 2001, nell’ambito delle linee guida della legge 165/2004.

Le regioni<sup>1</sup> sono quindi le titolari della materia, anche se si trovano ancora in una fase intermedia, con uno sviluppo a macchia di leopardo. Alcune non hanno ancora toccato la materia mentre altre, in varia misura, sono intervenute nelle norme procedurali e nei sistemi elettorali. In sintesi il quadro è molto disomogeneo, in attesa che le regioni producano norme elettorali complete e organiche rimangono come riferimento principale<sup>2</sup> la legge 108/68 e la legge 43 del 1995.

---

<sup>1</sup> Alcune Regioni si sono dotate di una legge propria completa come la Toscana e le Marche. Altre hanno fatto interventi su singoli aspetti, come ad esempio modificare e/o togliere il listino di candidati della lista regionale - Campania, Umbria, Calabria - oppure su altri aspetti come Emilia Romagna Lazio, Piemonte e Puglia. Si rimanda al pregevole lavoro di Francesco Drago pubblicato dalla rivista web Federalismi.it nel 2010 nonché all’ampia trattazione di Giovanni Tarli Barbieri.

<sup>2</sup> Si rimanda alla notevole pubblicistica sull’argomento, in particolare ai lavori di: Carlo Fusaro, Giovanni Tarli Barbieri, Luca Castelli, Stefano Ceccanti e Antonio Agosta (reperibili nei siti web delle riviste specializzate: Federalismi, Quaderni Costituzionali, ASTRID ecc..)

Quest'ultimo provvedimento legislativo ha introdotto, per mera sovrapposizione alla legge 108/68, la quota maggioritaria e la possibilità di coalizzare più liste circoscrizionali (di partito) con una lista regionale (del candidato presidente), imponendo una soglia di sbarramento esplicita del 3% applicabile a condizione che la lista regionale collegata sia inferiore al 5%. In pratica vuol dire che vale solo per le liste minori al di fuori delle maggiori coalizioni. Le liste più piccole che si trovano dentro le più grosse coalizioni facilmente partecipano all'assegnazione dei seggi anche in quelle circoscrizioni che comprendono un'area metropolitana come Milano, Roma, Torino o Napoli, giocando sul meccanismo dei resti della legge 108. Un'osservazione a margine: in tutto questo complesso processo di produzione di leggi regionali e statali, una sola regione – le Marche – ha provveduto ad eliminare quella che è una grossa falla presente nella legge 43/95, fonte notevole di confusione: il voto disgiunto<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> L'art. 2 della legge 43/95 consente di esercitare due voti: un voto per la lista circoscrizionale (il partito) e un voto per la lista regionale (il candidato presidente), anche in modo disgiunto. Con questa modalità il sistema perde di coerenza, rendendo difficile un controllo. Su questo aspetto fondamentale, dopo oltre quindici anni, con una folta casistica negativa, non si rilevano interventi correttivi o almeno una prudente attenzione.

## 1. Il caso di studio

Si sono studiati gli effetti dell'innalzamento della soglia al 4% - nel caso della regione Lombardia – applicando di volta in volta la complessa procedura di calcolo del riparto dei seggi, per poi osservarne, da un punto di vista quantitativo e qualitativo, i risultati concreti.

A tale scopo sono state fatte delle simulazioni, prefigurando alcuni scenari<sup>4</sup>, sulla base dei risultati elettorali delle recenti elezioni europee del giugno 2009, con le alleanze tra i partiti coerenti tra livello nazionale e locale:

- ipotesi 1 (centro sinistra allargato, centro destra = LN+PDL+UDC)
- ipotesi 2 (centro sinistra allargato, centro destra come Camera2008 = LN+PDL)
- ipotesi 3 (come 2° ipotesi, applicazione dello sbarramento liste al 4%)

## 2. Dopo le elezioni europee 2009

Le elezioni regionali, in queste ultime tornate elettorali, sono diventate delle elezioni “politiche” intermedie, come le *mid-term elections* americane, per cui il loro valore trascende il singolo ambito territoriale. Per questo motivo, appena archiviate le elezioni europee<sup>5</sup> del giugno 2009, tutte le forze politiche si sono predisposte al turno generale di elezioni regionali<sup>6</sup> a statuto ordinario - con rinnovo dei consigli regionali e elezione dei presidenti – del marzo 2010. Nella tavola seguente sono riportate le liste che alle europee hanno avuto seggi.

---

<sup>4</sup> Il problema principale in questo tipo di simulazioni è quello delle corrette ipotesi, in modo da effettuare con realismo tutti i calcoli necessari alla assegnazione dei seggi alle liste.

<sup>5</sup> Rispetto alle elezioni regionali del 2005 il quadro politico è profondamente mutato per quanto accaduto nei vari appuntamenti elettorali intermedi. Vi sono state due elezioni politiche, nel 2006 e 2008, in ultimo il turno generale di elezioni amministrative del giugno 2009 e le elezioni europee. Queste ultime hanno confermato l'assetto scaturito dalle politiche del 2008, basato sui due poli: PdL con la Lega e Pd con IdV.

<sup>6</sup> Il turno elettorale 2010 riguarda 13 delle 14 regioni dove si è votato nel 2005: Piemonte, Lombardia, Veneto, Liguria, Emilia Romagna, Toscana, Umbria, Marche, Lazio, Campania, Puglia, Basilicata e Calabria.

*Seggi<sup>7</sup> assegnati alla liste per le europee 2009*

Liste	Italia		
	Voti	%	seggi
IDV	2.452.731	8,00	7
PD	8.008.203	26,13	21
SVP	143.044	0,47	1
UDC	1.996.953	6,52	5
PDL	10.807.794	35,27	29
LN	3.126.922	10,20	9
totale			72

Nella tavola si osserva come sia ridotta la frammentazione della rappresentanza per merito della legge 10 del 20 febbraio 2009 che ha introdotto una soglia di sbarramento del 4% per l'assegnazione dei seggi. L'applicazione della nuova soglia ha lasciato solo 5 formazioni a raccogliere tutti i seggi, con l'esclusione delle formazioni minori, ad eccezione della SVP. La soglia di sbarramento era stata proposta<sup>8</sup> subito dopo le elezioni politiche del 2008. Nell'ottobre 2008, la 1° Commissione della Camera esamina il testo, con un dibattito a volte molto serrato. Alla Camera si evidenzia un accordo tra maggioranza e minoranza con la convergenza su un testo unificato composto da un solo articolo, conclusosi velocemente il 3 febbraio 2009. Il Senato pochi giorni dopo conferma integralmente il testo unificato pronto per l'imminente voto per le europee di giugno.

*3. La proposta di legge con soglia al 4 per cento*

Un identico copione sembra riproporsi appena esaurite le elezioni europee. A pochi mesi dal voto, in questo caso quello regionale del marzo 2010, alcuni esponenti<sup>9</sup> politici presentano una proposta di legge di modifica dei sistemi elettorali per le prossime regionali e amministrative 2010 con l'applicazione di una nuova soglia di esclusione. Il problema principale, messo in rilievo dal primo firmatario,<sup>10</sup> è quello della riduzione della frammentazione della rappresentanza. A tale scopo propone l'estensione della soglia di sbarramento

<sup>7</sup> Fonte: Archivio Ministero Interni

<sup>8</sup> Proponente e relatore Giuseppe Calderisi (PdL).

<sup>9</sup> Della maggioranza di centro destra, in particolare del PdL

<sup>10</sup> Deputato PdL (ex-radical) Giuseppe Calderisi, luglio 2009. Il testo è stato sottoscritto anche dai deputati Bianconi, Bernini Bovicelli, Bertolini, Gregorio Fontana, Lorenzin, Stracquadanio.

del 4%, già applicata per le europee, per l'assegnazione dei seggi nei consigli, anche nei consigli comunali e provinciali.

La proposta di legge numero C2669, introduce una soglia unica del 4% per l'assegnazione di seggi nei consigli regionali con delle modifiche alla legge di indirizzo<sup>11</sup>, l.165/2004, con un intervento anche sugli enti locali territoriali con alcune modifiche al Testo Unico per gli Enti Locali, D.l.g.vo 267/00, in materia di elezione dei consigli comunali e provinciali.

Il testo è composto da quattro articoli:

- 1- Soglia minima di sbarramento per l'elezione del consiglio regionale
- 2- Norma transitoria di applicazione della soglia per le elezioni del 2010
- 3- Divieto di assegnazione di seggi in sovrannumero
- 4- Soglia di sbarramento per l'elezione del consiglio comunale e del consiglio provinciale

A settembre 2009 approda in 1° Commissione alla Camera, immediatamente su tutti i giornali nazionali divampano le polemiche, sostenute principalmente da esponenti di formazioni minori che temono la scomparsa dai consigli elettivi. Si riportano alcune segnalazioni ed articoli apparsi sui notiziari web e quotidiani:

- dal sito web del sole 24 ore – Enti Locali<sup>12</sup> REGIONALI 2010

Elezioni locali e sbarramento al 4% In pista riforma taglia-estremi. In arrivo una nuova soglia di sbarramento al 4% per le elezioni regionali comunali e provinciali che porterà all'esclusione dall'assegnazione dei seggi per le liste i cui voti validi si attesteranno al di sotto di questa soglia. In commissione Affari Istituzionali della Camera la riforma dei sistemi elettorali locali che potrebbe cambiare il volto delle prossime assemblee regionali incidendo anche sulla rappresentanza dei Consigli comunali e provinciali escludendo dalle assemblee locali le "estreme" poco votate.

- da Il Giornale<sup>13</sup>:

Arriva la soglia di sbarramento al 4 per cento anche per le elezioni Regionali. Dopo averla introdotta per le recenti Europee, in vista del voto che si terrà a marzo 2010, la maggioranza si prepara ad approvare una legge che esclude dall'assegnazione dei seggi le liste che ottengono meno del 4 per cento del totale dei voti validi in sede regionale. La proposta di legge di quattro articoli porta la prima firma del «tecnico» esperto in sistemi elettorali Giuseppe Calderisi, deputato del Pdl, e inizierà l'esame martedì in commissione Affari Costituzionali alla Camera. «È ragionevole e plausibile - scrive Calderisi nella relazione - che la legge statale imponga una soglia

---

<sup>11</sup> Con una norma transitoria per le elezioni dei consigli regionali e dei presidenti delle giunte regionali da tenersi nell'anno 2010

<sup>12</sup> <http://www.entilocali.ilsole24ore.com/Doc.aspx?Numero=&IdDocumento=10941781&Data=2009-09-22>

<sup>13</sup> Dal sito web de Il Giornale del 19 settembre 2009

minima di accesso come principio fondamentale del sistema di elezione dei consigli regionali. Quel principio è coerente con quelli intesi ad agevolare la formazione di stabili maggioranze nel consiglio regionale. Il 4% si allinea al valore stabilito nella legislazione per la Camera dei deputati e i membri del Parlamento europeo spettanti all'Italia». Se la proposta del Pdl diventasse legge, la soglia sarà introdotta già dalle prossime elezioni: il testo prevede, infatti, una disposizione transitoria che la rende operativa, anche se le Regioni non interverranno con una propria norma di recepimento. Anche se la Costituzione prevede che il sistema di elezione regionale sia disciplinato con legge della Regione, Calderisi fa notare che «la legge dello Stato può intervenire sul sistema elettorale regionale».

#### 4. I lavori parlamentari

Il progetto di legge, presentato a fine luglio, è stato assegnato alla 1° commissione Affari Costituzionali della Camera. L'esame in commissione è iniziato il 22 settembre. Si riporta la scheda procedimentale tratta dal sito web della Camera con l'andamento cronologico degli interventi.

LEGISLATURA: XVI RAMO: CAMERA ATTIVITA': LEGISLATIVA ORGANO: COMMISSIONE I (AFFARI COSTITUZIONALI) CODICE ARGOMENTO: 2669 SEDE: REFERENTE TITOLO DEL DIBATTITO:MODIFICHE ALLA DISCIPLINA IN MATERIA DI ELEZIONI DEI CONSIGLI REGIONALI E DEI PRESIDENTI DELLE GIUNTE REGIONALI, NONCHÉ IN MATERIA DI ELEZIONE DEI CONSIGLI COMUNALI E PROVINCIALI. C. 2669 CALDERISI SEDUTE, FASI DEL PROCEDIMENTO E INTERVENTI
<u>22/09/2009</u>
(Esame e rinvio) pag. 26
BRUNO Donato (PDL)
CALDERISI Giuseppe (PDL), Relatore pag. 26
<u>07/10/2009</u>
(Rinvio del seguito dell'esame) pag. 16
BRUNO Donato (PDL)
<u>08/10/2009</u>
(Seguito dell'esame e rinvio) pag. 21
BRUNO Donato (PDL)
MANTINI Pierluigi
(UDC) pag. 21
<u>13/10/2009</u>
(Seguito dell'esame e rinvio) pag. 16
BRESSA Gianclaudio (PD) pag. 16, 21
BRUNO Donato (PDL) pag.

CALDERISI Giuseppe (PDL), Relatore pag. 20
TASSONE Mario (UDC) pag. 19
<u>20/10/2009</u>
(Seguito dell'esame e rinvio) pag. 12
FAVIA David (IDV) pag. 12
SANTELLI Jole (PDL) pag. 12
<u>27/10/2009</u>
(Seguito dell'esame e rinvio) pag. 14
BRUNO Donato
<u>03/11/2009</u>
(Seguito dell'esame e rinvio) pag. 10
SANTELLI Jole (PDL) pag
<u>10/11/2009</u>
Seguito dell'esame e rinvio - Nomina di un Comitato ristretto pag. 14
BRUNO Donato (PDL) pag. 14

Nel corso della trattazione in 1° Commissione subito sono stati evidenziati i complessi<sup>14</sup> problemi che l'inserimento di tale normativa potrebbe creare nei rapporti tra stato-regioni.

In tale contesto si segnala, tra gli altri, l'intervento del deputato Bressa (Pd), che esprime con precisione le perplessità tecniche sul testo. In conclusione formula una considerazione, su un possibile accordo bipartisan che potrebbe giustificare tale operazione:

“... Gianclaudio BRESSA (PD) osserva che la proposta di legge in esame pone questioni corrette, ma formula risposte sbagliate. La questione se la legge elettorale regionale debba essere conforme alla legge elettorale nazionale è antica ed è stata dibattuta già dall'Assemblea costituente, nella quale, a seguito dell'approvazione di un emendamento Perassi, fu eliminato l'inciso inizialmente contenuto nel testo per cui il sistema elettorale delle regioni, previsto con legge della Repubblica, avrebbe dovuto essere conforme a quello per la formazione della Camera dei deputati. Fu infatti posta in evidenza l'insensatezza dell'obbligatoria correlazione tra le leggi elettorali dei due organi elettivi, la Camera dei deputati e il consiglio regionale, che sono parimenti importanti ma comunque diversi. Se è giusto porsi il problema dell'eccessiva frammentazione della rappresentanza politica anche per il livello regionale, è però sbagliato, ad avviso del suo gruppo, tentare di risolverlo nel modo indicato dalla proposta di legge in esame.

<sup>14</sup> Si rimanda alla articolata ricostruzione effettuata da Giovanni Tarli Barbieri nella relazione di apertura al Convegno SISE di Torino (da pag. 42 a pag. 46 del testo provvisorio).

(omissis..)

A ben vedere, la proposta di legge ricorda la tecnica usata per riformare la legge elettorale regionale nel 1995, sulla base di un accordo *bipartisan*, incluso nel programma del governo Dini. Con una non marginale differenza, tuttavia: che nel frattempo la materia del sistema elettorale regionale è stata trasferita dalla competenza esclusiva statale a quella concorrente, con quel che ne consegue e di cui si è detto, mentre in questo caso nessun accordo bipartisan è per ora emerso. “

Il parallelismo con la riforma elettorale delle regionali del 1995, potrebbe chiarire il contesto politico nel quale è maturato il progetto. In parte spiega come sia stato possibile giungere fino a questo punto<sup>15</sup> nella trattazione del disegno di legge. A riprova, che i problemi giuridici emersi durante la trattazione fossero molto gravi, vi è la decisione della Commissione, dopo poche settimane dall’inizio dei lavori, di delegare l’esame del testo ad un Comitato ristretto, attivato su proposta della minoranza – IDV - che evidentemente ne sostiene l’idea di fondo.

Il presidente Bruno sospende la trattazione proprio due giorni prima del convegno SISE di Torino, il 10 novembre 2009. Si riporta, tratto dal sito web<sup>16</sup>, il testo del resoconto della seduta:

“...C. 2669 Calderisi.

*(Seguito dell'esame e rinvio - Nomina di un Comitato ristretto).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 3 novembre 2009.

Donato BRUNO, *presidente*, nessuno chiedendo di intervenire, dichiara conclusa la discussione di carattere generale. Propone quindi la costituzione di un comitato ristretto per il seguito dell'esame, come suggerito dal deputato Favia<sup>17</sup> nella seduta del 20 ottobre scorso.

---

<sup>15</sup> Come è stato evidenziato dai vari interventi in commissione il testo contiene numerosi difetti ed evidenti manchevolezze. Vi sono anche notevoli dubbi sulla sua costituzionalità e potrebbe dare luogo a ricorsi alla Corte Costituzionale.

<sup>16</sup>[http://www.camera.it/\\_dati/leg16/lavori/bollet/](http://www.camera.it/_dati/leg16/lavori/bollet/)

<sup>17</sup> Seduta del 20. 10. 09: Modifiche alla disciplina in materia di elezioni dei consigli regionali e dei presidenti delle giunte regionali, nonché in materia di elezione dei consigli comunali e provinciali. C. 2669 Calderisi.

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 13 ottobre.

David FAVIA (IdV) ritiene che potrebbe essere utile istituire un comitato ristretto per il seguito dell'esame, al fine di verificare la possibilità di una modifica del testo che superi le difficoltà evidenziate nel corso del dibattito.

Nessuno chiedendo di intervenire, la Commissione delibera di nominare un comitato ristretto per il seguito dell'esame.

Donato BRUNO, *presidente*, rinvia quindi il seguito dell'esame ad altra seduta. “

Il Comitato ristretto ha lavorato circa un mese. Dal sito web della Camera si apprende che il comitato ha concluso i suoi lavori un mese dopo il convegno di Torino, in questo modo<sup>18</sup>:

*Mercoledì 9 dicembre 2009. - Presidenza del presidente Donato BRUNO.*

La seduta comincia alle 11.15.

“Modifiche alla disciplina in materia di elezioni dei consigli regionali e dei presidenti delle giunte regionali, nonché in materia di elezione dei consigli comunali e provinciali. C. 2669 Calderisi.

*(Seguito dell'esame e rinvio).*

La Commissione prosegue l'esame del provvedimento, rinviato, da ultimo, nella seduta del 10 novembre 2009.

Giuseppe CALDERISI (PdL), *relatore*, riferisce sui lavori del comitato ristretto, riunitosi il 25 novembre 2009, che non hanno avuto un esito positivo: il gruppo del Partito democratico e, seppure con qualche distinguo, quello della Lega Nord Padania hanno infatti sostenuto che, nell'attuale quadro normativo costituzionale, che in questa materia attribuirebbe autonomia alle regioni, la proposta di legge non può essere portata avanti. I gruppi dell'Italia dei valori e dell'Unione di centro hanno invece dichiarato una qualche disponibilità alla fissazione di una soglia di sbarramento minima. Non è stata infine approfondita, per mancanza delle condizioni politiche d'insieme, la proposta avanzata dal gruppo dell'Unione di centro di prevedere la sfiducia costruttiva per le regioni che non optano per l'elezione diretta del presidente di regione.

Intende quindi replicare alle obiezioni mosse nel corso del dibattito di carattere generale, ed in particolare a quelle del deputato Bressa, che ha svolto un intervento di carattere organico sulla materia. Ricorda che la legge costituzionale n. 1 del 1999, che ha riformato la disciplina in materia di forma di governo regionale, è stata approvata in un testo di compromesso che ha suscitato non poche incertezze: incertezze che sono state causa del ritardo con il quale le regioni hanno adottato i nuovi statuti e che sono state dissipate solo con alcune sentenze della Corte costituzionale. Di fronte a queste incertezze, è opportuno, a suo avviso, chiarire che l'articolo 122 della Costituzione non deve essere confuso con l'articolo 117: mentre l'articolo 117 stabilisce limiti alla potestà legislativa dello Stato in favore delle regioni, l'articolo 122 demanda allo Stato di stabilire i limiti entro i quali la legge regionale può disciplinare il sistema elettorale: questa competenza a fissare limiti appartiene in via esclusiva al legislatore statale. Non è pertanto vero che le regioni abbiano piena autonomia in materia di disciplina della forma di governo regionale, che è strettamente collegata al sistema elettorale. Al riguardo, non solo la Costituzione stessa ha

---

Jole SANTELLI, *presidente*, fa presente che la proposta del deputato Favia potrà essere discussa nell'ambito dell'ufficio di presidenza, integrato dai rappresentanti dei gruppi. Quindi nessuno chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta.

<sup>18</sup> In pratica il C2669 è stato fermato in commissione

stabilito alcuni limiti, ma l'articolo 122 rimette alla legge dello Stato di fissarne altri: una soglia di sbarramento minima, che le regioni possono soltanto elevare, è appunto un limite alla legge regionale.

Ciò premesso, prende atto che, nell'imminenza delle nuove elezioni regionali, non vi sono più i tempi per una riforma del sistema elettorale delle regioni, ma auspica che le questioni cui la proposta di legge intende dare soluzione siano comunque affrontate nella legislatura, in modo da definire un quadro normativo certo per le prossime elezioni regionali. Per quanto riguarda le forze politiche che si sono opposte alla proposta di legge, ritiene che queste debbano assumersi la responsabilità di non aver contribuito a contrastare la frammentazione degli schieramenti politici regionali, in contraddizione, tra l'altro, con quanto previsto di recente, con ampio accordo, per il Parlamento europeo. Quanto infine alla tesi secondo cui le leggi elettorali non dovrebbero essere riformate in prossimità delle elezioni, fa presente che non di rado leggi elettorali sono state modificate poco prima delle elezioni e che da ultimo questo è avvenuto, con l'accordo della minoranza, per la legge elettorale europea.

Gianclaudio BRESSA (PD) rinvia all'intervento da lui svolto nella seduta del 13 ottobre scorso per confermare le obiezioni sollevate dal suo gruppo alla proposta di legge in esame: a suo avviso, le repliche del relatore non sono state convincenti in proposito.

Donato BRUNO, *presidente*, nessun altro chiedendo di intervenire, rinvia il seguito dell'esame ad altra seduta. “

## *5. Il Sistema elettorale regionale*

La Regione Lombardia nel 2008 ha deliberato il nuovo statuto, ma non ha legiferato in materia elettorale, per cui vale la normativa statale qui sotto delineata rimasta inalterata dall'ultimo turno elettorale del 2005:

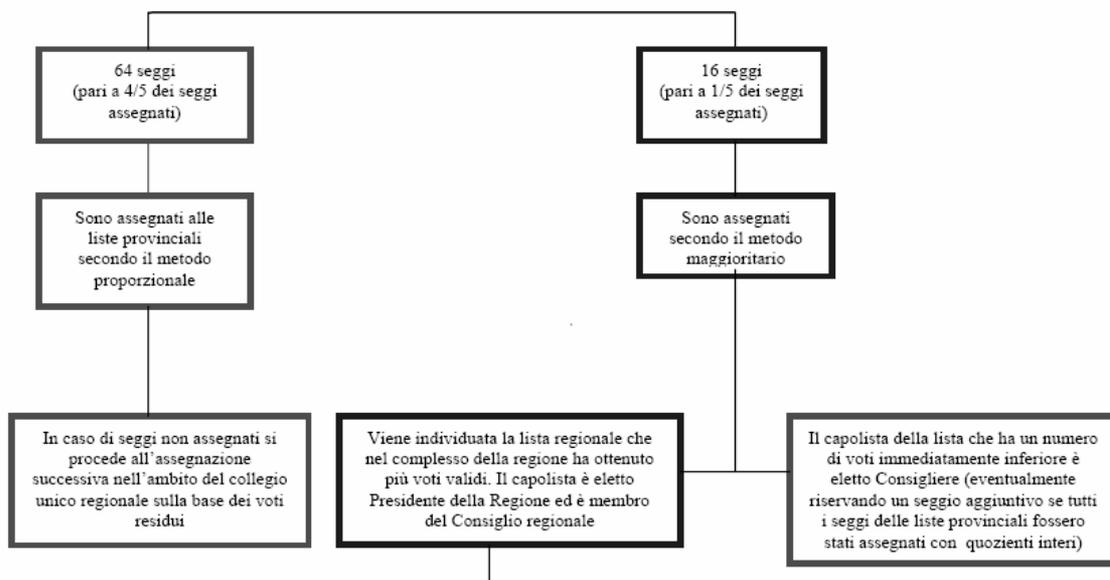
- legge 17 febbraio 1968, n. 108 "Norme per la elezione dei Consigli regionali delle Regioni a statuto normale" rappresenta la prima disciplina dettata dallo Stato in materia di sistema elettorale regionale,
- legge 23 febbraio 1995, n. 43 "Nuove norme per la elezione dei Consigli delle Regioni a statuto ordinario" modifica ed integra la Legge n. 108 del 1968.
- legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 "Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni" opera una prima riforma del Titolo V della Costituzione: essa, in particolare, modifica alcuni articoli della Costituzione (e, precisamente, gli articoli 121, 122, 123 e 126); contiene, una disciplina di carattere transitorio, per rendere possibile l'elezione diretta del Presidente della Regione, ed efficace fino alla data

di entrata in vigore dei nuovi statuti regionali e delle nuove leggi elettorali regionali.

- legge 2 luglio 2004, n. 165 "Disposizioni di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione", emanata ai sensi del nuovo articolo 122, comma 1, della Costituzione, contiene i principi fondamentali in materia di sistema di elezione e di ineleggibilità ed incompatibilità del Presidente e degli altri componenti della Giunta regionale nonché dei Consiglieri regionali.

Il seguente schema<sup>19</sup> illustra la prima parte del meccanismo di riparto dei seggi.

#### SCHEMA ATTRIBUZIONE SEGGI



I seggi sono assegnati in prima battuta a livello circoscrizionale, mentre la quota di 1/5 pari a 16 seggi viene riservata per il premio di maggioranza.

I quattro quinti dei consiglieri assegnati, pari a 64 seggi, sono eletti nelle circoscrizioni provinciali sulla base di liste concorrenti (collegate alle liste regionali) in proporzione ai voti ottenuti. I candidati sono eletti in base alle

<sup>19</sup> tratto dal sito web della Regione Lombardia

preferenze. L'elezione del Consiglio regionale avviene con un sistema misto (proporzionale con un premio di maggioranza variabile) dove la coalizione vincente disporrà in Consiglio di una maggioranza di seggi non inferiore al 55% oppure al 60%. La legge prevede, con specifico riferimento alle modalità di elezione del Presidente, che:

- a) sono candidati alla Presidenza della Giunta regionale i capilista delle liste regionali;
- b) è proclamato eletto Presidente della Giunta regionale il candidato che ha conseguito il maggior numero di voti validi in ambito regionale;
- c) è eletto alla carica di Consigliere il candidato alla carica di Presidente della Giunta regionale che ha conseguito un numero di voti validi immediatamente inferiore a quello del candidato eletto Presidente.

## *6. Simulazione seggi*

La simulazione è stata effettuata con i risultati e la disposizione delle liste che sono emerse alle recenti elezioni europee, svoltesi a giugno 2009. L'operazione di calcolo presenta alcune approssimazioni<sup>20</sup>, dovute sostanzialmente alla diversità di sistema elettorale pur in presenza di un quadro politico sostanzialmente immutato in questi ultimi due anni. Tenendo conto di queste doverose avvertenze si può procedere al calcolo ed alla assegnazione dei seggi ai due poli.

### *1° ipotesi (senza applicare la nuova soglia)*

La prima ipotesi riflette la situazione politica del consiglio uscente. Come si può osservare nella tabella seguente, lo schieramento<sup>21</sup> di Centro destra (Lega+PdL+UdC) ottiene dal riparto dei seggi in quota proporzionale un numero di seggi tale che non consente l'assegnazione del premio di

---

<sup>20</sup> Le proposte politiche tengono conto delle regole del gioco e qui si è in presenza di due sistemi elettorali completamente diversi: un proporzionale puro e un sistema misto proporzionale-maggioritario con un candidato capocoalizione. Questo comporta alleanze e messaggi articolati in modo differente.

<sup>21</sup> Identico allo schieramento uscente, che ha governato la Lombardia dal 2005 al 2010.

maggioranza. In pratica il premio viene disattivato<sup>22</sup> e ripartito tra maggioranza e minoranza in parti uguali di 8 seggi.

*1° Ipotesi Consiglio Regione Lombardia, voti Elezioni Europee 2009*

Partiti	1° Ipotesi ( Centro sinistra allargato e PdL+Lega+UDC)			
	Voti EU09 %	Seggi proporzionale con sbarramento 3%	seggi listino	Tot. seggi
<b>FIAMMA TRICOLORE</b>	0,57%			
<b>FORZA NUOVA</b>	0,58%			
<b>LA DESTRA-MPA-PENSIONATI -ALL.DI CENTRO</b>	0,88%			
<b>LEGA NORD</b>	22,73%	<b>15</b>		
<b>IL POPOLO DELLA LIBERTA'</b>	33,87%	<b>23</b>		
<b>UNIONE DI CENTRO</b>	5,01%	<b>3</b>		
			<b>8</b>	<b>49</b>
<b>Seggio Cand. pres. perdente</b>		<b>1</b>		
<b>LISTA MARCO PANNELLA - EMMA BONINO</b>	2,77%	<b>1</b>	<b>1</b>	
<b>PARTITO COMUNISTA DEI LAVORATORI</b>	0,67%			
<b>DI PIETRO ITALIA DEI VALORI</b>	6,51%	<b>4</b>	<b>1</b>	
<b>PARTITO DEMOCRATICO</b>	21,34%	<b>14</b>	<b>5</b>	
<b>RIFOND. COM. - SIN. EUROPEA - COM. ITALIANI</b>	2,73%	<b>2</b>	<b>1</b>	
<b>SINISTRA E LIBERTA'</b>	1,98%	<b>1</b>		
				<b>31</b>
<b>Totale complessivo</b>	100,00%			<b>80</b>

<sup>22</sup> Questo effetto è molto interessante. E' come se tutto quello sforzo voluto dal legislatore nel 1995, con la quota maggioritaria e la lista regionale, sia da considerare inutile.

*2° ipotesi (come 1°, con alleanze tipo Camera)*

Nella seconda ipotesi si sono disposte le coalizioni di liste in base alle posizioni politiche in Parlamento: centro sinistra allargato e centro destra senza UdC.

Il risultato in termini di seggi è evidente. Il PdL con la Lega guadagna il premio di maggioranza, quindi il saldo dei seggi è positivo. L'alleanza vista nella prima ipotesi comporta dei costi: la perdita del premio di maggioranza.

Si evidenzia un limite, sostanzialmente tecnico, insito in quella legge elettorale fatta in un momento di emergenza, nel gennaio-febbraio 1995, con il governo Dini.

Nella seguente tabella sono esposti i calcoli relativi sui seggi.

*Consiglio Regione Lombardia con voti 2009*

Partiti	1° Ipotesi PdL+Lega+UDC			2° Ipotesi Senza UDC		
	Seggi	seggi listino	Tot. seggi	Seggi	Seggi listino	Tot. Seggi
<b>Fiamma Tricolore</b>	<b>0,57%</b>					
<b>Forza Nuova</b>	<b>0,58%</b>					
<b>La Destra-Mpa- Pens. -All. Di Centro</b>	<b>0,88%</b>					
<b>Lega Nord</b>	<b>22,73 %</b>	<b>15</b>		<b>15</b>		
<b>Il Popolo Della Libertà</b>	<b>33,87 %</b>	<b>23</b>		<b>23</b>		
					<b>16</b>	<b>54</b>
<b>Unione Di Centro</b>	<b>5,01%</b>	<b>3</b>		<b>3</b>		<b>3</b>
			<b>8</b>	<b>49</b>		
<b>C.Pres. sconfitto</b>		<b>1</b>		<b>1</b>		
<b>Lista Marco Pannella - Emma Bonino</b>	<b>2,77%</b>	<b>1</b>	<b>1</b>	<b>1</b>		

<b>Partito Comunista Dei Lavoratori</b>	<b>0,67%</b>						
<b>Di Pietro Italia Dei Valori</b>	<b>6,51%</b>	<b>4</b>	<b>1</b>		<b>4</b>		
<b>Partito Democratico</b>	<b>21,34%</b>	<b>14</b>	<b>5</b>		<b>14</b>		
<b>Rifond.Com. - Sin.Europea - Com. Italiani</b>	<b>2,73%</b>	<b>2</b>	<b>1</b>		<b>2</b>		
<b>Sinistra E Liberta'</b>	<b>1,98%</b>	<b>1</b>			<b>1</b>		
			<b>8</b>	<b>31</b>			<b>23</b>
<b>Totale Complessivo</b>				<b>80</b>			<b>80</b>

*3° ipotesi con applicazione della soglia 4%*

Nella terza ipotesi si è semplicemente osservato l'effetto della nuova soglia del 4% nell'assegnazione dei seggi alle liste.

*Consiglio Regione Lombardia con voti Eu2009*

Partiti	%	1° ipotesi			2° ipotesi			3° ipotesi		
		Seggi	seggi listino	Tot. seggi	Seggi	Seggi listino	Tot. Seggi	Seggi sbarramento 4%	listino	Tot. Seggi
<b>Fiamma Tricolore</b>	0,57%									
<b>Forza Nuova</b>	0,58%									
<b>La Destra - Mpa - Pens.</b>	0,88%									
<b>Lega Nord</b>	22,73%	<b>15</b>			<b>15</b>			<b>16</b>		
<b>Il Popolo Della Liberta'</b>	33,87%	<b>23</b>			<b>23</b>			<b>25</b>		
					<b>16</b>	<b>54</b>			<b>8</b>	<b>49</b>

<b>Unione Di Centro</b>	5,01%	3			3		3	3		3
			8	49						
Seggio al C. Presidente Perdente		1			1			1		1
<b>Lista Marco Pannella - Emma Bonino</b>	2,77%	1	1		1					
<b>Partito Comunista Dei Lavoratori</b>	0,67%									
<b>Di Pietro Italia Dei Valori</b>	6,51%	4	1		4			4	2	6
<b>Partito Democratico</b>	21,34 %	14	5		14			15	6	21
<b>Rifond.Com. - Sin.Europea - Com.Italiani</b>	2,73%	2	1		2					
<b>Sinistra E Liberta'</b>	1,98%	1			1					
				31			23			
<b>Totale Complessivo</b>	100,00 %			80			80			

## 7. Considerazioni finali

Il risultato finale di tutte le operazioni di simulazione seggi sulla 3° ipotesi poteva essere facilmente intuibile dalle precedenti operazioni di calcolo, soprattutto dall'osservazione dello spazio politico. Il Centro destra in pratica in questo periodo storico non ha delle significative frammentazioni del voto, considerando che le numerose liste alla sua destra non raggiungono quote elettorali che possono incidere nella distribuzione dei seggi, infatti Forza Nuova, Fiamma Tricolore e la Destra<sup>23</sup> rimangono sotto l'uno per cento.

Il Centro sinistra si trova in una posizione completamente diversa, in quanto il consenso è suddiviso in numerose liste e coalizione di liste, in questo caso almeno sei, con cinque di esse che possono conquistare seggi. Ne consegue che la sinistra, in base ai dati delle europee 2009, sia molto più frammentata rispetto alla destra, come si può vedere nella seconda ipotesi.

In questo modo appare di difficile comprensione la proposta avanzata da alcuni esponenti del centro destra, con il C2669. Non si capisce la ragione che spinge ad avventurarsi su un terreno molto difficile, da un punto di vista di potestà normativa, per applicare una soglia di sbarramento dalla quale i proponenti difficilmente avranno vantaggi politici, misurabili ed evidenti, anzi, in Lombardia il saldo dell'operazione è fortemente negativo. In effetti vi può essere un piccolo guadagno di seggi dovuto all'esclusione di alcune liste, ampiamente compensato dalla perdita del premio di maggioranza, che, proprio per quei tre seggi in più, non scatta favorendo così una parte dello schieramento di sinistra. I beneficiari della soglia al 4%, propugnata dal progetto di legge Calderisi, appaiono il Partito Democratico e l'Italia dei Valori. Così si comprende la ragione che ha spinto quest'ultima a cercare una via di salvezza per il C2669, proponendo un Comitato ristretto durante l'esame in 1° Commissione alla Camera.

Infine occorre fare un'ultima considerazione sugli effetti distorti della soglia al 4%, che sono ancora più evidenti se si comparano i seggi ottenuti da due partiti con voti molto simili, come la Lega e il PD, 16 contro 21. La Lega con più voti del PD, si potrebbe trovare nella condizione di vincere le elezioni ed ottenere in Consiglio meno seggi<sup>24</sup> dell'avversario politico sconfitto. Il C2669 dimostra un certo effetto distorsivo che risulta difficilmente accettabile proprio

---

<sup>23</sup> In coalizione con MPA di Lombardo e Pensionati

<sup>24</sup> Anche se si considerasse che nella prima parte del listino regionale (di 8 candidati) vi sia una quota proporzionale di spettanza della Lega, questa potrebbe essere pari a circa 3 seggi. In totale 19 seggi, 16 seggi circoscrizionali più 3 sul listino regionali

da un punto di vista politico. Da un punto di vista di tecnica elettorale appare una misura estemporanea con degli effetti collaterali difficilmente prevedibili, per cui non la si può considerare come una variante elettorale in corso d'opera con azione coerente<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Ecco il testo dell'AC 2669. Titolo: «Modifiche alla legge 2 luglio 2004, n. 165, e norme transitorie per le elezioni dei consigli regionali e dei presidenti delle giunte regionali da tenersi nell'anno 2010, nonché modifiche al testo unico di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, in materia di elezione dei consigli comunali e provinciali». Art. 1. (Soglia minima di sbarramento per l'elezione del consiglio regionale): 1. All'articolo 4, comma 1, della legge 2 luglio 2004, n. 165, dopo la lettera a) è inserita la seguente: «*a-bis*) riduzione della frammentazione della rappresentanza tramite la previsione di una soglia minima di sbarramento che, in ogni caso, escluda dall'assegnazione dei seggi le liste che ottengono meno del 4 per cento del totale dei voti validi in sede regionale;». Art. 2. (*Norma transitoria*): 1. Limitatamente alle elezioni dei presidenti della giunta regionale e dei consigli regionali delle regioni a statuto ordinario dell'anno 2010, qualora le regioni non abbiano dato attuazione con propria legge al principio della soglia minima di sbarramento stabilito dall'articolo 4, comma 1, lettera *a-bis*), della legge 2 luglio 2004, n. 165, introdotta dall'articolo 1 della presente legge, sono in ogni caso escluse dall'assegnazione dei seggi le liste circoscrizionali e le liste regionali che hanno ottenuto un numero di voti validi inferiori al 4 per cento del totale dei voti validi espressi nella regione per tutte le liste, rispettivamente, circoscrizionali e regionali. Art. 3. (*Divieto di assegnazione di seggi in sovrannumero*): All'elezione dei consigli regionali delle regioni il cui statuto determina il numero dei componenti il consiglio regionale non si applica la disposizione dell'aumento del numero dei seggi assegnati al consiglio di cui all'articolo 15, quindicesimo comma, della legge 17 febbraio 1968, n. 108. 2. Nelle more dell'entrata in vigore delle specifiche leggi elettorali regionali di attuazione del comma 1 del presente articolo, le disposizioni della legge 17 febbraio 1968, n. 108, e le disposizioni delle rispettive leggi elettorali regionali vigenti che attribuiscono alla lista o alla coalizione collegata al candidato proclamato eletto presidente della giunta regionale una determinata quota di seggi, si applicano sottraendo tale quota al numero dei seggi assegnati dallo statuto al consiglio regionale e attribuendo i seggi restanti alle liste non collegate, secondo le altre modalità stabilite da ciascuna legge elettorale regionale. Art. 4. (*Soglia di sbarramento per l'elezione del consiglio comunale e del consiglio provinciale*): Al testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, di cui al decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, sono apportate le seguenti modificazioni: il comma 7 dell'articolo 73 è sostituito dal seguente: «7. Non sono ammesse all'assegnazione dei seggi le liste che al primo turno hanno ottenuto meno del 4 per cento dei voti validi»; *b*) il comma 5 dell'articolo 75 è sostituito dal seguente: «5. Non sono ammessi all'assegnazione dei seggi i gruppi di candidati che al primo turno hanno ottenuto meno del 4 per cento dei voti validi».

# **Al libero mercato dei rappresentanti di lista. Come farsi eleggere pescando voti fuori collegio**

di Vittorio Mete (Università di Firenze)

## *1. Aggirare le regole elettorali, raggirare gli elettori*

Qualche mese prima di essere assassinato da killer mafiosi per essersi pubblicamente opposto al racket delle estorsioni, Libero Grassi in un'intervista televisiva aveva fatto notare che "ad una cattiva raccolta di voti corrisponde una cattiva democrazia". Nella breve conversazione col giornalista, l'imprenditore siciliano rifletteva sulla "qualità del consenso" e individuava nei meccanismi che conducono alla sua formazione la "prima arma della mafia". A distanza di quasi due decenni da quella intervista, il problema delle pratiche elettorali "distorte" è ancora evidente nei territori invasi dalle mafie. L'aggiramento delle regole elettorali è, tuttavia, un fenomeno di più ampia portata che si manifesta con forme ed implicazioni sociali e politiche differenti. In linea di massima, si possono individuare quattro ampie categorie di meccanismi che producono uno sviamento delle regole elettorali. Meccanismi più o meno gravi, più o meno diffusi, certamente sleali, non necessariamente illegali, che presuppongono, anzi, una collaborazione attiva da parte di segmenti dell'elettorato.

Tra le pratiche elettorali distorte, i brogli elettorali sono senza dubbio quelle più pesanti. Tralasciando ciò che succede in altri paesi e ancorando la riflessione al contesto italiano, di brogli parlò, con una certa insistenza ed altrettanta vaghezza, subito dopo le elezioni politiche del 2006, Silvio Berlusconi. A proposito della stessa tornata elettorale, alcuni giornalisti ed un autore rimasto anonimo evocarono anche un fantomatico piano ordito da uomini di Forza Italia per trasformare le schede bianche in voti validi a loro favore. Malgrado l'infondatezza delle spiegazioni fornite, i documenti prodotti suscitarono un dibattito piuttosto acceso tra le parti politiche e nell'opinione pubblica. Più concretamente e lontano dalle luci della ribalta, le cronache locali dei giornali riportano casi di brogli che vedono coinvolti presidenti di seggio compiacenti, rei confessi della falsificazione di schede elettorali.

Una seconda categoria di comportamenti elettorali distorti, illegali quanto i primi, riguarda il condizionamento forzoso del voto. L'espressione della propria preferenza elettorale smette di essere libera quando qualcuno che ne ha il potere mette in piedi meccanismi di controllo del voto. Quando ciò è

tecnicamente possibile, ed in molti casi è molto facile che lo sia<sup>1</sup>, e c'è chi ricorre alla minaccia o a forme violente di persuasione, allora la libera volontà di una quota più o meno ampia dell'elettorato può essere fortemente compromessa.

Le stesse tecniche di controllo del voto richiamate nella nota precedente possono agire anche in occasione del voto di scambio, quando cioè il rapporto tra chi condiziona e chi è condizionato non è basato sulla coercizione, bensì su un interesse reciproco che per l'elettore è generalmente "immediato ed individuale" [Parisi e Pasquino 1977, p. 226]. In molti casi, oggi, un buono benzina o una ricarica telefonica del valore di 50 euro costituiscono un incentivo materiale paragonabile alle scarpe spaiate o alle banconote divise a metà che, 50 anni fa, Achille Lauro distribuiva ai suoi elettori [Tarchi 2003, p. 96]. Sono queste alcune delle pratiche poste a fondamento del clientelismo politico, sul quale hanno a lungo ed approfonditamente riflettuto autori italiani e stranieri, specie in relazione alla politica nel Mezzogiorno d'Italia [si vedano, tra gli altri, Graziano 1979; Fantozzi 1993; Musella 2000; Piattoni 2005].

Un'ultima categoria di pratiche sleali, seppur formalmente legali, comprende l'elusione delle regole elettorali o un loro uso improprio. Il caso più noto che potrebbe probabilmente rientrare in questa categoria riguarda il ricorso alle cosiddette "liste civetta", già presenti nelle prime elezioni politiche quasi-

---

<sup>1</sup> Le modalità di condizionamento forzoso del voto possono essere molteplici. L'elettore può essere costretto a fotografare con una macchina digitale la scheda votata e mostrare la foto a chi gli impone di votare per un certo candidato o partito. Per tale motivo è vietato introdurre apparecchi fotografici in cabina elettorale, ma i controlli possono facilmente essere elusi. Più sofisticata è la tecnica di sostituzione della scheda che consiste nella sottrazione, da parte di uno qualsiasi dei componenti del seggio elettorale ed in un qualsiasi momento, di una scheda vidimata ma ancora da votare e di una matita in dotazione al seggio. La scheda e la matita vengono consegnate a chi gestisce il condizionamento del voto che, fuori da seggio elettorale, esprime il voto sulla scheda. La scheda viene data all'elettore prima dell'ingresso nel seggio col compito di far finta di esprimere la propria preferenza, entrando in cabina elettorale. In verità gli viene chiesto di deporre la scheda già votata nell'urna e portare fuori una scheda ancora bianca che verrà nuovamente votata dall'organizzatore del condizionamento del voto che la darà al secondo elettore e così via. Esauriti tutti gli elettori compiacenti o condizionabili, l'ultima scheda (rimasta bianca) viene reintrodotta nel seggio, e così tutti i conti tornano. Un altro meccanismo di controllo del voto, che prevede però l'attento coinvolgimento dei rappresentanti di lista nella fase di spoglio delle schede, riguarda l'espressione di qualche segno particolare sulla scheda: una lettera del cognome del candidato particolarmente marcata, l'ultima lettera più piccola etc. Se i segni sono fatti bene, non si incorre nell'annullamento del voto ed i rappresentanti di lista possono facilmente annotare quante preferenze "attese", minuziosamente contabilizzate da ogni candidato per ogni seggio, si sono veramente materializzate nell'urna.

maggioritarie del 1994, ma con un ruolo da protagonista soltanto nel 2001<sup>2</sup>. In quella occasione l'*escamotage* fu messo in atto sia dallo schieramento di centro-destra sia da quello di centro-sinistra; un'iniziativa bipartisan che sembrerebbe portare sostegno alle ipotesi di cartellizzazione dei partiti politici contemporanei [Katz e Mair 1995].

Sulle pratiche elettorali ricadenti nelle quattro categorie sinteticamente esposte in precedenza la riflessione nelle scienze sociali è – eccezion fatta per la letteratura sul clientelismo che tocca vari aspetti di tali pratiche – quasi inesistente. Eppure, in alcuni casi, la loro incidenza sul piano elettorale non è certo trascurabile. Ben più grave, tuttavia, è l'impatto che tali pratiche hanno sulla cultura civica e sul rapporto dei cittadini con la politica, aspetti per i quali gli italiani si distinguono nel panorama delle democrazie occidentali per la loro più marcata sfiducia e disaffezione politica [Torcal e Montero 2006]. Quando nell'ambito di una comunità politica la manipolazione delle regole elettorali diventa un avvenimento normale, non stigmatizzato da nessuno, la fiducia nelle istituzioni e negli attori politici da parte dei cittadini non può che crollare a picco. I sentimenti di antipolitica dei quali tanto si parla, pur nella loro complessa articolazione [Mastropaolo 2005; Mete 2010], probabilmente non hanno un'origine soltanto televisiva, ma si nutrono delle immagini che alcuni uomini politici offrono di se stessi e dei processi politici nei quali sono coinvolti.

## *2. Un rappresentante, un voto; una lista, sei voti*

Il caso di elusione delle regole elettorali che presento in questo contributo si riferisce alle elezioni provinciali del 2008, limitatamente alle sezioni elettorali del comune di Lamezia Terme (CZ). La città ha poco più di 70.000 abitanti e una storia politica recente abbastanza travagliata. Nell'Italia dei campanili, Lamezia è uno dei rarissimi casi di accorpamento di più comuni (Nicastro, Sambiase, Sant'Eufemia), avvenuto alla fine degli anni Sessanta. I suoi 40 anni di vita non le consentono, tuttavia, di avere ancora un'identità cittadina ben radicata e definita. Nel panorama nazionale il comune si distingue per aver subito, nell'arco di poco più di un decennio, due scioglimenti dell'amministrazione comunale per presunte infiltrazioni mafiose; la prima nel

---

<sup>2</sup> Sebbene formalmente e tecnicamente ineccepibile, il ricorso alle liste civetta eludeva il meccanismo dello scorporo previsto dal sistema elettorale introdotto nel 1993. Per una descrizione analitica del meccanismo che rendeva conveniente per gli schieramenti la creazione delle "liste civetta" e per gli inconvenienti prodotti dal loro uso nelle elezioni del 2001 si veda [Chiaramonte 2002, pp. 174-182].

1991, la seconda nel 2002. In ogni caso, sebbene le infiltrazioni siano presunte, la presenza della criminalità organizzata sul territorio è certa e la politica, non essendo un mondo a parte, è chiamata a fare i conti con questa minacciosa presenza. Come in tutto il Mezzogiorno, anche a Lamezia la personalizzazione della politica, espressa attraverso un ricorso intensivo al voto di preferenza, è molto elevata<sup>3</sup>. Grazie ai pacchetti di voti personali e familiari dei quali ogni candidato dispone, come del resto succede anche altrove [Raniolo 2007], i passaggi da un gruppo politico all'altro sono abbastanza agevoli, tanto che i partiti possono in larga parte considerarsi veicoli al servizio delle carriere politiche dei singoli<sup>4</sup>.

Prima di descrivere il meccanismo che ha consentito di eludere le regole elettorali in occasione delle elezioni provinciali del 2008 a Lamezia Terme è opportuno precisare che, con ogni probabilità, tale meccanismo agisce anche in altri contesti territoriali e che esso non ha fatto il suo debutto alle consultazioni elettorali prese in esame. Detto in altri termini, è plausibile ipotizzare (e con un po' di tempo e di risorse si potrebbe facilmente appurare) che il fenomeno abbia una portata più ampia di quella che qui sono in grado di documentare.

Il meccanismo è centrato sulla figura del rappresentante di lista. Per ogni tipo di elezione i partiti possono nominare propri rappresentanti affinché sorvegliano che le elezioni siano svolte correttamente e che la loro lista non sia vittima di brogli o interpretazioni "interessate" delle regole che sovrintendono lo spoglio dei voti. I rappresentanti di lista, dunque, se espressione delle varie forze politiche in campo, dovrebbero costituire la garanzia di una migliore qualità della consultazione elettorale. Questo è il ruolo generalmente svolto dai rappresentanti di lista in occasione delle consultazioni elettorali europee,

---

<sup>3</sup> Alle elezioni comunali del 2005, nove elettori lametini su dieci hanno espresso un voto di preferenza, indicando sulla scheda il nome del candidato al consiglio comunale [Mete 2009, p. 144].

<sup>4</sup> In occasione delle elezioni politiche del 2008, a seguito della mancata alleanza dell'UDC con la coalizione di centro-destra, un deputato locale della formazione politica guidata da Pierferdinando Casini ha abbandonato il partito ed è stato inserito nelle prime posizioni, risultando quindi eletto, della lista del PDL alla Camera dei Deputati. Tra le conseguenze di questo cambio di partito, in quel frangente in verità non l'unico nel panorama nazionale, c'è stato l'omologo passaggio dal gruppo consiliare dell'UDC a quello del PDL di cinque consiglieri comunali lametini sugli otto eletti nella lista dell'UDC alle comunali del 2005. Dei restanti tre, solo uno è rimasto nell'UDC, gli altri due (tra i quali il candidato sindaco sconfitto) hanno preso altre strade. Allo stesso tempo, divenuto troppo "stretto" il PDL per dar spazio agli ex di Forza Italia, di Alleanza Nazionale ed ai transfughi dell'UDC, il processo migratorio si è indirizzato verso nuove formazioni, come l'MPA che alle provinciali ha raccolto un ragguardevole 6,7% dei voti validi, affermandosi (dopo PDL e PD) come terza forza politica cittadina, a pari merito con altre due formazioni politiche.

nazionali, regionali e comunali. Nelle elezioni provinciali, invece, la funzione del rappresentante di lista smette di essere soltanto questa di garanzia e sorveglianza delle operazioni di voto per trasformarsi in quella di “elettore aggiuntivo” a favore di specifici candidati. Vediamo come e perché.

Com'è noto, il sistema elettorale per le provinciali prevede la costituzione di tanti collegi territoriali quanti sono i posti in consiglio. I collegi elettorali sono di tipo uninominale, perciò ogni partito o lista è rappresentata, in ogni collegio, da un solo candidato. Ogni elettore può votare, pertanto, solo per i candidati del collegio nel quale risiede. Solo per alcuni cittadini, che svolgono specifiche funzioni inerenti la competizione elettorale, vi può essere una deroga rispetto a questo obbligo. Soltanto in questi casi, l'elettore è autorizzato a votare, qualora lo preferisca, presso un seggio diverso da quello indicato sulla propria tessera elettorale. Di questa categoria di elettori – oltre ai rappresentanti delle forze dell'ordine che prestano servizio presso un seggio elettorale ed i membri che lo compongono (presidente, segretario, scrutatori)<sup>5</sup> – fanno parte anche i rappresentanti di lista<sup>6</sup>.

In molti casi, specie nelle città medie e grandi il cui territorio è suddiviso in più collegi, il confine del collegio non coincide con l'estensione della rete di relazioni dei candidati, cosa che invece sostanzialmente accade nei piccoli paesi che hanno un solo collegio o una frazione di esso. Perciò, tutti i candidati delle città medie e grandi hanno sicuramente molti amici, conoscenti, colleghi e parenti che, abitando qualche centinaio di metri al di là del confine del collegio, votano in collegi differenti da quello del loro amico o parente

---

<sup>5</sup> A voler essere rigorosi, possono votare in una sezione diversa da quella di residenza anche alcune altre categorie di elettori: non deambulanti, ammessi al voto domiciliare, i naviganti che esibiscano il certificato del comandante del porto o del direttore dell'aeroporto etc.

<sup>6</sup> In alcuni casi, questa doppia possibilità di voto si traduce in veri e propri brogli. Un elettore può infatti votare due volte, eventualmente facendosi rilasciare un duplicato della tessera elettorale dagli appositi uffici del proprio Comune. I controlli sono difficili da fare, specie quando il rappresentante di lista proviene da un comune diverso da quello in cui svolge le sue funzioni e, come ho potuto direttamente constatare nel raccogliere le informazioni presentate in questo contributo, i verbali elettorali presentano gravi lacune nella compilazione. Per presunti brogli di questo tipo, la Procura della Repubblica di Lamezia Terme ha aperto un'indagine, ma si tratterebbe comunque di un fenomeno quantitativamente marginale e dunque irrilevante ai fini del discorso qui sviluppato. Sempre in occasione delle elezioni provinciali del 2008 a Lamezia Terme, da colloqui con testimoni qualificati sono venute a conoscenza di alcuni casi di rappresentanti di lista genuinamente convinti di godere, in virtù di questo incarico, di un doppio diritto di voto: uno da esprimere nel proprio seggio “naturale”, l'altro in quello nel quale si è stati designati rappresentanti. Una volta realizzato che il voto restava comunque unico, alcuni di questi rappresentanti si sono sentiti raggirati perché se avessero saputo che non avrebbero potuto esprimere due voti, avrebbero allora preferito votare solo nella loro sezione di residenza.

candidato. Proprio per tale motivo, la scelta del collegio nel quale candidarsi risulta in molti casi difficile e deriva da calcoli complicati che tengono conto sia della numerosità e dell'intensità delle relazioni che si hanno nei collegi limitrofi a quello della propria residenza (o luogo di lavoro), sia delle scelte di altri candidati (un cugino, un collega) che potrebbero attingere alla stessa rete relazionale, rendendo certa la sconfitta. Non bisogna infatti dimenticare che, nel Mezzogiorno, per le elezioni circoscrizionali, comunali e provinciali (ed in larga parte anche per quelle regionali) il principale criterio che sovrintende alla scelta di voto è dato dalla vicinanza relazionale dell'elettore rispetto al candidato. Volendo essere più precisi, ciò che conta è la vicinanza al candidato del gruppo familiare nel suo complesso. La famiglia di sangue può essere considerata un'unica unità elettorale che, occasionalmente, quando ci sono due candidati ugualmente vicini (due cugini; uno zio ed un nipote; un testimone di nozze ed un padrino di battesimo etc.), si spacca consensualmente e divide i suoi voti equamente tra i pretendenti. Ecco perché chi vuole fare carriera politica nel Mezzogiorno non può esimersi dal partecipare a numerosissimi matrimoni (spesso in veste di testimone di nozze, con conseguenti costosi regali), funerali ed altre celebrazioni assimilabili. Sono queste, infatti, alcune occasioni nelle quali si confermano e si rafforzano i legami tra politici e individui/gruppi dal potenziale elettorale non trascurabile.

In un simile contesto sociale e politico, cosa può fare un candidato che ha un fratello che vive al di là dello steccato del collegio? Cambiare residenza per un voto non è una scelta facilmente praticabile; molto più semplice è farlo nominare rappresentate di lista in una sezione elettorale che ricade nel proprio collegio. Il fratello, in questo caso, può scegliere di esprimere il proprio voto o nella sua sezione di residenza o in quella in cui svolge il suo compito di rappresentate di lista. Se questi sono i termini della questione, non è difficile immaginare quale sarà la sua scelta. Il nostro candidato si è così guadagnato un voto che altrimenti non avrebbe potuto ottenere. Cosa è successo nella contabilità dei voti tra i collegi? Si è alterata la base elettorale di una unità, che viene sottratta al collegio di residenza del fratello del candidato ed aggiunta a quello del candidato. Con questo *escamotage* si è spostato un voto, che se fosse rimasto al suo posto sarebbe probabilmente andato ad un altro partito, sia perché non è detto che il candidato più vicino all'elettore in termini relazionali sia dello stesso partito di suo fratello sia – soprattutto – perché i veri avversari di ogni candidato alle elezioni provinciali sono i candidati del proprio partito negli altri collegi, visto che per essere eletti bisogna raccogliere più voti di loro in termini percentuali. Pertanto, la regola del bravo fiancheggiatore è “massimizza i voti del tuo candidato, minimizza i voti degli altri candidati

della stessa lista”. Oltre alla base elettorale, lo spostamento di un voto altera, dunque, anche gli equilibri elettorali tra i partiti e le relative sorti dei candidati.

### *3. Il caso delle elezioni provinciali del 2008 nella città di Lamezia Terme*

Così descritto, si ha l'impressione che il meccanismo sia sì ingegnoso, ma abbia una portata molto limitata in termini di capacità di spostare voti. I rappresentanti di lista sono pochi, i fratelli (pur essendo al Sud) ancor meno. Le cose, tuttavia, se viste da vicino, sono un po' più complicate. Ogni lista può infatti nominare due propri rappresentanti (uno effettivo ed uno supplente) per ogni competizione elettorale e per ogni sezione elettorale. In altri termini, il nostro candidato può, per ogni sezione, far nominare due rappresentanti per la competizione provinciale e due rappresentanti per ogni altra consultazione contestuale, e questi ultimi rappresentanti possono votare anche per le provinciali<sup>7</sup>. Pertanto, il numero massimo di voti teoricamente a disposizione di una singola lista non è poi così tanto piccolo. Se si considera che alle elezioni per il rinnovo del consiglio provinciale di Catanzaro del 13 e 14 aprile 2008 si sono presentate 20 liste, allora si capisce che il meccanismo può assumere una magnitudo sistemica che coinvolge non solo pochi candidati (e rispettivi fratelli), ma diventa un'arma molto efficace per risultare eletti. Le elezioni provinciali del 2008 si sono svolte in concomitanza con le politiche, quindi le consultazioni contestuali erano tre (provinciali, Camera e Senato). Da un semplice calcolo si deduce che nella città di Lamezia Terme, che ha 78 sezioni elettorali, ripartite in cinque collegi uninominali provinciali, ogni lista presente in tutte e tre le competizioni elettorali poteva “manovrare” ben 468 voti ( $78 \times 2 \times 3$ ). Oltre a questi, gli strateghi del voto non si sono fatti sfuggire i rappresentanti di lista dei partiti presenti soltanto nelle competizioni nazionali (*Ass. difesa della vita – aborto? no grazie; Per il bene comune; Lista dei grilli parlanti* e molte altre), né quelli dei partiti che presentavano liste alle provinciali, ma che non erano interessati (o che non riuscivano) a nominare propri rappresentanti. Difatti, dalle interviste ad un paio di testimoni qualificati che ho condotto, ho potuto riscontrare che in prossimità delle elezioni, tramite contatti tra le segreterie dei partiti, si è scatenata la caccia ai delegati delle liste, che sono coloro che hanno la facoltà di designare i rappresentanti di lista.

---

<sup>7</sup> A patto, però, che siano residenti in uno dei comuni della provincia. Le regole relative alla nomina ed ai compiti dei rappresentanti di lista sono contenute nelle *Istruzioni per le operazioni degli uffici elettorali e di sezione* predisposte dal Ministero dell'Interno e reperibili online all'indirizzo:

[http://amministrative.interno.it/pubbl\\_14\\_amministrative\\_2008.pdf](http://amministrative.interno.it/pubbl_14_amministrative_2008.pdf).

Così facendo, chi riusciva a mettere le mani su una lista nazionale aveva a disposizione altri 312 voti (78x2x2), se la lista era presente sia alla Camera sia al Senato, e 156 voti (78x2x1) se presente solo ad una delle due competizioni nazionali.

Questo è il meccanismo descritto in termini astratti ed ipotetici che permette di spostare pacchetti di voti relativamente consistenti; ma quanti sono stati i voti effettivamente manovrati grazie a questo *escamotage*? Per tradurre in voti effettivi questa possibilità teorica, c'è infatti bisogno di un intensissimo lavoro relazionale e di coordinamento che deve essere svolto principalmente dai candidati, e non dai partiti, visto che la competizione entro le liste è più agguerrita di quella tra le liste. Dalle informazioni che mi sono state cortesemente e scrupolosamente fornite dagli impiegati dell'Ufficio elettorale del comune di Lamezia Terme – che ringrazio per non aver desistito davanti a montagne di verbali compilati in maniera confusa, lacunosa e scorretta – risulta che, nel complesso, i rappresentanti di lista che hanno votato in una sezione elettorale appartenente ad un collegio diverso dal proprio sono stati 3.417 su 39.951 votanti<sup>8</sup>.

**Tab. 1 Rappresentanti di lista e votanti fuori collegio nelle 72 sezioni elettorali del comune di Lamezia terme in occasione delle elezioni provinciali del 13 e 14 aprile 2008**

NUMERO SEZIONI	ELETTORI ISCRITTI	VOTANTI	RAPPR. LISTA PROVINCIA	RAPPR. LISTA CAMERA	RAPPR. LISTA SENATO	VOTANTI FUORI COLLEGIO		
						PROVINCIA	CAMERA	SENATO
78	60773	39951	3505	3487	3036	3417	3402	2962

Il meccanismo qui sinteticamente descritto è dunque servito a spostare da un collegio all'altro, ovviamente con flussi compensativi tra i cinque collegi, ben l'8,6% dei voti<sup>9</sup>. La prova inconfutabile che i rappresentanti di lista siano

<sup>8</sup> A questa cifra andrebbero ancora aggiunti i presumibili 40/50 rappresentanti di lista della sezione 27, il cui verbale elettorale è talmente lacunoso da non consentire di desumere nemmeno il numero dei rappresentanti di lista, men che meno la loro identità.

<sup>9</sup> Per spiegare la mobilitazione di questo piccolo esercito di rappresentanti di lista non c'è bisogno di tirare in ballo necessariamente la distribuzione di incentivi materiali, sebbene può darsi che in alcuni casi questi siano circolati. Per molti elettori il voto è una risorsa da far fruttare, anche soltanto in termini relazionali e di futura riconoscenza nei confronti del candidato. Inoltre, nella decisione di accettare l'incarico di rappresentante di lista non sono da sottovalutare i benefici, in termini di riposo lavorativo, che un elettore può guadagnare. Se svolte con poco scrupolo ed impegno, le funzioni di rappresentante di lista non costano che 10 minuti del proprio tempo domenicale (che comunque si sarebbero spesi per recarsi a votare). In alcuni casi, specie per i dipendenti pubblici, in cambio di questo modesto "sacrificio" si

quasi esclusivamente serviti a portare preferenze ai candidati in collegi diversi dal proprio è data dal fatto che, in totale, i rappresentanti nominati sono stati 3.505. Perciò, di questi solo 88 (il 2,5%) hanno votato nel proprio collegio “naturale” o non hanno votato, tutti gli altri hanno optato per il collegio nel quale esercitavano la funzione di rappresentante di lista<sup>10</sup>.

Chi trae benefici da questo meccanismo? Senza dubbio i candidati che hanno a disposizione le risorse relazionali tali da attivare una rete di contatti molto ampia e, laddove non riesca ad arrivare questa rete, siano disposti a distribuire incentivi materiali a chi sta al gioco e vota fuori collegio. In una regione dipendente in larga parte dalla politica [Costabile 2008], sono avvantaggiati i soggetti *incumbent*, coloro che hanno (e/o hanno avuto) a disposizione ingenti risorse pubbliche da distribuire ai propri clienti. Il meccanismo penalizza, invece, i candidati che non riescono a stare al passo, specie coloro che fanno parte della stessa lista di chi ricorre a questo *escamotage*. Considerando che ogni collegio è composto da circa 15 sezioni elettorali, ricorrendo ai rappresentanti di lista ogni candidato può aggiungere al proprio pacchetto di voti altre 90 preferenze per ogni lista di cui riesce ad accaparrarsi le nomine dei rappresentanti. Nei partiti più grandi (PDL, PD), nei quali la competizione tra i candidati richiede un capitale di preferenze personali superiore alle 2.000 unità per essere eletti, “controllare” i rappresentanti di una lista significa aggiungere circa il 5% al proprio consenso personale. Nei partiti minori, nei quali possono bastare solo 800 voti per essere eletti, ogni lista controllata equivale ad un incremento di oltre il 10% dei voti necessari per diventare consigliere provinciale.

A fare le spese di questo meccanismo sleale di costruzione del consenso elettorale sono dunque i candidati meno attrezzati in termini di risorse e/o quelli restii a ricorrere a espedienti del genere, perfettamente legali, ma di fatto elusivi delle regole e del *fair play* politico ed elettorale. A ben guardare, tuttavia, il conto più salato lo pagano gli elettori ai quali, davanti a

---

riescono ad ottenere alcuni giorni liberi dal lavoro: il sabato (a seconda dei casi), il lunedì, il martedì (come riposo), il mercoledì (recupero della domenica).

<sup>10</sup> Se ancora ce ne fosse bisogno, un'ulteriore conferma della strumentalità dell'uso dei rappresentanti di lista è data dall'incapacità, riferitami dai testimoni qualificati intervistati, di alcuni rappresentanti di lista di riferire al presidente di seggio per quale lista svolgeva le funzioni di rappresentante. Inoltre, la sezione 78, quella ospedaliera speciale che in partenza ha zero iscritti, ha avuto anch'essa, su un totale di 65 voti espressi, 30 rappresentanti di lista per le consultazioni provinciali. Infine, a conferma della debolezza e fluidità dei partiti sul territorio, si possono citare i casi di rappresentanti di lista del partito X che erano in quel momento iscritti, militanti o membri con incarichi direttivi a livello locale dei partiti Y e Z. In alcune sezioni – ma il dato non è riscontrabile nei suoi dettagli per le lacune dei verbali elettorali – è probabile che i partiti minori abbiano avuto più rappresentanti di lista che voti.

comportamenti palesemente sleali, non si può rimproverare di partecipare poco o per niente alla vita politica. Il senso civico, il rispetto delle istituzioni e la partecipazione alla vita della comunità non è infatti qualcosa che si impara tra i banchi di scuola durante l'ora di educazione civica, ma deriva dalle pratiche quotidiane, anche dalla consapevolezza di ciò che i rappresentanti delle istituzioni fanno, al di là di ogni retorica.

### *Bibliografia*

- Chiaromonte, A. (2002), *Il voto proporzionale: verso la nazionalizzazione della competizione?*, in R. D'Alimonte e S. Bartolini (a cura di), *Maggioritario finalmente? La transizione elettorale 1994 - 2001*, Bologna, Il Mulino, pp. 165-98.
- Costabile, A. (2008), *"Vivere di politica" nel sud d'Italia*, in «Meridiana», (61), pp. 71-91.
- Fantozzi, P. (1993), *Politica clientela e regolazione sociale*, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Graziano, L. (1979), *Clientelismo e sistema politico: il caso dell'Italia*, Milano, Angeli.
- Katz, S. R. e P. Mair (1995), *Changing Models of Party Organization and Party Democracy: the Emergence of the Cartel Party*, in «Party Politics», I, (1), pp. 5-28.
- Mastropaolo, A. (2005), *La mucca pazza della democrazia. Nuove destre, populismo, antipolitica*, Torino, Bollati Boringhieri.
- Mete, V. (2009), *Fuori dal Comune. Lo scioglimento delle amministrazioni locali per infiltrazioni mafiose*, Acireale-Roma, Bonanno.
- Mete, V. (2010), *Four types of anti-politics: insights from the Italian case*, in «Modern Italy», 15, (1), pp. 37-61.
- Musella, L. (2000), *Clientelismo. Tradizione e trasformazione della politica italiana tra il 1975 e il 1992*, Napoli, Guida.
- Parisi, A. e G. Pasquino (1977), *Relazioni partiti-elettori e tipi di voto*, in A. Parisi e G. Pasquino (a cura di), *Continuità e mutamento elettorale in Italia. Le elezioni del 20 giugno 1976 e il sistema politico italiano*, Bologna, il Mulino, pp. 215-250.
- Piattoni, S. (2005), *Il clientelismo. L'Italia in prospettiva comparata*, Roma, Carocci.
- Raniolo, F. (2007), *Sindaci forti, consiglieri mobili, partiti omnibus. Sul ciclo politico elettorale siciliano (1988-1998)*, in «Quaderni di sociologia», 43, (1), pp. 31-62.

Tarchi, M. (2003), *L'Italia populista. Dal qualunquismo ai girotondi*, Bologna, il Mulino.

Torcal, M. e J. R. Montero (2006), *Political disaffection in comparative perspective*, in M. Torcal e J. R. Montero (a cura di), *Political Disaffection in Contemporary Democracies. Social capital, institutions, and politics*, London and New York, Routledge, pp. 3-19.



# **Organizzare e gestire le elezioni: l'esperienza della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia. Criticità, innovazioni introdotte e prospettive**

di Annamaria Pecile (Direttore del Servizio elettorale Regione autonoma FVG)

## *1. Premessa*

Con il decreto legislativo 2 gennaio 1997, n. 9, in attuazione della legge costituzionale 23 settembre 1993, n. 2, la Regione autonoma Friuli Venezia Giulia ha acquisito, tra le altre, funzioni amministrative in materia elettorale.

In particolare, l'articolo 7 del citato d.lgs. 9/1997 dispone espressamente che:

- “1. La regione disciplina il procedimento di elezione negli enti locali, esercitandone tutte le funzioni, compresa la fissazione e l'indizione dei comizi elettorali.*
- 2. Gli uffici periferici dello stato assicurano la collaborazione, se richiesta, alla gestione dell'attività elettorale.”*

Il successivo articolo 18, prevede inoltre che:

- “1. Fino alla data di entrata in vigore delle nuove leggi regionali disciplinanti le materie oggetto del presente decreto, continua ad applicarsi la normativa statale e regionale vigente.”*

Il successivo comma 3 stabilisce, infine, come termine finale per l'esercizio delle funzioni amministrative riguardanti il procedimento di elezione degli enti locali da parte degli organi dello Stato il 31 dicembre 1997.

Ed in effetti, a far data dal 1° gennaio 1998, il procedimento di elezione degli organi comunali e provinciali è stato riservato esclusivamente alla Regione. Ciò ha comportato che, da tale data, l'organizzazione tecnica delle elezioni amministrative è stata curata interamente dal Servizio elettorale regionale.

I comuni della Regione FVG sono – attualmente – 218<sup>1</sup>, le province sono 4; le scadenze dei relativi organi non sono omogenee, il che comporta che ogni anno viene gestito almeno un procedimento elettorale (due fino al 1999, quando è stato abolito il turno autunnale)<sup>2</sup>, con un numero variabile di enti locali coinvolti, che va da un minimo di 7 ad un massimo di 156.

La Regione FVG, inoltre, ha competenza primaria<sup>3</sup> in materia di elezione del consiglio regionale e di referendum regionali, ed è conseguentemente competente anche per quanto riguarda le relative funzioni amministrative.

Complessivamente, quindi, a partire dal 1998, il Servizio elettorale ha gestito:

- 13 procedimenti relativi ad elezioni amministrative
- 3 procedimenti relativi ad elezioni regionali
- 3 procedimenti relativi a referendum (2 referendum consultivi per le modifiche di circoscrizioni provinciali e comunali e 1 referendum confermativo della legge sul sistema di elezione del presidente e del consiglio regionale).

Per tutti i procedimenti elettorali e referendari di propria competenza, la Regione FVG ha esercitato le funzioni senza richiedere la collaborazione agli uffici periferici dello Stato, come veniva prefigurato dalle norme di attuazione. In sostanza, le funzioni sono state esercitate in piena autonomia, in tutte le fasi del procedimento.

Dal punto di vista normativo, relativamente alle elezioni comunali e provinciali, pur avendone competenza e pur essendo intervenuta più volte sul sistema elettorale, la Regione FVG non ha adottato disposizioni legislative in materia di procedimento elettorale e continua tutt'ora ad applicare la disciplina statale, operando quindi con le stesse disposizioni applicate dal Ministero dell'interno e dalle Prefetture.

---

<sup>1</sup> Erano 219 fino al 1.1.2009, data di entrata in vigore della legge regionale 1 agosto 2008, n. 8 “*Istituzione del Comune di Campolongo Tapogliano mediante fusione dei Comuni di Campolongo al Torre e Tapogliano, ai sensi dell’articolo 7, primo comma, numero 3), dello Statuto speciale della Regione autonoma Friuli Venezia Giulia*”.

<sup>2</sup> Legge regionale 21 aprile 1999, n. 10, che, in analogia a quanto previsto dalla normativa statale, ha introdotto per le elezioni amministrative l’unico turno annuale che va dal 15 aprile e il 15 giugno.

<sup>3</sup> Più precisamente, prima della l. cost. n. 2/2001 lo Statuto attribuiva alla Regione una potestà legislativa di tipo concorrente (art. 5, n. 1); in seguito, con la l. cost. 2/2001, alla Regione è stata attribuita potestà legislativa, oltre che in materia di elezione degli organi della Regione, anche in materia di forma di governo, soggetta a tre tipi di limite: il limite costituzionale, il limite dei principi dell’ordinamento, ed il limite statutario.

Più precisamente, in occasione del primo intervento del legislatore regionale nella materia, rappresentato dalla legge 9 marzo 1995, n. 14 concernente *“Norme per le elezioni comunali nel territorio della Regione autonoma Friuli-Venezia Giulia, nonché modificazioni alla legge regionale 12 settembre 1991, n. 49”*, non è stata introdotta alcuna disposizione in materia di funzioni amministrative concernenti il procedimento elettorale delle elezioni amministrative; al contrario, l’articolo 1 ha disposto espressamente che, sino a quando non sarà diversamente disciplinato con legge regionale, continua a trovare applicazione, tra l’altro, il decreto del Presidente della Repubblica 16 maggio 1960, n. 570. In seguito, nel corso del 1999, il Consiglio regionale, per ben due volte nell’arco di pochi mesi, ha esaminato ed approvato due provvedimenti legislativi con i quali sono stati apportati alcuni aggiustamenti al sistema elettorale e alla raccolta delle sottoscrizioni per la presentazione delle liste (legge regionale 21 aprile 1999, n. 10, recante *“Norme in materia di elezioni comunali e provinciali, nonché modifiche alla legge regionale 9 marzo 1995, n. 14”* e legge regionale 10 maggio 1999, n. 13, recante *“Disposizioni in materia di elezioni degli organi degli enti locali, nonché disposizioni sugli adempimenti in materia elettorale”*).

Successivamente, con la legge regionale 15 marzo 2001, n. 9, il sistema delineato dalla legge regionale 14/1995 è stato rivisto, apportandovi significative riforme.

L’ultimo intervento legislativo in materia di elezioni comunali e provinciali è rappresentato dalla legge regionale 11 dicembre 2003, n. 21, la quale ha introdotto la possibilità di tre mandati consecutivi per i sindaci dei comuni con popolazione sino a 5.000 abitanti.

Nel loro complesso questi interventi normativi testimoniano la mancanza di un progetto riformatore organico ed unitario. Il legislatore regionale è intervenuto fino ad oggi spinto soprattutto dalla necessità contingente di adeguare alla realtà locale le disposizioni statali riguardanti essenzialmente il sistema elettorale, toccando solo incidentalmente il procedimento elettorale vero e proprio, per il quale le leggi regionali rinviano pressoché integralmente alle disposizioni statali.

Con riferimento alle elezioni comunali e provinciali, le competenze in materia di procedimento sono quindi state esercitate facendo riferimento ad un complesso di norme caratterizzato dalla sovrapposizione di disposizioni statali e regionali, con conseguente confusione fra i rispettivi ambiti di applicazione; le norme regionali spesso rinviano alla normativa statale, creando diversi problemi interpretativi, considerato che spesso la natura del rinvio

(statico/dinamico) non è del tutto chiara, né è chiara l'ampiezza del rinvio stesso. La normativa statale, a sua volta, risulta di non facile coordinamento e spesso appare non più coerente con i mutati sistemi elettorali.

È naturale quindi che, trovandosi ad operare in un contesto normativo complesso e per molti aspetti superato, il Servizio elettorale si fosse posto l'obiettivo primario di adottare una propria disciplina compiuta e coerente di tutti gli aspetti del procedimento di elezione degli organi dei comuni e delle province.

Tale obiettivo si è scontrato però con la tendenza della classe politica ad intervenire nella materia elettorale solo se spinta da necessità contingenti. In altre parole, sembra che, al di fuori del periodo elettorale, le riforme in questa materia interessino poco, se non addirittura siano considerate pericolose.

Peraltro, pur non essendo riuscito nell'obiettivo di approvare una disciplina organica in materia di procedimento elettorale, e dovendo comunque esercitarne le competenze, il Servizio elettorale si è costantemente posto l'obiettivo di semplificare e modernizzare le procedure, naturalmente nel rispetto della normativa vigente.

La prima parte del presente lavoro, dedicata alle innovazioni introdotte nel procedimento relativo alle elezioni comunali e provinciali, darà risposta alla domanda che si è posta il Servizio elettorale nel corso della sua esperienza iniziata nel 1998: fino dove è possibile innovare e semplificare le procedure elettorali senza intervenire sulla normativa che le disciplina?

Nella seconda parte, dedicata alle elezioni regionali, si vedrà come un intervento legislativo organico in materia di procedimento elettorale ha consentito di apportare delle importanti innovazioni e semplificazioni al procedimento. Il riferimento è alla legge regionale 18 dicembre 2007, n. 28, contenente la normativa in materia di *"Disciplina del procedimento per la elezione del Presidente della Regione e del Consiglio regionale"*.

Un ultimo paragrafo del lavoro è dedicato alle esperienze del Servizio elettorale in materia di voto elettronico.

## *2. Il sistema di raccolta dati attraverso la rete unica regionale e il programma AWE*

Non si possono raccontare le innovazioni introdotte in materia di procedimento elettorale se non si parte dal sistema di raccolta dati attraverso la Rete unica regionale (RUPAR), di cui è opportuno fornire alcuni dettagli tecnici.

La RUPAR (Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione Regionale) è la rete che collega tutte le sedi dell'Amministrazione Regionale, degli Enti locali (tutti i comuni, le camere di commercio, le comunità montane ecc.) e della Sanità (tutte le aziende sanitarie ed ospedaliere nonché i due Istituti di ricerca) della Regione FVG.

La rete attualmente in esercizio è aggiornata all'ultima tecnologia disponibile che, utilizzando linee a larga banda, consente il trasporto di dati, voce e video.

Per quanto riguarda le procedure elettorali, dal 1993 sono stati collegati in rete per la trasmissione dei dati elettorali tutti i Comuni della Regione utilizzando la RUPAR; in un primo periodo venivano utilizzati dei server dipartimentali, mentre a partire 1998 ogni comune è stato collegato direttamente alla server farm di Trieste.

La trasmissione dei dati elettorali quindi avveniva ed avviene tuttora attraverso la rete regionale che è una rete privata, con tutte le garanzie di riservatezza delle informazioni e con la massima protezione del punto di vista di accessi indesiderati.

Dicevamo quindi che già a partire dalle elezioni regionali del 1993, il Servizio elettorale, per il tramite dell'INSIEL<sup>4</sup>, aveva attivato una sistema di raccolta dati relativi alle candidature presentate e ai risultati ufficiosi dello scrutinio.

Il sistema, interamente basato su tecnologia Internet/Web, era finalizzato, fin dall'inizio del suo utilizzo, alla diffusione e gestione di dati, informazioni e

---

<sup>4</sup> INSIEL è la società di Information Technology che offre soluzioni informatiche per il governo e la gestione della Pubbliche amministrazioni della regione, compresa la sanità ed i servizi pubblici locali.

comunicazioni, secondo diversi livelli di accesso, all'interno dell'Ente (rete Intranet) e alla diffusione di dati, informazioni e comunicazioni al mondo esterno (reti Extranet e Internet).

Nella fase di presentazione delle candidature, il sistema prevede il caricamento dei dati delle liste e dei candidati da parte dei comuni nella rete informativa regionale, per la successiva pubblicazione nel sito Internet della Regione FVG.

Nella fase successiva alla votazione e con le stesse modalità, il sistema permette la rilevazione dell'affluenza alle urne e dei voti (cd. modulo risultati).

Tali funzionalità sono applicabili a qualsiasi elezione, quindi comunali (Sindaco e consiglio comunale, con eventuale ballottaggio), provinciali (Presidente e consiglio provinciale) e regionali (Presidente e consiglio regionale) e, naturalmente, a tutti i tipi di referendum.

Inoltre, in seguito all'avvio di una collaborazione con le Prefetture, il sistema consente di gestire anche i dati relativi alle elezioni politiche (Camera e Senato), alle elezioni europee e ai referendum nazionali.

Per facilitare il controllo dello stato di avanzamento delle operazioni, il sistema prevede una funzione di monitoraggio. Al termine dell'acquisizione, è possibile effettuare delle stampe riepilogative a livello di sezione; tutti gli altri livelli di aggregazione dei dati sono pubblicati direttamente in Internet.

Il modulo Risultati, in sostanza, attraverso il caricamento dei dati da parte dei Comuni, permette la creazione di un sito per la consultazione in Intranet o Internet dei risultati elettorali ufficiali; le pagine dei risultati si rigenerano automaticamente dopo alcuni secondi.

Va osservato che, prima di introdurre le funzionalità che verranno di seguito descritte, tutta questa attività di raccolta dati si svolgeva parallelamente al procedimento elettorale "formale" e comportava che tutta una serie di dati riguardanti il procedimento elettorale viaggiassero su due binari paralleli.

Più precisamente, le Commissioni elettorali circondariali svolgevano i propri adempimenti di ammissione delle candidature e delle liste, ritrascrivendo tutti i nominativi dei candidati, le descrizioni dei contrassegni ecc., mentre gli stessi dati venivano caricati in rete da parte dei Comuni; allo stesso modo, l'Adunanza dei presidenti degli uffici di sezione ritrascriveva manualmente i voti ottenuti dai candidati e dalle liste, mentre questi dati erano già stati caricati nel modulo Risultati dai Comuni.

È evidente quindi il motivo per il quale, dopo aver acquisito una discreta esperienza in materia di procedimento elettorale, il Servizio elettorale abbia

pensato di sfruttare tutta questa mole di dati disponibili in formato digitale per il compimento delle operazioni dei vari uffici preposti agli adempimenti elettorali.

Ciò ha comportato l'implementazione del sistema di raccolta dati ufficiosi con nuove funzionalità utilizzabili per svolgimento di alcune fasi del procedimento elettorale "formale".

In sostanza, attraverso successivi aggiornamenti al sistema di raccolta dati, questo stesso sistema oggi è diventato un prodotto completo di supporto alle operazioni elettorali, a disposizione dei Comuni, delle Commissioni elettorali circondariali, degli organi preposti all'attribuzione seggi e proclamazione eletti e, naturalmente, del Servizio elettorale.

Il prodotto, che oggi si chiama AscotWeb Elezioni (AWE)<sup>5</sup>, consente in particolare di gestire con modalità informatizzate le seguenti fasi di una consultazione elettorale:

- ⇒ acquisizione dei dati del corpo elettorale, sia generale, al fine del calcolo del materiale elettorale da predisporre per ogni tornata elettorale, sia di tornata (cosiddetto blocco liste), al fine del calcolo dell'affluenza; i dati stessi sono recuperati dal programma di gestione dell'anagrafe comunale (Ascot Demografico);
- ⇒ gestione delle candidature relative alle elezioni comunali, provinciali e regionali, al fine della pubblicazione dei dati in tempo reale sul sito Internet della Regione e, per le elezioni comunali, della predisposizione dei verbali di ammissione delle liste e di sorteggio da parte delle Commissioni elettorali circondariali;
- ⇒ raccolta dei risultati elettorali per sezioni e per comune, per qualsiasi consultazione, comprese le affluenze parziali. Questa funzione comprende la simulazione in tempo reale della composizione del consiglio (comunale/provinciale/regionale), quella di monitoraggio dell'acquisizione dei dati, che consente al Servizio elettorale di avere un'evidenza in tempo reale dello stato di avanzamento delle operazioni di scrutinio in ogni sezione, e di intervenire quindi nei casi in cui le operazioni si protraggono oltre il tempo ritenuto idoneo per la loro conclusione. La funzione comprende inoltre la generazione automatica e periodica degli scarichi dei dati per sezione o per comune, per le testate giornalistiche che li richiedono;

---

<sup>5</sup> Il programma infatti sfrutta i dati inseriti nel sistema di gestione dell'Anagrafe (AscotWeb demografico), quale base per la conduzione delle attività elettorali.

⇒ l'automazione delle operazioni dell'adunanza dei presidenti di attribuzione dei seggi e proclamazione degli eletti.

Il prodotto AWE, essendo utilizzabile dai diversi soggetti che intervengono nel procedimento elettorale, operando in specifici segmenti e con precipue funzioni, offre più livelli di amministrazione e gestione del sistema. Tramite un'apposita funzione è possibile anche naturalmente modificare le impostazioni relative al profilo degli utenti che accedono al sistema ed alle relative operazioni eseguibili.

Vediamo quindi ora in dettaglio come - relativamente alle elezioni comunali - il sistema di raccolta dei dati ufficiosi delle candidature si è evoluto diventando anche un sistema per uniformare ed automatizzare la verbalizzazione delle operazioni di ammissione delle candidature; vedremo inoltre come il sistema di raccolta dei risultati ufficiosi dello scrutinio è diventato anche un sistema automatizzato di attribuzione dei seggi e proclamazione eletti e di verbalizzazione delle relative operazioni.

### *3. Gestione informatizzata delle candidature*

È noto che, secondo le norme previste dal Testo unico 570/1960, le candidature per le elezioni comunali sono presentate alla segreteria del comune tra le ore 8 del trentesimo giorno e le ore 12 del ventinovesimo giorno antecedente la data delle votazioni.

Il segretario comunale trasmette la documentazione relativa alle liste e ai candidati alla commissione elettorale circondariale, che provvede all'esame delle liste presentate, alla loro ammissione o ricasazione, e all'assegnazione a ciascun candidato alla carica di sindaco e a ciascuna lista ammessa, mediante sorteggio, di un numero d'ordine.

La commissione elettorale circondariale redige un apposito verbale per ogni lista presentata, corredato dagli elenchi delle candidature presentate, ed un verbale di sorteggio, che vengono trasmessi al comune per la stampa del manifesto delle candidature ed al Servizio elettorale per la stampa delle schede di votazione.

In sostanza, questa fase del procedimento elettorale vede coinvolti i seguenti uffici:

1. uffici elettorali comunali, che provvedono:
  - alla ricezione delle candidature;

- all’inserimento dei dati relativi ai candidati e alle liste presentate nel sistema informativo regionale, per la pubblicazione nel sito internet della Regione;
  - alla trasmissione della documentazione alle commissioni elettorali circondariali;
  - alla predisposizione dei manifesti delle candidature.
2. le commissioni elettorali circondariali, che provvedono:
- all’esame ed ammissione (o riconsunzione) delle liste e dei candidati alla carica di sindaco sulla base della documentazione presentata;
  - alla redazione di un apposito verbale per ogni lista presentata, corredata dall’elenco dei candidati compresi in ogni lista, ed al verbale di sorteggio;
3. Il Servizio elettorale della Regione, che sulla base dei verbali trasmessi dalle commissioni elettorali circondariali, provvede:
- alla stampa delle schede di votazione per ciascun comune interessato alle elezioni;
  - alla consegna delle schede a ciascun comune interessato nei giorni immediatamente precedenti lo svolgimento delle elezioni.

L’informatizzazione di questa fase del procedimento elettorale ha riguardato innanzitutto l’inserimento delle candidature nel sistema informativo. Il caricamento può avvenire in due fasi distinte, la prima delle quali riguarda la possibilità di recuperare i nominativi dalle procedure di AscotWeb Demografico in modo da avere un immediato controllo sui dati anagrafici dei candidati ed una successiva verifica sull’eventuale presenza degli stessi in più liste. La seconda fase riguarda il caricamento dei sequenziali scaricati da AscotWeb Demografico per popolare le tabelle di AscotWeb Elezioni

In sostanza, poiché quasi il 100% dei candidati è residente nel comune nel quale presenta la propria candidatura, attraverso questa funzione l’operatore comunale non deve digitare i dati anagrafici dei candidati, ma deve semplicemente “ripescarli” nella banca dati dell’anagrafe, evitando così errori di digitazione.

Completato l’inserimento delle candidature con gli altri elementi che non sono già presenti nella banca dati anagrafica (collegamenti, candidati non residenti, descrizione del contrassegno, ecc), i dati sono scaricati nel programma “Elezioni” che provvede automaticamente a pubblicarli nel sito Internet della Regione.

Naturalmente, tutto ciò avviene i tempo “reale”.

Ciò significa che se, ad esempio, la lista è depositata alla segreteria del comune alle ore 8.00, entro mezz’ora è possibile vedere tutti i dati nel sito Internet della Regione.

La lista, con tutta la relativa documentazione, viene quindi trasmessa alla Commissione elettorale circondariale, che, terminato l’esame della documentazione, deve redigere il verbale di ammissione (o di ricsuzione).

Fino al 2006, ogni Commissione elettorale circondariale operante in Regione FVG utilizzava un proprio modello di verbale, che poi il Servizio elettorale doveva “interpretare” per poter procedere alla stampa delle schede.

A partire dal 2006, il Servizio elettorale ha predisposto un modello unico di verbale, che è stato messo a disposizione delle CeCir nel programma AWE; il programma è in grado di recuperare in modo automatico tutti i dati relativi a ciascuna lista presentata.

In sostanza, le Commissioni circondariali trovano già presenti nel programma AWE i verbali di ammissione delle liste presentate, completi con la descrizione del contrassegno e l’elenco dei candidati. Devono solamente inserire i dati variabili, come ad esempio l’eventuale esclusione di un candidato. A questo scopo, i verbali possono essere salvati in formato word e modificati secondo le necessità. Una volta compilati sono quindi anticipati per posta elettronica al Servizio elettorale, che può dare inizio al lavoro di preparazione delle schede di votazione.

Dopo una prima sperimentazione nel 2006, nella quale il 50% della Commissioni ha utilizzato la procedura informatizzata, siamo arrivati all’eccellente risultato del turno elettorale del 2009, dove tutte le 24 Commissioni e sottocommissioni elettorali coinvolte<sup>6</sup> (i comuni erano 142) hanno utilizzato la procedura.

Concludendo quindi l’analisi di questa attività di semplificazione del procedimento elettorale, si deve rilevare innanzitutto che la stessa è stata introdotta “a normativa vigente”, nel rispetto quindi delle disposizioni previste dal T.U. 570/1960.

Un’altra osservazione interessante riguarda l’omogeneizzazione dei verbali delle Commissioni elettorali circondariali. Questo passaggio infatti ha

---

<sup>6</sup> Complessivamente nella Regione FVG operano 26 fra Commissioni e Sottocommissioni elettorali circondariali.

rappresentato forse lo scoglio più rilevante per l'introduzione dell'innovazione.

Ciò in quanto, com'è noto, le Commissioni elettorali circondariali sono presiedute da un funzionario della Prefettura, e pertanto il progetto di informatizzazione dei verbali non poteva prescindere da un'adesione di tutte le Prefetture al modello di verbale proposta dalla Regione.

Peraltro, si deve dire che dopo una prima iniziale e naturale resistenza, anche i funzionari della Prefettura si sono resi conto dell'utilità della procedura, soprattutto in considerazione della notevole riduzione dei tempi di preparazione dei verbali.<sup>7</sup>

Naturalmente, l'innovazione ha richiesto l'organizzazione di un'attività di formazione rivolta agli operatori comunali incaricati dei compiti di segreteria delle Commissioni elettorali circondariale, che, in ultima analisi, sono i veri utilizzatori della procedura e coloro che, proprio per questo, ne hanno promosso l'introduzione.

#### *4. Informatizzazione delle operazioni dell'Adunanza dei presidenti (attribuzione seggi e proclamazione eletti nei comuni con meno di 15.000 abitanti)*

L'articolo 67 del T.U. 570/1960 dispone che *“Il presidente dell'Ufficio della prima sezione, quando il Comune ha più sezioni, nel giorno di martedì successivo alla votazione, se possibile, o al più tardi, alle ore otto del mercoledì, riunisce i presidenti delle altre sezioni o chi ne fa le veci e, in unione ad essi, riassume i risultati degli scrutini delle varie sezioni senza poterne modificare il risultato, pronunzia sopra qualunque incidente relativo alle operazioni ad essi affidate e fa la proclamazione degli eletti, salve le definitive decisioni del Consiglio comunale”*.

Se quindi, sulla base di quanto previsto dalla normativa del 1960, sembrerebbe doversi attendere la conclusione delle operazioni dell'Adunanza dei presidenti, in realtà, già a partire dal 2001 il sistema di raccolta dati presente nel programma AWE consente di simulare in tempo reale la composizione del consiglio comunale eletto, man mano che i relativi risultati

---

<sup>7</sup> Per apprezzare la portata di questo risultato, basti considerare che nel 2009 la Commissione elettorale circondariale di Tolmezzo (UD), che doveva esaminare le candidature di 24 comuni, ha dovuto redigere 87 verbali. Va ricordato che ai sensi dell'art. 33 del T.U. n. 570/1960, tale attività deve concludersi *“entro il giorno successivo a quello stabilito per la presentazione delle liste”*.

sono caricati nel sistema, ben prima quindi che l'Adunanza dei Presidenti abbia ufficializzato i risultati.

Lo sviluppo della procedura informatizzata di attribuzione seggi si è mossa dalla stessa prospettiva che ha consentito di informatizzare i verbali delle commissioni elettorali circondariali.

In sostanza, anche per questi dati si è partiti dalla constatazione che nella rete informativa regionale sono presenti i risultati ufficiosi dello scrutinio, che rappresentano la base dei dati per effettuare le operazioni aritmetiche di attribuzione dei seggi. Inoltre, come si è visto, nel sistema AWE è presente una routine di calcolo che applica ai risultati dello scrutinio la formula del sistema elettorale e quindi trasforma automaticamente i voti in seggi, tant'è che non appena è stato completato l'inserimento con le preferenze ottenute dai candidati alla carica di consigliere comunale, è possibile vedere la composizione del consiglio.

Si è trattato quindi di aggiungere in AWE una funzionalità in grado di produrre le stampe che contengono i prospetti dei voti validi (ai candidati sindaci, alle liste e di preferenza ai consiglieri) e le operazioni di calcolo che devono essere effettuate per le operazioni di attribuzione dei seggi (sostanzialmente: divisioni con il metodo d'Hondt, calcolo del premio di maggioranza). Queste stampe sostituiscono quindi i prospetti che nella procedura tradizionale devono essere compilati a mano, in duplice copia, il che comporta un'elevata presenza di errori di trascrizione.

A questa funzionalità è stato aggiunto l'inserimento in AWE del modello di verbale delle operazioni precompilato, alternativo a quello cartaceo, che deve essere completato in minime parti: nominativi dei componenti l'organo e scelta dell'opzione: candidato collegato con una lista/candidato collegato con più liste.

Tutto il resto (candidato sindaco vincente, seggi alla maggioranza, seggi alla minoranza, prospetti voti validi, prospetto attribuzione seggi con il metodo d'Hondt, elenco candidati eletti, graduatoria candidati non eletti) è prodotto in modo automatico dal programma, e deve quindi essere solamente stampato e firmato.

In sostanza, l'attività dell'Adunanza si traduce nella stampa di un verbale già presente nel sistema; l'unico adempimento richiesto, che è preliminare alla stampa del verbale, è il controllo dei dati presenti nel sistema con quelli risultanti dai verbali delle sezioni. Attraverso questa attività di controllo e di eventuale correzione dei dati non corrispondenti a quanto riportato nei verbali,

si determina quindi l'”ufficializzazione” dei risultati e la conseguente possibilità di utilizzo dei dati per le operazioni di attribuzione dei seggi.

Trattasi, come per la procedura descritta nel paragrafo precedente, di un'innovazione procedurale introdotta “a normativa vigente”. Peraltro, si deve osservare che questo cambiamento nelle procedure ha presentato delle criticità superiori rispetto a quello analizzato più sopra.

Innanzitutto, come abbiamo visto all'inizio di questo paragrafo, l'art. 67 del T.U. 570/1960, sembrerebbe richiedere che l'ufficio si riunisca nei locali della prima sezione; è evidente quindi, che avvalorando tale interpretazione, si sarebbero potute informatizzare le operazioni dell'Adunanza dei Presidenti solo nei casi in cui la prima sezione si trovava in un locale dotato di un pc collegato alla RUPAR.

Si è quindi dovuti intervenire con una circolare indirizzata agli Uffici elettorali comunali, consentendo esplicitamente che le operazioni potessero svolgersi anche nella sede comunale. Tale interpretazione rappresentava comunque la legittimazione di una prassi già presente in molti comuni.

Inoltre, ed anche per questo aspetto si è recepita una prassi già presente in molti comuni, si è previsto con circolare che il responsabile dell'Ufficio elettorale dovesse fornire ai componenti dell'Adunanza il supporto informatico necessario per l'utilizzo della procedura <sup>8</sup>.

In sostanza quindi, generalizzando alcune prassi operative già applicate in molti comuni, è stato possibile da un lato invitare i comuni ad organizzare lo svolgimento delle operazioni nella sede comunale, o comunque in una sede di proprietà comunale dotata di pc collegato alla RUPAR, dall'altro richiedere la collaborazione degli uffici elettorali comunali per l'utilizzo del programma AWE.

Queste indicazioni impartite ai comuni, tuttavia, sono caratterizzate dalla facoltatività. In sostanza, in mancanza di una norma espressa, non si è ritenuto possibile prevedere come obbligatoria la sostituzione della procedura tradizionale con quella informatizzata.

Naturalmente, anche per l'introduzione di questa innovazione si è resa necessaria una capillare attività di formazione rivolta ai responsabili degli

---

<sup>8</sup> Nel corso degli anni si è avuto modo di appurare infatti che un'altra prassi diffusa in molti comuni è quella che prevede che le operazioni di attribuzione seggi siano svolte dal responsabile dell'ufficio elettorale, in quanto persona che conosce il sistema elettorale molto meglio dei Presidenti di seggio.

uffici elettorali, accompagnata da un servizio di assistenza telefonica nel corso delle operazioni.

Venendo ai risultati concreti ottenuti dalla procedura, bisogna sottolineare, oltre alla riduzione dei tempi di svolgimento di questa attività, anche la maggiore certezza dei risultati.

Come già accennato, è di tutta evidenza che quando si devono trascrivere a mano una lunga serie di numeri, il rischio di errore è elevatissimo. Viceversa, il programma di calcolo dei seggi, una volta che è stata verificata la correttezza dei risultati, non può sbagliare.

A questo proposito è emblematico il caso, piuttosto frequente, della parità di voti.

La norma regionale<sup>9</sup> prevede che a parità di voti di preferenza fra i candidati di una lista, è proclamato eletto colui che precede nell'ordine della lista. Naturalmente la procedura informatizzata, in questo caso, sceglie in modo automatico il candidato che deve essere proclamato eletto, perché nel sistema è presente anche l'ordine dei candidati all'interno delle liste; la regola naturalmente si applica anche per la graduatoria dei candidati non proclamati eletti, che può essere utilizzata nel caso di surroghe.

Ebbene, nei comuni che continuano ad utilizzare la procedura manuale capita di frequente che venga proclamato eletto il più anziano d'età, secondo la regola previgente a quella attualmente in vigore, e che ci si accorga dell'errore controllando i risultati della proclamazione con quelli pubblicati nel sito Internet della Regione. Allo stesso modo, l'errore viene commesso nella redazione della graduatoria dei candidati non proclamati eletti, e qui l'errore non è rimediabile, in quanto questa graduatoria non appare nel sito di pubblicazione dei risultati.

L'innovazione è stata proposta per la prima volta nel 2007, ed è stata quindi riproposta anche nel 2008; il 2009, che vedeva 117 comuni quali potenziali utilizzatori della procedura<sup>10</sup>, è stato il banco di prova per un utilizzo generalizzato della procedura. Ebbene, di questi, 92, pari quasi all'80%, hanno utilizzato la procedura, il che può essere considerato un ottimo traguardo in

---

<sup>9</sup> L.r. n. 14/1995, art. 3 bis, comma 11.

<sup>10</sup> I comuni coinvolti nella tornata erano 142; di questi però 22 erano comuni con un'unica sezione, dove non opera l'Adunanza dei presidenti, in quanto è la stessa sezione che procede alle operazioni di attribuzione seggi e proclamazione eletti subito dopo la chiusura dello scrutinio; in 3 comuni era presente un unico candidato alla carica di sindaco, ed anche in questo caso la procedura informatizzata risulta inutile.

vista di una futura previsione dell'obbligatorietà della procedura per tutti i comuni della Regione.

Va aggiunto da ultimo che per quanto riguarda i comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti e le province, per i quali la competenza alle operazioni di attribuzione seggi e proclamazione eletti spetta ad uffici costituiti presso i tribunali, la Regione FVG mette a loro disposizione il sistema AWE per la stampa di tutti i prospetti necessari per le operazioni.

### *5. Semplificazione della modulistica*

a. – Revisione generale della modulistica utilizzata nelle elezioni

Rientra nella fase preparatoria di organizzazione tecnica e gestione amministrativa del procedimento elettorale la preparazione della modulistica, che consiste nella predisposizione delle pubblicazioni, dei modelli e delle buste per la presentazione delle candidature e per le operazioni degli uffici di sezione e degli uffici superiori<sup>11</sup>.

Per lo svolgimento di tale attività il Servizio elettorale aveva inizialmente preso come riferimento, e non poteva essere altrimenti, la modulistica utilizzata dallo Stato e aveva operato, anno per anno, acquisendo la modulistica relativa alla consultazione elettorale o referendaria in scadenza nel corso dell'anno, modificandola ed adeguandola in base alle particolarità del turno elettorale e della legislazione regionale.

Il risultato di questa modalità operativa aveva fatto sì che ogni anno il numero dei modelli variasse da un minimo di 70/80, nel caso di una sola consultazione, ad oltre 120/130, nel caso, più frequente, di svolgimento contemporaneo di più consultazioni. In questo modo, il numero complessivo delle pubblicazioni e dei modelli per tutti i tipi di consultazione aveva raggiunto quasi le 600 unità tra pubblicazioni e modelli, suddivisi in 8 serie diverse.<sup>12</sup>

Inoltre, i gruppi di modelli predisposti con queste modalità nel corso degli anni avevano caratteristiche formali e di contenuto strettamente collegate con la

---

<sup>11</sup> Per uffici superiori si intendono gli uffici, diversi nei vari procedimenti, competenti all'ammissione delle candidature, all'attribuzione dei seggi e alla proclamazione degli eletti.

<sup>12</sup> Ogni serie corrisponde ad un tipo di elezione: Comunali – Provinciali – Comunali/Provinciali (per il caso di contemporaneità di queste elezioni); regionali; referendum abrogativo – referendum confermativo – referendum consultivo circoscrizioni comunali - referendum consultivo circoscrizioni provinciali.

consultazione svoltasi nell'anno al quale si riferivano e non potevano pertanto essere successivamente riutilizzati.

La mancanza di una modulistica "standard", ossia di un modello base per ogni consultazione, comportava la necessità, in occasione di una qualsiasi scadenza elettorale o referendaria, di verificare innanzitutto quale, tra i vari gruppi di modelli archiviati, fosse quello più corrispondente alle caratteristiche della consultazione che doveva svolgersi; successivamente era necessario aggiornare il contenuto in relazione alle caratteristiche di quella tornata.

L'esigenza di operare sulla base di una modulistica standardizzata era stata ben presente al Servizio sin dai primi anni di attività, ma non era stata attuata sia per la non completa acquisizione delle necessarie conoscenze, sia per il prioritario impegno del Servizio in scadenze connesse con lo svolgimento di procedimenti che rappresentavano novità assolute, quali la legge elettorale regionale e il successivo referendum regionale confermativo (2002), le elezioni regionali svoltesi sulle base del sistema elettorale transitorio (2003), il referendum regionale consultivo per l'istituzione della provincia dell'Alto Friuli (2004).

Superati questi adempimenti pressanti, è emersa la necessità di una revisione generale della modulistica con l'obiettivo di razionalizzare, omogeneizzare e semplificare il contenuto dei modelli e di definire per ciascun tipo di procedimento elettorale e referendario la relativa "Serie". Tale obiettivo rispondeva all'esigenza di semplificare l'organizzazione interna del lavoro e ridurre i tempi tecnici per la predisposizione della modulistica, passando dagli originari tre/cinque mesi a non più di trenta giorni. Infatti, una volta definite le diverse "Serie", il Servizio avrebbe dovuto semplicemente individuare quella da utilizzare in occasione del turno elettorale annuale e apportare quelle minime integrazioni richieste dal caso, per poi passare alla successiva fase dell'attività preparatoria, ossia quella riguardante la stampa e la distribuzione della modulistica.

Ulteriore obiettivo del progetto era il miglioramento della comunicazione verso l'esterno, mettendo a disposizione dei soggetti che intervengono nel procedimento elettorale un numero inferiore di modelli, più omogenei, coerenti e semplificati.

L'operazione di revisione ha condotto al risultato che è rappresentato nella seguente tabella:

SITUAZIONE PRECEDENTE LA REVISIONE			SITUAZIONE DOPO LA REVISIONE		
Serie	Procedimento	Totale modelli	Serie	Procedimento	Totale modelli
Serie C	El. comunali	80	Serie C	El. comunali	55
Serie P	El. provinciali	67	Serie P	El. provinciali	47
Serie PC	El. com/prov	120	Serie Reg.	El. regionali	66
Serie regionali	El. regionali	99	Serie generale	Tutte le consultazioni	13
Totale complessivo		366	Totale complessivo		181

Come si evince dalla tabella, la revisione ha comportato una drastica riduzione del numero dei modelli, ottenuta attraverso l'eliminazione dei modelli inutili e l'unificazione di quelli aventi caratteristiche simili.

Ad esempio, è stata eliminata l'intera serie relativa alla contemporaneità di elezioni comunali e provinciali, fonte di costi aggiuntivi nella stampa del materiale e di maggiori incombenze nella già di per sé complessa attività di distribuzione del materiale elettorale, senza che ciò rispondesse ad un particolare vantaggio in termini di regolarità del procedimento elettorale; inoltre, per ciascuna serie, i verbali delle operazioni di votazione nei diversi tipi di "luoghi di cura"<sup>13</sup>, sono stati riunificati in un unico modello.

Va specificato anche che il Servizio elettorale già da qualche anno trasmette alcuni modelli via e-mail ai comuni (ad esempio, il verbale relativo al voto domiciliare), i quali poi provvedono a stamparli autonomamente nelle quantità necessarie alle proprie esigenze.

Bisogna dire che la semplificazione della modulistica si è tradotta, oltre che in uno snellimento dell'attività preparatoria del Servizio elettorale e degli uffici elettorali comunali, anche in un minore spesa per la stampa dei modelli.

---

<sup>13</sup> Trattasi dell' "ufficio distaccato" (luoghi di cura fino a 99 posti letto), del "seggio speciale" (luoghi di cura fino a 199 posti letto), del seggio speciale presso la sezione ospedaliera e del seggio speciale presso i luoghi di detenzione.

Per rendere l'idea, basta considerare che il costo della modulistica per sezione nel 2004 era stato di 250 euro circa, mentre nelle recenti elezioni del 2009 è stato di 168 euro circa, il che significa che si è ottenuta una riduzione dei costi pari al 30% circa.

b. – Semplificazione del verbale dell'Ufficio elettorale di sezione

Il progetto di semplificazione del verbale dell'ufficio di sezione è stato preceduto da una approfondita analisi dei verbali degli uffici di sezione relativi alle elezioni regionali del 2008.

Infatti, l'aver collocato le operazioni di attribuzione seggi e proclamazione eletti relative alle elezioni regionali presso il Servizio elettorale – attraverso la costituzione dell'Ufficio centrale regionale su cui ci si soffermerà nel proseguo, ha consentito di avere a disposizione<sup>14</sup>, i verbali dei 1378 uffici di sezione della Regione.

L'analisi ha coinvolto il 23% delle sezioni, distribuite sul 68% dei comuni della Regione ed ha riguardato, in particolare, la compilazione dei punti più "critici", ed in particolare:

1. accertamento del numero degli elettori;
2. casi particolari verificatesi nel corso della votazione;
3. operazioni preliminari all'accertamento del numero dei votanti;
4. accertamento del numero totale dei votanti;
5. accertamento della corrispondenza tra schede avanzate e non votanti;
6. operazioni di scrutinio;
7. risultati dello scrutinio.

Circa il 60% dei verbali esaminati ha evidenziato delle difficoltà di compilazione di uno o più punti del verbale relativi ai passaggi sopraelencati.

In particolare, gli errori più frequenti sono stati riscontrati nei paragrafi relativi all'accertamento del numero dei votanti, all'accertamento della corrispondenza tra le schede avanzate e non votanti e ai risultati dello scrutinio (punti 4, 5 e 7).

L'analisi peraltro ha evidenziato che le difficoltà di compilazione del verbale dipendono in larga misura dal fatto che nel verbale l'ufficio non deve solo dare atto delle operazioni effettuate e riportare una serie di dati, ma deve anche dare adeguata e puntuale dimostrazione della congruità dei dati stessi, incrociandoli in vario modo.

---

<sup>14</sup> Nelle tornate elettorali precedenti, nelle quali operavano gli Uffici costituiti presso i Tribunali, al termine delle operazioni di proclamazione le buste contenenti i verbali confluivano presso il consiglio regionale.

Com'è noto, infatti, all'ufficio viene richiesto, al momento della chiusura della votazione e prima di iniziare le operazioni di scrutinio, di dare conto della corrispondenza fra il numero delle schede avanzate ed il numero degli elettori non votanti<sup>15</sup>. Tale corrispondenza viene accertata sulla base del numero dei votanti come desumibili dalle liste della votazione. Conclusa questa fase, le liste sono chiuse all'interno di un plico sigillato e immediatamente trasmesse al tribunale competente per territorio.

Successivamente, concluse le operazioni di scrutinio, l'ufficio deve attestare nuovamente la corrispondenza del numero dei votanti (così come accertato nella fase precedente) con i risultati dello scrutinio<sup>16</sup>.

Tutti questi controlli incrociati, già di per sé piuttosto complicati, sono stati resi ulteriormente complessi dopo l'introduzione dell'elezione diretta del Sindaco, che ha comportato l'effettuazione di un doppio scrutinio.

Si è preteso quindi che l'ufficio accertasse la corrispondenza fra numero dei votanti e risultati dello scrutinio, sia con riferimento ai voti validi ai candidati alla carica di sindaco, sia con riferimento ai voti validi espressi alle liste.

Per effettuare quest'ultimo riscontro, tuttavia, occorre conoscere anche il numero di schede nelle quali è stato espresso un voto solo per il candidato sindaco, considerato che la legge ammette anche questa modalità di espressione del voto.

---

<sup>15</sup> Art. 53 del TU 570/1960: *“Decorsa l'ora prevista dall'articolo precedente come termine per la votazione e sgombrato il tavolo delle carte e degli oggetti non necessari per lo scrutinio, presidente:*

*1) dichiara chiusa la votazione;*

*2) accerta il numero dei votanti risultanti dalla lista autenticata dalla Commissione elettorale circondariale nonché da quelle di cui agli articoli 43 e 44 e dai tagliandi dei certificati elettorali”.*

La norma richiedeva quindi di verificare anche la corrispondenza del numero dei votanti risultanti dalle liste con il numero dei tagliandi dei certificati elettorali, che, com'è noto, dal 2000 sono stati sostituiti dalla tessera elettorale permanente. Attualmente i verbali del Ministero dell'Interno non richiedono di indicare anche la corrispondenza tra questi due numeri (votanti risultanti dalle liste e votanti risultanti dal registro delle tessere elettorali), però lo prevedono nelle istruzioni. A queste operazioni di accertamento sono dedicate ben 4 fitte pagine di istruzioni (Cfr. la pubblicazione del Ministero dell'Interno “Istruzione per gli uffici elettorali di sezione” anno 2009, relativa alle elezioni provinciali e comunali).

<sup>16</sup> Art. 68, sesto comma, del T.U. n. 570/1960 : *“Il numero totale delle schede scrutinate deve corrispondere al numero degli elettori che hanno votato. Il presidente accerta personalmente la corrispondenza numerica delle cifre segnate nelle varie colonne del verbale col numero degli iscritti, dei votanti, dei voti validi assegnati, delle schede nulle, delle schede bianche, delle schede contenenti voti nulli e delle schede contenenti voti contestati, verificando la congruità dei dati e dandone pubblica lettura ed espressa attestazione nei verbali.”*

In sostanza, questo riscontro richiede che venga effettuata la seguente operazione: Voti di lista + voti espressi solo per il candidato sindaco + schede bianche + schede nulle = numero votanti.

Tutto ciò però presuppone che gli uffici debbano prendere nota nelle tabelle di scrutinio del numero di schede contenenti voti espressi per il solo candidato sindaco e quindi riportarlo nell'apposita colonna del verbale.

L'analisi dei verbali compiuta dal Servizio elettorale ha rivelato che questa parte del verbale raramente viene compilata correttamente; in molti casi i presidenti rinunciano addirittura a compilarla, presumibilmente perché non la capiscono.

A partire dal 2009, quindi, al fine di semplificare i compiti dell'ufficio e ritenendo questo controllo superfluo, oltre che non richiesto espressamente dalla legge, questo secondo riscontro è stato eliminato.

Peraltro, nell'ambito delle operazioni di riscontro che si sono sopra illustrate, questa è l'unica semplificazione che è stato possibile introdurre, in quanto tutti gli altri controlli sono espressamente previsti dalla legge.

Sembra peraltro trattarsi di una serie di controlli incrociati ideati sul presupposto che nell'Ufficio di sezione possano essere commessi dei brogli. Nella realtà, è sufficiente autenticare una scheda nel corso della votazione e dimenticarsi di prenderne nota perché alla fine i conti non tornino.

Probabilmente, in sistemi caratterizzati da una maggiore fiducia nelle istituzioni, verrebbe ritenuto sufficiente il controllo della corrispondenza fra i votanti e le schede presenti dentro l'urna.

Accertato comunque che, alla luce della normativa vigente, l'unica semplificazione era quella che si è sopra descritta, il Servizio elettorale si è comunque proposto, per quanto possibile, di facilitare il lavoro degli uffici di sezione semplificando quanto più possibile il linguaggio e riformulando alcune parti del testo poco chiare o contraddittorie.

L'attività di analisi dei verbali ci ha indotti inoltre a riflettere sulla reale utilità del volume di istruzioni che viene consegnato ai presidenti di seggio, poiché l'impressione che si è tratta esaminando i verbali è quella che queste istruzioni vengano lette in pochi casi.

A partire dalle elezioni amministrative di quest'anno si è ritenuto quindi di operare un cambiamento radicale nel modo di fornire le istruzioni agli operatori dei seggi, intervenendo su più fronti, tutti comunque improntati ad una semplificazione delle modalità di comunicazione.

In particolare, nel testo del volume contenente le istruzioni tutti i riferimenti normativi sono stati messi in nota, e ciò con l'obiettivo di rendere più scorrevole il testo ed ottenere un linguaggio meno "burocratese".

Inoltre, tutte le istruzioni che si riferivano ad operazioni che devono essere verbalizzate sono state tradotte in "Istruzioni per la compilazione del verbale", che costituisce un fascicolo di poche pagine che viene unito al verbale.

In questo modo, le informazioni essenziali per le operazioni dell'ufficio sono confluite in un fascicoletto di 15 pagine, di facile consultazione perché i paragrafi corrispondono ai paragrafi del verbale. All'interno di questi, inoltre, le informazioni ritenute più importanti o quelle afferenti passaggi più complessi sono state evidenziate con accorgimenti grafici.

Completa le istruzioni una tabella che riepiloga in modo schematico il contenuto e la destinazione delle buste.

In questo modo, il volume di istruzioni è diventato molto più snello: escludendo le pagine dedicate agli esempi di voto, quelle dedicate alle istruzioni sono solamente 36, contro le 136 del Ministero dell'interno.<sup>17</sup>

Completa questo intervento l'inserimento nelle pagine del sito "Internet" dedicate alle elezioni una sezione dedicata alle "Domande frequenti" riferita alle operazioni nel seggio. Anche qui l'obiettivo è di dare risposta ai dubbi operativi che possono sorgere nel corso delle operazioni in modo diretto e veloce.

Come vedremo nelle conclusioni, quest'ultima innovazione rappresenta un passaggio intermedio per avvicinare gli operatori dei seggi alle informazioni presenti nel sito Internet della regione, in vista della progettazione di un corso online a loro dedicato.

## *6. Elezioni regionali. L'Ufficio centrale regionale*

La legge regionale 18 giugno 2007, n. 17 "*Determinazione della forma di governo della Regione Friuli Venezia Giulia e del sistema elettorale regionale, ai sensi dell'articolo 12 dello Statuto di autonomia*", che ha introdotto un'organica disciplina della forma di governo e del sistema di elezione del presidente della Regione e del Consiglio regionale, prevede all'articolo 37 che "*Con legge regionale sarà disciplinato quanto non previsto dalla presente legge in materia di procedimento elettorale e organizzazione*

---

<sup>17</sup> Pubblicazione 2009, citata alla nota 12.

*amministrativa degli uffici elettorali.*” Inoltre, ai sensi dell’articolo 38 della stessa, “Sino all’entrata in vigore della legge regionale recante la disciplina di cui all’art. 37, si applica quanto previsto dall’art. 5, commi 2 e 3, della legge costituzionale 31 gennaio 2001, n. 2” (ovvero la disciplina applicata in occasione delle elezioni regionali del 2003). In sostanza, per poter applicare il nuovo sistema elettorale in occasione delle elezioni regionali del 2008, si rendeva necessario approvare una legge che disciplinasse il procedimento elettorale. Diversamente, si sarebbe dovuto applicare, com’era avvenuto nel 2003, la disciplina transitoria, ovvero il cosiddetto “Tatarellum”.

Ciò non è avvenuto, perché il Servizio elettorale è stato in grado di elaborare e presentare all’approvazione della Giunta regionale e del Consiglio regionale, in circa sei mesi, il progetto di legge che poi è diventato la l.r. 28/2008, che reca la disciplina del procedimento per l’elezione del Presidente e del Consiglio regionale, nonché l’organizzazione degli uffici elettorali, attraverso un testo organico che tiene conto delle novità introdotte dalla legge regionale 17/2007.

Con l’adozione di questa legge, è stato raggiunto l’obiettivo, che era fallito, come abbiamo visto, in relazione alle elezioni comunali e provinciali, di una semplificazione della legislazione in materia di elezioni regionali: in un unico *corpus* normativo sono state riunite le disposizioni inerenti il procedimento elettorale preparatorio, la votazione, lo scrutinio, l’attribuzione dei seggi e la proclamazione degli eletti, nonché l’informatizzazione delle operazioni elettorali, la propaganda elettorale e il regime delle spese, evitando per quanto possibile la sovrapposizione di disposizioni statali e regionali in materia.

La legge, quindi, riducendo al minimo indispensabile i rinvii alla normativa statale, costituisce un “*testo unico*” delle norme in materia di procedimento elettorale da applicarsi in occasione delle elezioni regionali, anche nell’ipotesi di contemporaneo svolgimento di altre elezioni di competenza regionale.

L’approvazione della legge inoltre ha rappresentato un’occasione importante per introdurre diverse semplificazioni del procedimento elettorale, intese soprattutto come semplificazioni qualitative delle operazioni elettorali. Ciò significa che, pur mantenendo tutte le fasi ed operazioni che scandiscono il procedimento elettorale – e ciò a garanzia della regolarità dello svolgimento delle consultazioni – le modalità di svolgimento delle stesse sono state rese più semplici ed efficienti.

L’innovazione più importante, in questo senso, è la disciplina della composizione e del funzionamento dell’Ufficio centrale regionale, organo cui è stata attribuita la competenza in ordine agli adempimenti precedenti

(presentazione e ammissione delle candidature) e successivi (attribuzione dei seggi e proclamazione degli eletti) alle operazioni di votazione e di scrutinio.

L'Ufficio centrale regionale disciplinato dalla l.r. 28/2007 è un organo costituito presso l'amministrazione regionale e sostituisce gli organi che la previgente disciplina (l.r. 20/1968 e l. 43/1995, cd Tatarellum) istituiva presso i Tribunali e la Corte d'appello. Si è ritenuto, con tale scelta, di recepire l'orientamento della Corte costituzionale, secondo il quale la riserva di legge statale in materia di ordinamento giudiziario di cui all'articolo 108 della Costituzione impedisce alla Regione di attribuire con propria legge competenze ad organi del potere giudiziario<sup>18</sup>.

Occorre anche precisare che la riserva allo Stato della potestà legislativa in materia di ordinamento giudiziario e di *status* dei magistrati non comprende la materia elettorale, atteso che dalla legislazione elettorale stessa si desume che le competenze in materia di ammissione delle candidature, di attribuzione dei seggi e proclamazione degli eletti – tradizionalmente attribuite ad organi giurisdizionali – sono tuttavia funzioni amministrative e quindi non necessariamente proprie della magistratura, tant'è che nelle elezioni comunali sono attribuite ad organi amministrativi, quali sono le Commissioni elettorali circondariali e l'Adunanza dei presidenti di seggio.

Atteso quindi che non era possibile e nemmeno necessario attribuire le competenze di cui si tratta ad organi del potere giudiziario, nella disciplina di questo organo si è ritenuto rilevante garantire da un lato un elevato livello di professionalità in capo ai soggetti chiamati a farne parte, dall'altro che le procedure attribuite alla loro competenza – in particolare quelle relative all'ammissione delle candidature – fossero improntate a criteri di accentuate garanzie di imparzialità ed obiettività.

La previsione di un organo regionale competente all'ammissione delle candidature, alla attribuzione dei seggi e alla proclamazione degli eletti ha consentito naturalmente di introdurre l'informatizzazione anche in queste fasi del procedimento elettorale, come previsto dall'articolo 31 della legge statutaria<sup>19</sup>; di contro, siffatta innovazione non sarebbe stata possibile qualora

---

<sup>18</sup> Va ricordato che la medesima scelta era già stata operata in precedenza dalla Provincia Autonoma di Trento (legge provinciale 2/2003, applicata in occasione delle elezioni provinciali del 2003 e successivamente del 2008) e ciò in seguito ad una pronuncia dell'Alta Corte che aveva espresso il principio dell'impossibilità di attribuire con legge regionale incarichi amministrativi ai magistrati.

<sup>19</sup> Art. 31 della l.r. 17/2007: *“Nel rispetto dei principi di cui all'articolo 48 della Costituzione e al fine di favorire la partecipazione degli aventi diritto al voto e la trasparenza delle*

si fosse continuato ad operare attraverso gli uffici costituiti presso i Tribunali e la Corte d'appello.

L'Ufficio centrale regionale è dunque un organo costituito presso l'Amministrazione regionale, composto da sei componenti effettivi e tre supplenti, nominati entro cinque giorni dalla fissazione della data delle elezioni con decreto del Presidente della Regione e scelti tra magistrati a riposo, docenti universitari in materie giuridiche e segretari comunali e provinciali a riposo. Tali designazioni sono di competenza, nell'ordine, della Corte d'appello di Trieste, dei Rettori dell'Università di Udine e di Trieste e dell'Agenzia regionale dei segretari comunali e provinciali.

La legge prevede che l'Ufficio centrale regionale si avvale, per i compiti di segreteria e per tutte le operazioni di sua spettanza, della struttura regionale competente in materia elettorale ed eventualmente di uno o più esperti, con attribuzioni esclusivamente tecniche.

L'incardinamento dell'ufficio presso il Servizio elettorale ha consentito di coadiuvare l'organo di tutto il supporto tecnico-operativo necessario per l'espletamento delle operazioni di sua competenza. Ciò non sarebbe stato possibile (e difatti non era mai accaduto) se si fosse continuato ad operare con gli uffici costituiti presso i tribunali, per la naturale resistenza dei magistrati ad operare secondo le direttive impartite da uffici della pubblica amministrazione.

Vediamo quindi ora in dettaglio come sono state svolte le competenze attribuite al neo costituito organo.

#### a. – Ricezione e ammissione candidature

Come accennato più sopra, con l'entrata in vigore della legge regionale 28/2007 nelle elezioni regionali del 13 e 14 aprile 2008 anche la fase di ammissione delle candidature è stata attratta nella sfera di competenze dell'Ufficio centrale regionale.

Nelle giornate dedicate 13 gruppi di liste circoscrizionali hanno depositato le candidature, per un totale di 61 liste e 485 candidati alla carica di consigliere regionale.

Di questi, 8 gruppi avevano l'obbligo di raccolta delle sottoscrizioni, essendo esclusi da tale obbligo solamente i partiti o i gruppi politici che nell'ultima elezione del Consiglio regionale avevano presentato candidature con un proprio contrassegno ottenendo almeno un seggio.

---

*operazioni elettorali, la Regione Friuli Venezia Giulia favorisce il ricorso alle nuove tecnologie in ogni fase del procedimento elettorale, inclusa la votazione e lo scrutinio”.*

L'Ufficio centrale regionale ha svolto quindi sugli atti depositati i controlli prescritti dalla legge, provvedendo a verificarne la completezza e la regolarità. In tal modo, a differenza di quanto avveniva sotto la previgente disciplina giuridica, il controllo circa l'ammissione delle liste circoscrizionali e l'ammissione dei contrassegni è stato effettuato contestualmente da un solo organo.<sup>20</sup>

Infine, l'Ufficio centrale regionale, con il supporto della struttura competente in materia elettorale, ha svolto la prescritta attività di controllo sulle sottoscrizioni depositate a corredo delle dichiarazioni di presentazione delle candidature al fine di verificare la sussistenza dei requisiti di validità richiesti dalla legge, riuscendo a svolgere l'intero controllo, su di un numero complessivo di sottoscrizioni pari a 36.513 in soli tre giorni.

È importante sottolineare che, diversamente da quanto avviene quando le operazioni si svolgono presso i Tribunali, le sottoscrizioni e le autenticazioni sono state controllate una ad una. L'incardinamento dell'Ufficio presso il Servizio elettorale ha consentito infatti di mettere a sua disposizione un gruppo di lavoro preposto esclusivamente al controllo delle sottoscrizioni, e come vedremo successivamente, all'ufficializzazione dei risultati elettorali<sup>21</sup>.

#### b. – Attribuzione dei seggi e proclamazione degli eletti

Svolte le operazioni di votazione e di scrutinio presso i singoli seggi, gli Uffici elettorali di sezione hanno provveduto a trasmettere al Servizio elettorale le buste contenenti le schede valide, le bianche, le nulle, le tabelle di scrutinio e il verbale.

A partire dal giorno successivo alla ricezione, l'Ufficio centrale regionale ha proceduto, preliminarmente, al riesame delle schede contenenti voti contestati e provvisoriamente non attribuiti, decidendo sull'assegnazione o meno degli

---

<sup>20</sup> Con ciò sono stati evitati alla radice gli inconvenienti verificatisi nelle elezioni regionali del 2003, allorché i 5 Uffici circoscrizionali, costituiti presso i tribunali, e l'Ufficio centrale regionale, costituito presso la Corte d'Appello, interpretando in modo non uniforme le disposizioni concernenti il numero di sottoscrizioni richieste per la presentazione delle liste, avevano assunto decisioni difformi in ordine all'ammissione delle liste stesse. Nonostante poi si fosse riusciti ad ottenere un'uniformità di decisioni, richiedendo agli uffici di ripronunciarsi sull'ammissione delle liste in via di autotutela amministrativa, il tutto ha inevitabilmente dato origine ad una serie di ricorsi al TAR (10 ricorsi solo nella fase di presentazione delle candidature).

<sup>21</sup> Tale capillare attività di verifica non è stata priva di effetti: due gruppi di liste sono stati esclusi perché in seguito all'annullamento di un certo numero di sottoscrizioni non raggiungevano il numero minimo richiesto dalla legge.

stessi e redigendo un apposito verbale distintamente per ciascun Comune. In sostanza, sono state esaminate complessivamente n. 2.756 schede elettorali contenenti voti contestati e provvisoriamente non attribuiti al Presidente, alle liste e ai candidati, per un totale di 103 sezioni elettorali coinvolte, ripartite in 50 Comuni<sup>22</sup>. Questa attività ha impegnato l'Ufficio per due giorni.

Terminata tale fase, nella mattina di venerdì 18 aprile l'Ufficio ha dato inizio alle operazioni di attribuzione dei seggi che si sono svolte completamente con modalità automatizzate.

Il sistema utilizzato ricalca sostanzialmente quello predisposto per le elezioni comunali. Sono stati quindi utilizzati i dati (voti ai candidati alla carica di Presidente, voti alle liste e voti di preferenza ai candidati consiglieri) inseriti nel sistema AscotWeb Elezioni da parte dei singoli Comuni. Tali dati, dopo essere stati verificati con i risultati riportati nei verbali delle 1.378 sezioni della Regione dal gruppo di lavoro a supporto dell'ufficio centrale, sono stati elaborati dalla routine di calcolo presente nel sistema AscotWeb Elezioni, che ha fornito in modo automatico i dati necessari per le operazioni di attribuzione dei seggi. In particolare il sistema ha fornito le stampe riepilogative riferite ai voti validi ottenuti, in tutte le sezioni della Regione, dai candidati Presidenti, dalle liste e dai candidati Consiglieri (cifra elettorale circoscrizionale e regionale), elaborando di questi ultimi anche la graduatoria.

Successivamente, sulla base di tali risultanze, il sistema ha individuato i gruppi di liste ammessi alla ripartizione dei seggi, ha provveduto a calcolare il riparto degli stessi tra i gruppi di liste di maggioranza e di minoranza, nonché a ripartire i seggi nelle cinque circoscrizioni, producendo le relative stampe da allegare al verbale.

È interessante notare come questa attività si sia svolta nell'arco di una sola giornata, pertanto, considerando le due giornate impiegate per il riesame dei

---

<sup>22</sup> In particolare, il 90% per cento circa dei voti contestati e provvisoriamente non attribuiti va ricondotto alle modalità di esercizio del voto in favore delle liste. Infatti, la scelta di uno dei due candidati alla carica di Presidente di contraddistinguere la propria candidatura con i simboli delle forze politiche della propria coalizione, ha portato molti elettori ad esprimere il voto a favore delle liste segnando uno dei contrassegni riportati nello spazio riservato al candidato Presidente, anziché nello spazio dove erano riportati i contrassegni di lista. Di fronte a tale situazione, molti Uffici di sezione hanno raccolto le contestazioni dei rappresentanti di lista presenti, rimettendo il giudizio di merito all'Ufficio centrale regionale (articolo 52, comma 2, della legge regionale 28/2007).

voti contestati, in tre giorni l'Ufficio è stato in grado di produrre il verbale di proclamazione del Presidente e dei 59 consiglieri regionali.

### *7. Voto elettronico*

Un Servizio elettorale all'avanguardia nell'utilizzo delle tecnologie informatiche nel procedimento elettorale non poteva non cimentarsi nell'esperienza del voto elettronico

Il voto elettronico è stato sperimentato per la prima volta nelle elezioni regionali del 2003.

Questa sperimentazione aveva interessato quattro sezioni elettorali di altrettanti Comuni della Regione, all'interno delle quali era stato creato un seggio virtuale: gli elettori, dopo aver espresso il voto nel modo tradizionale, avevano espresso la propria scelta anche su una scheda elettronica. Per tale operazione, era stato adottato il sistema touch – screen, per cui, toccando con un dito uno dei simboli visualizzati sullo schermo del “totem” installato nel seggio – ove era riprodotta una scheda elettorale virtuale corrispondente a quella reale – era possibile dare il voto alla lista e al candidato prescelto.

La sperimentazione aveva coinvolto inoltre la fase di pre – voto, relativa al riconoscimento dell'elettore che è stato identificato utilizzando la carta di identità elettronica.<sup>23</sup>

A conclusione delle operazioni di voto è stato possibile acquisire, in pochi minuti, i risultati, che naturalmente non rivestivano carattere di ufficialità.

L'esito della sperimentazione era stato ritenuto positivo, sia dal punto di vista della partecipazione degli elettori, sia dal punto di vista tecnico della funzionalità del sistema allestito.

Alla prima sperimentazione ne è seguita una seconda, nel 2006, che ha interessato le elezioni comunali in due sezioni elettorali (su quattordici) nel comune di San Vito al Tagliamento (Pordenone) e una sezione elettorale (unica) nel comune di Moraro (Gorizia).

Nel Comune di Moraro la nuova sperimentazione, rispetto alla precedente, prevedeva la novità di coinvolgere l'intero corpo elettorale, il che ha consentito di giungere alla definizione dei risultati finali, producendo in tempo reale un report recante i risultati dello scrutinio e la composizione del

---

<sup>23</sup> Tre delle quattro sedi prescelte rientravano infatti nel programma di sperimentazione CIE del Ministero dell'Interno.

consiglio comunale. In linea con le aspettative, i risultati dello scrutinio elettronico hanno riprodotto, salvo minimi scostamenti in termini percentuali, i risultati ufficiali.

In questa occasione, un questionario rivolto agli elettori all'uscita dal seggio aveva consentito di verificare l'impatto sociale della sperimentazione.

Complessivamente, oltre il 90% degli elettori si era dichiarato favorevole all'introduzione del voto elettronico ed il 75% circa avevano descritto come facile l'utilizzo del sistema di voto elettronico. Alla domanda di esprimere un giudizio sulla sicurezza della postazione da 1 (sicuro) a 4 (non sicuro), quasi l'80% ha espresso valori uguali a 1 e 2.

Ritenendo esaurita la fase della sperimentazioni, nel 2007 si è introdotto il voto elettronico con efficacia legale in un referendum consultivo per la fusione di 2 comuni <sup>24</sup>. In questa occasione il voto elettronico è stato utilizzato con piena efficacia legale, secondo le disposizioni approvate con apposita legge regionale <sup>25</sup>.

È stato utilizzato il sistema di voto del progetto ProVotE della Provincia di Trento, che prevede una macchina di voto con sistema touch-screen collegato ad una stampante che produce una stampa del voto che viene verificata dall'elettore prima che questo sia registrato nel sistema elettronico <sup>26</sup>.

L'impatto sociale del nuovo sistema di voto per gli elettori dei 2 comuni interessati è stato senz'altro positivo: la ricerca sociale condotta dal Dipartimento di Sociologia di Trento ha evidenziato che l'esperienza è stata vissuta in modo positivo dalla maggioranza degli elettori.

Sorprendente è la valutazione del voto elettronico rispetto a quello cartaceo. Il primo ha ottenuto una valutazione migliore per tutti i seguenti aspetti: velocità, facilità, segretezza e sicurezza.

Infine, nove intervistati su dieci si sono detti favorevoli all'introduzione del voto elettronico.

---

<sup>24</sup> La consultazione referendaria con voto elettronico ha interessato complessivamente 1.084 elettori (dei quali 677 a Campolongo al Torre e 407 a Tapogliano) con un'affluenza pari al 51,58% (47,41% a Campolongo al Torre e 59,21% a Tapogliano). È interessante notare che nei Comuni di Attimis e Faedis, dove si è svolto un analogo referendum consultivo, ma con modalità tradizionali, l'affluenza è stata del 50,74%.

<sup>25</sup> Legge regionale 27 luglio 2007, n. 18.

<sup>26</sup> Trattasi del sistema "voter-verified-paper-ballot",

Se quindi, da un punto di vista dell'impatto sociale l'iniziativa è stata senz'altro positiva, non altrettanto lo è stata sul piano tecnico.

Bisogna infatti dire che in sede di progettazione dell'iniziativa ci si è posti il problema dell'affidabilità del sistema di voto utilizzato. In altre parole, si è ritenuto necessario individuare delle procedure finalizzate a garantire la sicurezza del sistema di voto utilizzato.

La soluzione è stata quella di prevedere un procedimento di controllo del sistema di voto elettronico, finalizzata ad accertare il raggiungimento di uno standard in termini di funzionalità, sicurezza, accuratezza e affidabilità. Tuttavia, si è dovuto riscontrare che attualmente in Italia non esistono standard riconosciuti ed enti autorizzati a certificare macchine di voto, né appaiono applicabili in Italia, nel breve termine e allo stato attuale del sistema normativo, processi consolidati in altre realtà, come la procedura americana.

Per tale ragione, si è dovuto porre rimedio alle carenze dell'ordinamento, con una preventiva definizione da parte della Giunta regionale degli standard tecnici cui le macchine di voto e ogni altro componente hardware e software del sistema di voto dovevano risultare conformi e prevedendo la costituzione di una commissione per la verifica degli standard tecnici, composta da esperti designati da Università o Istituti di ricerca, esterni all'Amministrazione Regionale a garanzia della "terzietà" dell'organismo.

È successo quindi che, mentre la macchina organizzativa procedeva per far votare gli elettori di Campolongo al Torre e Tapogliano con modalità elettroniche, la commissione di esperti testava le macchine di voto ed il sistema software collegato, sollevando diverse riserve.

In particolare, alcuni requisiti erano risultati "non soddisfatti in corrispondenza di particolari malfunzionamenti o sequenze di comandi", altri erano risultati "intrinsecamente non verificabili"; un esiguo numero di requisiti, infine, è risultato non soddisfatto.

Peraltro, pur in presenza di una attestazione non completamente positiva, dopo un attenta valutazione che ha coinvolto anche i componenti della Commissione, si era deciso di dar corso all'applicazione del sistema di voto elettronico nel referendum consultivo del 25 novembre in quanto, visto l'esiguo numero di elettori coinvolti, i rischi di malfunzionamento erano da considerarsi assolutamente trascurabili. Nel contempo, peraltro, poiché i requisiti non soddisfatti erano per lo più riferiti a casi di malfunzionamento del sistema, si era ritenuto di implementare il livello di assistenza tecnica.

A questo “incidente di percorso” bisogna aggiungere che l’allestimento dei seggi elettronici ha richiesto un notevole impegno in termini organizzativi e di attività da parte di personale tecnico preposto.

In sostanza quindi, pur riconfermando l’esito positivo dell’iniziativa in termini di impatto sociale, l’esperienza acquisita ha evidenziato che – allo stato attuale – il voto elettronico non sembra ancora applicabile su larga scala.

Da un lato, infatti, il procedimento di verifica degli standard tecnici ha dimostrato che un sistema di voto elettronico che possa definirsi sicuro in termini assoluti non esiste; è chiaro quindi che proporlo anche in un’elezione comunale di un piccolo comune con un normale tasso di conflittualità può diventare problematico.

Dall’altro, sembra che allo stato attuale in termini di costi il voto cartaceo sia ancora il più conveniente. Al costo delle macchine di voto e del software bisogna infatti aggiungere le spese di installazione e dell’assistenza tecnica necessaria. È evidente, peraltro, che un’assistenza tecnica capillare estesa ad un numero elevato di seggi comporterebbe un insostenibile aumento dei costi della votazione.

## *8. Conclusioni*

Abbiamo sin qui cercato di riassumere i primi undici anni di esperienza del Servizio elettorale della Regione FVG, focalizzando l’attenzione sulle innovazioni introdotte nell’ambito delle procedure elettorali.

Relativamente alle elezioni comunali, si è visto come molte semplificazioni possono essere introdotte senza dover necessariamente intervenire sulla disciplina del procedimento e quali siano i vantaggi della applicazione dell’informatica ad alcuni passaggi del procedimento elettorale.

Nella parte dedicata alle elezioni regionali, si è visto che innovazioni radicali nelle procedure elettorali possono essere introdotte solamente modificando la relativa disciplina; in particolare, l’adozione di una legge ha consentito di estromettere il potere giudiziario da alcuni momenti tipici del procedimento, garantendo comunque la correttezza e l’imparzialità delle procedure.

Naturalmente, i margini di semplificazione e di modernizzazione del procedimento elettorale sono ancora tanti e qui mi limiterò a citarne alcuni.

Credo innanzitutto di poter affermare che se l’esperienza delle elezioni regionali del 2008 in FVG ha dimostrato che è possibile gestire un procedimento elettorale complesso – qual è quello regionale – senza

coinvolgere uffici costituiti da magistrati, e ciò senza che venga meno la regolarità del procedimento, la stessa innovazione potrebbe essere introdotta nelle elezioni provinciali e nei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, nelle quali continuano ad operare uffici costituiti presso i Tribunali.

In particolare, per quanto riguarda le elezioni provinciali, il paradigma potrebbe essere quello adottato per le elezioni regionali: un organo costituito presso l'amministrazione regionale, competente all'esame delle candidature, all'attribuzione dei seggi e alla proclamazione degli eletti, ed operante con il supporto tecnico operativo del Servizio elettorale.

Per quanto riguarda elezioni comunali, qui l'argomento si fa un po' più complesso. Com'è noto, per queste elezioni la competenza all'ammissione delle candidature è attribuita alle Commissioni elettorali circondariali. Trattasi di organi la cui composizione complessa non consente di individuare un loro incardinamento in alcuna amministrazione<sup>27</sup>.

E' noto anche che le Commissioni elettorali circondariali sono competenti anche in materia di tenuta e revisione delle liste elettorali, dovendo controllare le relative operazioni compiute dal responsabile dell'ufficio elettorale in veste di Ufficiale elettorale.

Da tempo i responsabili degli uffici elettorali comunali auspicano una semplificazione delle attività di controllo sulle liste elettorali, e più in generale, delle operazioni di tenuta e revisione delle liste elettorali stesse. Su questa materia, naturalmente, non avendone competenza, la Regione non può che registrare le richieste che provengono dai comuni e tutt'al più farsi parte attiva per rappresentarle al Ministero dell'interno.

Per quanto invece riguarda le operazioni di ammissione delle candidature, la piena competenza in materia elettorale della Regione FVG consentirebbe di

---

<sup>27</sup> Il D.P.R. n. 223/1967 (Testo unico delle leggi per la disciplina dell'elettorato attivo e per la tenuta e revisione delle liste elettorali) prevede che presso ogni comune capoluogo di circondario giudiziario venga costituita, con decreto della Corte d'appello, una commissione elettorale circondariale presieduta dal prefetto o da un suo delegato e composta da 4 componenti effettivi e da quattro supplenti, dei quali 1 designato dal Prefetto nell'ambito dei dipendenti dello stato con qualifica non inferiore alla settima, 3 designati dal consiglio provinciale, nell'ambito degli elettori dei comuni del circondario forniti del titolo di studio di scuola media di primo grado (artt. 21 eseguenti). La legge prevede inoltre che nei circondari con popolazione superiore a 50.000 abitanti possono essere costituite sottocommissioni elettorali, una per ogni 50.000 abitanti o frazione. Il collegamento tra sede di uffici giudiziari e comune fa sì che il comune di Erto e Casso (Pordenone), compreso nel distretto giudiziario di Belluno (Regione Veneto), sia sottoposto alla CeCir di Belluno.

prevedere anche per questo tipo di elezioni degli organi nuovi di nomina regionale, istituendo un albo regionale sulla falsariga dell'albo dei Presidenti di seggio. Ciò consentirebbe di organizzare un'adeguata formazione nei confronti dei soggetti chiamati a far parte di questi organi, che appare sempre più opportuna data la delicatezza di questa fase del procedimento elettorale, e garantirebbe inoltre uniformità sia nelle procedure adottate sia nelle decisioni assunte nell'intero territorio regionale.

Per quanto invece riguarda le operazioni di attribuzione seggi e proclamazione degli eletti, le innovazioni informatiche introdotte dimostrano che potrebbe sicuramente essere ridotto il numero dei componenti dell'Adunanza dei presidenti, prevedendo al massimo tre componenti.

Da ultimo, anche per quanto riguarda i Presidenti di seggio sembra che i tempi siano maturi per pensare ad una gestione dell'albo diversa da quella attuale, che vede coinvolti anche per questo aspetto, senza che ciò risponda ad una reale finalità in termini di regolarità del procedimento elettorale, gli organi del potere giudiziario.

Inoltre, sempre sul tema dei Presidenti di seggio, credo che occorra pensare ad una formazione che utilizza le moderne tecnologie, in sostituzione dei vecchi testi di istruzioni scritti in perfetto burocratese e che sembrano pensati per complicare il lavoro nei seggi, piuttosto che facilitarlo.

In questo senso, il Servizio elettorale si sta impegnando in un progetto che prevede la formazione dei Presidenti di seggio con le modalità dell'e-learning.

## Indice

Introduzione a cura di Carlo Fusaro (Presidente della SISE, società italiana studi elettorali)	pag.	3
<b>Relazioni introduttive</b>	»	7
<b>Regional Elections in Comparative Perspective: Variations in Political Space</b> a cura di K. Detterbeck.	»	9
<b>Regole di voto ed elezioni nei comuni europei: una ricognizione comparata</b> a cura di A. Di Virgilio.	»	47
<b>I sistemi elettorali regionali in Italia</b> a cura di G. Tarli Barbieri	»	81
<b>Elezioni comunali nella storia d'Italia</b>	»	167
- Presentazione a cura di C. Baccetti	»	169
- Le elezioni del 31 marzo 1946 ad Empoli: il consolidamento del "Comune democratico" a cura di C. Baccetti.	»	173
- Le elezioni in provincia di Ragusa. Differenziazioni tipologiche e topologiche (1946 - 2009) a cura di M. Cerruto e F. Raniolo.	»	199
- Corpo elettorale e comportamento di voto in tarda età liberale. Il caso di Torino (1900 - 1913) a cura di D. Tabor.	»	235
<b>Di alcuni aspetti delle elezioni regionali</b>	»	251
- Presentazione a cura di M. Caciagli.	»	253

- Elezioni regionali e Grande coalizione in Germania negli anni del governo Merkel (2005-2009) a cura di S. Bolgherini e F. Grotz.	pag. 257
- Quindici splendide quarantenni. Gli eletti nelle regioni italiane dal 1970 a oggi a cura di G. Citroni.	» 279
- La ripartizione dei seggi tra partiti e territorio nelle elezioni regionali a cura di N. D'Amelio.	» 299
- Le elezioni regionali in Italia: tra <i>first e second order</i> a cura di F. Sozzi.	» 321
<b>I partiti etnoregionalisti</b>	» 341
- Presentazione a cura di V. Cuturi	» 343
- L'evoluzione del Movimento per l'Autonomia. Offerta politica e consenso elettorale attraverso cinque competizioni in quattro anni a cura di V. Cuturi e S. Gozzo.	» 347
- Partiti e territorio tra etnoregionalismi, localismi e ...personalismi: misure e modelli spaziali per l'analisi della diffusione del consenso elettorale a cura di R. D'Agata e V. Tomaselli.	» 371
- Elections Governments and MP's in Sub-national Spain. The role of Non-State-Wide Parties a cura di J.M. Reniu.	» 399
- Local political parties in the Czech Republic a cura di P. Saradin.	» 429
<b>La specificità del voto locale</b>	» 441
- Presentazione a cura di F. Venturino	» 443
- Le elezioni regionali e amministrative del 2008-2009 in Friuli Venezia Giulia: specificità normative, analisi dei risultati e raffronto con i precedenti turni elettorali a cura di S. Bandini.	» 447

- Offerta e mobilitazione nel voto comunale in Italia. Una comparazione tra le elezioni del 2004 e del 2009 a cura di E. Borrone. pag. 483
- Dal voto politico al voto amministrativo, analisi dei flussi elettorali 2009 nel comune di Perugia a cura di B. Bracalente, A. Forcina e M. Gnaldi. » 513
- Differenziali di partecipazione tra elezioni ed effetto traino a cura di P. Colloca e D. Tuorto. » 525
- Il voto diviso in contemporanea (o quasi) in consultazioni locali e nazionali a cura di R. De Luca » 541
- Las elecciones municipales de 2007 en España ¿Entre el primer o el segundo orden? a cura di I. Delgado Sotillos. » 563
- La riforma elettorale nei comuni minori. L'osservazione in una piccola comunità del Mezzogiorno a cura di D. Fruncillo. » 589
- The mirror has not really broken. The dissimilarity between national and local elections in Vienna between 1945 and 2008 is party specific a cura di W. Pleschberger. » 625

## **La mobilitazione elettorale** » 649

- Presentazione a cura di G. Legnante » 651
- Tra nazionale e locale. L'avvio della campagna per le regionali in Piemonte a cura di G. Bobba e F. Roncarolo. » 653
- Pratiche d'uso di sondaggi e ricerche da parte degli attori politici in contesti locali a cura di M. Cocco. » 677
- Vicine, e pur diverse. L'influenza delle regole sulle campagne elettorali e sulla mobilitazione: due competizioni a confronto a cura di R. Sampugnaro. » 699
- Primarie. Ricette di partecipazione per partiti in cerca di leaders (e di legittimazione) a cura di A. Seddone e M. Valbruzzi. » 727

**Problemi della rappresentanza politica** pag. 763

- Presentazione » 765  
a cura di M. Barisione
- Meccanismi di riproduzione del ceto politico locale in una città del Mezzogiorno » 769  
a cura di L. Montesanti.
- Voto “ad personam” e frammentazione delle assemblee elettive nelle regioni italiane » 793  
a cura di F. Musella.
- Le regole per la formazione della rappresentanza in uscita: la disciplina dei gruppi consiliari » 817  
a cura di M. Rubechi.

**L'organizzazione delle elezioni** » 833

- Presentazione » 835  
a cura di D. Comero
- Varianti in corso d'opera: soglia 4% per le regionali 2010. Test sul caso Lombardia » 841  
a cura di D. Comero.
- Al libero mercato dei rappresentanti di lista. Come farsi eleggere pescando voti fuori collegio » 859  
a cura di V. Mete.
- Organizzare e gestire le elezioni: l'esperienza della regione autonoma Friuli Venezia Giulia. Criticità, innovazioni introdotte e prospettive » 871  
a cura di A. Pecile.







Finito di stampare  
nel mese di maggio 2010  
presso  
F.lli Scaravaglio & C. - Torino



