

SISTEMA ELETTORALE

Sistema elettorale comunale, dinamica politico-partitica e stabilità di governo. Un bilancio a trent'anni dall'introduzione della legge 81/1993*

SOMMARIO: **1.1.** Trent'anni di elezioni comunali: interrogativi di ricerca e prospettive di analisi. **2.** La partecipazione. **3.** Il formato della competizione. **4.** La frammentazione partitica. **5.** La stabilità dei governi. **6.** Conclusioni.

DI ALESSANDRO CHIARAMONTE

ABSTRACT: Il contributo illustra un possibile bilancio, trascorsi trent'anni dalla sua introduzione, degli effetti che la legge n. 81 del 1993 ha determinato sulla competizione politico-elettorale e sulla stabilità dei governi a livello comunale. L'arco di tempo in questione è infatti abbastanza lungo da scongiurare interpretazioni episodiche o contingenti, quali risulterebbero da analisi di breve periodo. Tuttavia, la semplice osservazione empirica dei dati relativi agli scorsi trent'anni di elezione diretta del sindaco e della contestuale elezione del consiglio comunale può non essere di per sé sufficiente a restituire un quadro esaustivo di ciò che si vuole indagare. Infatti, è inevitabile chiedersi se e quanto la dinamica politico-partitica locale abbia risentito, oltre che del mutato assetto istituzionale, anche dell'influenza della stessa dinamica a livello nazionale e se, dunque, non si rischi di attribuire al nuovo sistema elettorale e alla nuova forma di governo in vigore dal 1993 quello che invece è il prodotto di una "contaminazione" tra livelli diversi di governo.

ABSTRACT: *The contribution illustrates a possible assessment, thirty years after its introduction, of the effects that law no. 81 of 1993 determined political-electoral competition and the stability of governments at municipal level. The time period in question is in fact long enough to avoid episodic or contingent interpretations, such as would result from short-term analyses. However, the simple empirical observation of the data relating to the last thirty years of direct election of the mayor and the simultaneous election of the city council may not in itself be sufficient to provide an exhaustive picture of what we want to investigate. In fact, it is inevitable to ask whether and to what extent the local political-party dynamics have been affected, in addition to the changed institutional structure, also by the influence of the same dynamics at a national level and whether, therefore, there is no risk of attributing to the new electoral system and the new form of government in force since 1993 which is instead the product of a "contamination" between different levels of government.*

1. Trent'anni di elezioni comunali: interrogativi di ricerca e prospettive di analisi

I trent'anni trascorsi dalla sua introduzione offrono l'occasione di trarre un bilancio degli effetti che la legge 25 marzo 1993 n. 81 ha determinato sulla competizione politi-

* Il saggio rielabora l'intervento al convegno, promosso dalla Rivista, "Sindaci e Amministrazioni Comunali a Trent'anni dalla Legge n. 81/1993 sull'elezione diretta". Venezia, 3 novembre 2023

co-elettorale e sulla stabilità dei governi a livello comunale. L'arco di tempo in questione è infatti abbastanza lungo da scongiurare interpretazioni episodiche o contingenti, quali risulterebbero da analisi di breve periodo. Tuttavia, la semplice osservazione empirica dei dati relativi agli scorsi trent'anni di elezione diretta del sindaco e della contestuale elezione del consiglio comunale può non essere di per sé sufficiente a restituire un quadro esaustivo di ciò che vogliamo indagare. Infatti, è inevitabile chiedersi se e quanto la dinamica politico-partitica locale abbia risentito, oltre che del mutato assetto istituzionale, anche dell'influenza della stessa dinamica a livello nazionale e se, dunque, non si rischi di attribuire al nuovo sistema elettorale⁽¹⁾ e alla nuova forma di governo in vigore dal 1993 quello che invece è il prodotto di una "contaminazione" tra livelli diversi di governo.

In effetti, il paradigma interpretativo prevalente del comportamento di elettori e partiti a livello locale in Italia è stato a lungo quello della teoria delle *second-order elections*⁽²⁾, secondo cui in elezioni subnazionali – come quelle comunali – gli elettori tendono a votare in maniera tale da perseguire esiti desiderabili rispetto al governo nazionale, che costituisce la posta in gioco principale, sovraordinata a quelle in palio ad altri livelli di governo. Tuttavia, più recentemente si è affermata una diversa prospettiva, che vede le elezioni subnazionali come autonome e distinte da quelle nazionali, non foss'altro a causa dei processi di de-nazionalizzazione del voto in corso ormai da almeno un paio di decenni⁽³⁾.

Quale che sia l'interpretazione più aderente alla realtà empirica – cosa che comunque verificheremo conclusivamente –, per tentare di separare gli effetti "propri" della legge 25 marzo 1993 n. 81 dagli eventuali effetti di "contaminazione", occorre condurre le nostre analisi sui vari aspetti della competizione politico-elettorale e del governo a livello locale tenendo conto dei contestuali sviluppi delle stesse dinamiche a livello nazionale. Anche perché quest'ultime, come noto, hanno seguito un andamento non lineare, caratterizzato dapprima dalla progressiva affermazione di un sistema partitico bipolare (1994-2001), che ha vissuto la sua "età d'oro" per un decennio (2001-2011), e più recentemente dalla de-istituzionalizzazione del sistema partitico⁽⁴⁾, che ha fatto collassare l'assetto bipolare senza tuttavia sostituirlo con una configurazione stabile. In particolare, cercheremo di verificare se le dinamiche politico-elettorali locali e nazionale siano state (ulteriormente?) divergenti dopo il 2008, all'apice cioè della stagione

1 Sui vari aspetti del sistema elettorale derivante dalla legge 81/1993, e dalle successive modificazioni, rimando per tutti a G. TARLI BARBIERI, *I sistemi elettorali comunali anche alla luce delle elezioni del maggio 2015: ripensare la rivoluzione del 1993?*, in *Le Regioni*, 3/2015, 705-762.

2 K. REIF-H. SCHMITT, *Nine second-order national elections—a conceptual framework for the analysis of European Election results*, in *European Journal of Political Research*, n. 1/1980, 3-44.

3 R. DANDROY-A. SCHAKEL, a cura di, *Regional and national elections in Western Europe: territoriality of the vote in thirteen countries*, London, Springer, 2013. A. SCHAKEL, *Regional and National Elections in Eastern Europe: Territoriality of the Vote in Ten Countries*, Houndmills, Palgrave Macmillan, 2017. M. KUKEC, *Localisation of politics and local electoral participation*, in *Local Government Studies*, 1/2023, 120–150. Sulle dinamiche di de-nazionalizzazione del voto in Italia rimando a V. EMANUELE, *Vote (de-)nationalisation and party system change in Italy (1948–2013)*, in *Contemporary Italian Politics*, n. 3/2015, 251-272.

4 Il concetto di "istituzionalizzazione del sistema partitico" è stato introdotto da Mainwaring e Scully, ormai quasi trent'anni fa (vedi S. MAINWARING-T.R. SCULLY, *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*, Stanford, Stanford University Press, 1995). Nella riformulazione di Casal Bertoa, esso è «il processo attraverso il quale il pattern di interazione tra i partiti politici diventa scontato, prevedibile e stabile nel tempo» (vedi F. CASAL BÉRTOA, *Political parties or party systems? Assessing the 'myth' of institutionalisation and democracy*, in *West European Politics*, n. 2/2017, 407. Dunque, a contrario, un sistema partitico in via di de-istituzionalizzazione o de-istituzionalizzato risulta essere perennemente imprevedibile (negli attori che lo compongono e nelle rispettive interazioni, anche ai fini della formazione dei governi) e instabile (nei rapporti di forza elettorale e parlamentare): su quest'ultimo aspetto si veda A. CHIARAMONTE-V. EMANUELE, *The Deinstitutionalization of Western European Party Systems*, London, Palgrave MacMillan, 2022 e, specificamente sul caso italiano, V. EMANUELE-A. CHIARAMONTE, *Going out of the ordinary. The de-institutionalization of the Italian party system in comparative perspective*, in *Contemporary Italian Politics*, n. 1/2020, 4-22.

bipolare e quando sul sistema partitico hanno cominciato ad abbattersi gli effetti delle crisi multiple, dalla cosiddetta “grande recessione”, alla crisi dei debiti sovrani, a quelle migratoria e pandemica, che anno innescato ulteriori e più profondi mutamenti.

Le dimensioni di analisi su cui mi concentrerò, in quanto cruciali per comprendere gli sviluppi della dinamica partitico-elettorale comunale nel contesto politico nazionale, sono: la partecipazione elettorale, il formato della competizione, la frammentazione partitica e la stabilità di governo. Queste dimensioni di analisi consentiranno di verificare l’impatto specifico della riforma del 1993, ma anche di capire meglio se e quanto, negli ultimi trent’anni, le dinamiche nazionali abbiano permeato il livello locale secondo la prospettiva tipica della teoria delle “second-order elections”, ovvero non siano state in grado di scalfire la distintività delle elezioni comunali.

Ai fini dell’analisi, i dati di riferimento che qui saranno utilizzati sono quelli relativi ai comuni che, per tutto il periodo considerato (dal 1993 al 2022), hanno mantenuto una popolazione superiore ai 15.000 abitanti e che sono collocati nelle regioni a statuto ordinario. La ragione di una tale selezione è duplice: da un lato, i comuni più grandi (sopra i 15.000 abitanti) sono quelli dove la competizione partitica è più simile a quella che ha luogo a livello nazionale, considerato che spesso nei comuni minori (sotto i 15.000 abitanti), anche per via del diverso sistema elettorale, si assiste ad un confronto tra liste civiche non facilmente riconducibili a partiti o schieramenti presenti a livello nazionale; dall’altro lato, la legge 25 marzo 1993 n. 81 si applica invariabilmente nelle regioni a statuto ordinario, mentre può essere – ed è stata – modificata nelle regioni a statuto speciale, ponendosi così un problema di comparabilità nel caso si tenesse conto nella stessa analisi di ambedue le classi demografiche dei comuni. In definitiva, sono stati selezionati in totale 517 comuni per 3.561 elezioni (vedi Tab. 1). I dati di queste elezioni sono stati riaggregati per ciclo politico-elettorale nazionale, dunque in base alle legislature trascorse, così da rendere più agevole il confronto dei diversi indicatori tra livello locale e livello nazionale. A quest’ultimo proposito, va da sé che i dati nazionali siano anch’essi riferibili ai soli 517 comuni e alle 3.561 elezioni selezionate⁽⁵⁾.

Tab. 1 – Numero di comuni e di elezioni comunali selezionati per le analisi

Regione	N comuni	N elezioni	N. medio di elezioni per comune
Abruzzo	14	99	7,1
Basilicata	4	28	7,0
Calabria	17	125	7,4
Campania	69	510	7,4
Emilia-Romagna	41	264	6,4
Lazio	42	305	7,3
Liguria	11	76	6,9
Lombardia	88	588	6,7
Marche	20	135	6,8
Molise	3	20	6,7
Piemonte	40	264	6,6
Puglia	64	471	7,4
Toscana	48	304	6,3
Umbria	12	79	6,6
Veneto	44	293	6,7
Italia	517	3.561	6,9

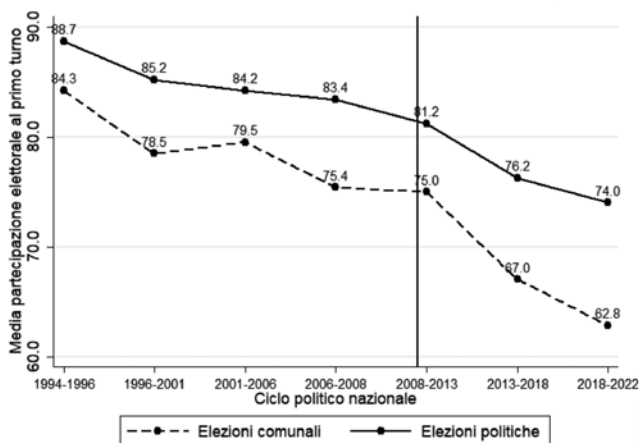
⁵ Desidero ringraziare Aldo Paparo che mi ha messo a disposizione i dati da lui raccolti e mi ha aiutato a compiere le analisi che verranno qui presentate.

2. La partecipazione.

Negli ultimi trent'anni, ma in realtà già dalla fine degli anni '70, la partecipazione al voto nelle elezioni comunali e politiche è in costante diminuzione (Fig. 1). Nel caso delle elezioni comunali, per ogni ciclo politico-elettorale nazionale il dato medio è inferiore a quello registrato nel ciclo precedente, con l'unica eccezione del ciclo 2001-2006 (75,9%) rispetto al ciclo 1996-2001 (78,5%).

La Figura 1 mostra due ulteriori fenomeni. Il primo è che la partecipazione a livello comunale è sempre inferiore rispetto a quella nazionale. Non è una sorpresa, ma vale la pena ricordare che questo aspetto offre una prima conferma all'ipotesi che le elezioni comunali siano elezioni di "secondo ordine": la relativa minore rilevanza della posta in gioco fornisce infatti meno incentivi agli elettori a recarsi a votare. Occorre peraltro aggiungere che se disaggregassimo il dato della partecipazione al voto in base alle tornate (di solito annuali) delle consultazioni, avremmo un elemento di dettaglio in più; ossia che le tornate elettorali che coinvolgono un maggior numero di elettori vedono, *ceteris paribus*, una maggiore partecipazione rispetto alle tornate che coinvolgono invece meno elettori: questo perché le prime tendono ad assumere una valenza nazionale più delle seconde, a riprova, ancora una volta, di una qualche influenza del piano politico nazionale su quello locale.

Fig. 1 – Partecipazione elettorale nelle elezioni comunali e politiche (1994-2022), valori percentuali



Il secondo fenomeno che emerge dai dati illustrati nella Figura 1 è che il divario di partecipazione di cui abbiamo appena discusso aumenta nel corso del tempo, in particolare dopo il 2008. Questo divario è infatti di 6,2 punti percentuali per il ciclo 2008-2013, di 9,2 per quello 2013-2018 e di 11,2 per quello 2018-2022. Tra l'altro, esso potrebbe segnalare, diversamente da quanto rilevato in precedenza, un processo di progressivo allontanamento delle dinamiche locali da quelle nazionali, sebbene nella direzione meno auspicata. Sarà poi interessante osservare cosa accadrà in futuro, soprattutto in ragione di ciò che è già successo nelle elezioni politiche del 2022 (dato che non è presente nella Fig. 1, poiché appartiene al ciclo successivo a quello conclusosi nello stesso anno), ossia la maggiore diminuzione di partecipazione al voto dall'inizio dell'era repubblicana: se il divario dovesse confermarsi in aumento – ma anche rimasse stabile – assisteremmo ad una serie di elezioni comunali con una media di partecipanti intorno o poca sopra al 50% degli aventi diritto.

3. Il formato della competizione.

L'elezione diretta del sindaco e il premio di maggioranza eventualmente assegnato alla coalizione di liste o alla lista singola che lo sostiene rappresentano un potente incentivo al "coordinamento strategico"⁽⁶⁾ dei partiti e degli elettori. I primi tenderanno a formare coalizioni che presentano un candidato-sindaco comune il quale abbia la possibilità di vincere, i secondi – avendo oltretutto l'opportunità di "disgiungere" il loro voto tra scelta del sindaco e scelta della lista concorrente per il consiglio comunale – tenderanno a concentrare i loro voti sui candidati-sindaco che siano percepiti avere effettive chances di vittoria. Pur in un quadro di regole molto diverso e anche mutevole nel tempo, si tratta di incentivi simili a quelli che ritroviamo nelle elezioni politiche nazionali. In quest'ultime essi scaturiscono dall'applicazione della formula maggioritaria ad un turno in collegi uninominali (fino alle elezioni del 2001 secondo quanto previsto dalle leggi Mattarella; dalle elezioni del 2018 nella versione della legge Rosato), ovvero del premio di maggioranza (nelle elezioni dal 2006 al 2013, vigente la legge Calderoli). Non casualmente, da trent'anni a questa parte anche a livello nazionale la competizione elettorale è caratterizzata dalla presenza, seppur di per sé non esclusiva, di coalizioni partitiche e di elettori con un orientamento strategico, che cioè votano in modo tale da favorire la formazione di un governo corrispondente allo schieramento preferito.

In concreto, questi incentivi simili potrebbero portare ad esiti simili riguardo al formato della competizione elettorale di stampo maggioritario, vale a dire quella tra i candidati-sindaco a livello locale e quella tra coalizioni partitiche e/o partiti singoli candidati al governo a livello nazionale. Vedremo dunque se e quanto ciò sia stato vero negli ultimi trent'anni.

Per rilevare empiricamente il formato della competizione, non farò riferimento al mero conteggio dei candidati-sindaco e delle coalizioni elettorali, che non renderebbe giustizia della loro forza relativa, bensì ad un conteggio ponderato che tenga appunto conto di quale sia la percentuale di voti ottenuta da ciascun attore in competizione. A tal fine, l'indice prescelto è l'"effective number of electoral parties" (ENEP) di Laakso e Taagepera⁽⁷⁾, che qui, ai fini della nostra applicazione al caso delle elezioni comunali e politiche, riadattiamo come "numero effettivo di candidati/coalizioni elettorali" (ENEC)⁽⁸⁾. I corrispondenti dati, ancora una volta disaggregati per ciclo politico-elettorale nazionale, sono mostrati nella Figura 2.

Gli andamenti delle due linee riportate nella Figura 2 – quella continua relativa ai valori di ENEC a livello nazionale, quella spezzata relativa ai valori dello stesso indice calcolati invece a livello comunale – appaiono a prima vista molto diversi l'uno dall'altro. In parte è certamente così, e dopo sarà necessario interrogarsi sulle cause di tali divergenze, ma ad una osservazione più attenta si può notare che le tendenze sottostanti non sono poi così dissimili: in una prima fase, che ha il suo apice, ed anche il suo termine, nel biennio 2006-2008, si registra una diminuzione dei valori di ENEC, peraltro più significativa per le elezioni comunali che partivano da un dato ben più elevato rispetto alle elezioni politiche (3,4 contro 2,4 nel 1994-1996); in una seconda fase, che culmina nel periodo 2013-2018, l'andamento si inverte e dunque i valori di ENEC aumentano, stavolta in maniera più repentina nelle elezioni politiche, e in ultimo ad-

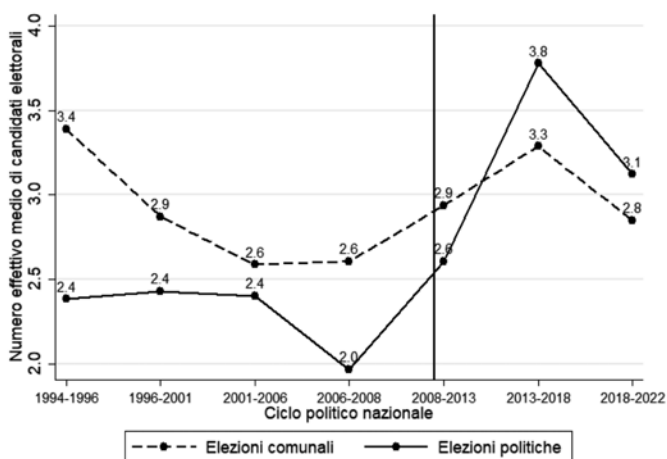
6 La nozione di "coordinamento strategico" con riferimento al comportamento dei partiti e degli elettori a fronte degli incentivi offerti dal sistema elettorale si deve a Cox. Vedi G.W. Cox, *Making Votes Count. Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997.

7 M. LAAKSO-R. TAAGEPERA, "Effective" Number of Parties: a Measure with Application to West Europe, in *Comparative Political Studies*, n. 1/1979, 3-27.

8 Il calcolo generale dell'indice è il seguente: $ENEP = \frac{1}{\sum p_i^2}$, in cui N è il numero di partiti presenti alle elezioni e p_i è la frazione di voti validi raccolti dal partito i . Nel presente riadattamento di ENEP in ENEC sostituiamo p_i con c_i , ossia la frazione di voti raccolta dal candidato-sindaco i nelle elezioni comunali, ovvero la frazione di voti raccolta dalla coalizione (e/o lista singola) i nelle elezioni politiche.

dirittura sorpassano quelli registrati nelle elezioni comunali; infine, ed è storia recente, si ha una nuova inversione di rotta in entrambe le arene elettorali con una relativa convergenza nel formato della competizione intorno al valore di ENEC di circa 3.

Fig. 2 – *Formato della competizione (ENEC) nelle elezioni comunali e politiche (1994-2022).*



Le fasi appena delineate sono sostanzialmente quelle che hanno attraversato l'evoluzione del sistema partitico italiano dal 1994 ad oggi. La prima, che coincide con i primi quattro cicli politico-nazionali, è quella dell'affermazione e del consolidamento dell'assetto bipolare, incentrato sul confronto elettorale tra centro-sinistra e centro-destra. A livello nazionale si è addirittura arrivati ad un bipolarismo "perfetto" nelle elezioni del 2006, come attestato dal valore 2,0 di ENEC. Anche a livello comunale la competizione tra candidati-sindaco ha seguito, in questo stesso periodo, un processo di riduzione delle alternative in campo e di quasi-bipolarizzazione, toccando il valore più basso di ENEC (2,6) sia nel 2001-2006 sia nel 2006-2008. La seconda fase, quella dei due cicli nazionali successivi, vede l'irruzione sulla scena politica, prima a livello locale e immediatamente dopo a livello nazionale, di nuovi schieramenti e partiti esterni rispetto ai due poli principali. In particolare, si tratta del Movimento cinque stelle, che raggiunge rapidamente uno straordinario successo, espugnando un comune di rilievo come Parma nel 2012, ma, soprattutto, ottenendo un inatteso e clamoroso 25,6% dei voti alle elezioni della Camera dei deputati nel 2013. Ciò ha comportato un profondo cambiamento del sistema partitico: il bipolarismo è entrato in crisi, e non solo per via dell'ascesa del Movimento 5 stelle, che ha ovviamente rappresentato il principale "terzo" polo della politica italiana, ma anche per la presenza di altre forze minori che sono sorte in contrapposizione proprio a quel sistema bipolare che fino a poco tempo prima sembrava inscalfibile. Il significativo aumento dei valori di ENEC, sia a livello comunale (fino a 3,3) sia, e ancor più, a livello nazionale (fino a 3,8), riflette proprio, da un lato, la disgregazione del bipolarismo e, dall'altro, il rafforzamento delle "terze" forze. Questa fase post-bipolare si è rivelata alquanto instabile, priva cioè di un approdo chiaro nella direzione di un qualsivoglia nuovo sistema partitico. Nell'ultimo ciclo politico-elettorale che si è concluso, quello 2018-2022, si è assistito ad una significativa riduzione delle alternative di voto nelle arene maggioritarie tanto della competizione elettorale comunale quanto di quella nazionale. Ciò potrebbe preludere all'avvio di una nuova, terza, fase, che però ad oggi appare tutt'altro che chiara nei suoi

possibili esiti: si potrebbe ipotizzare un “ritorno al bipolarismo”, soprattutto se si dovesse costituire un'alleanza strategica tra il Partito democratico e il Movimento cinque stelle, che però è lungi dal concretizzarsi; oppure una “svolta unipolare”, coerente con quanto avvenuto alle elezioni politiche del 2022, con un centro-destra egemonico in virtù della propria compattezza e delle divisioni negli altri campi. Tuttavia, l'inversione di tendenza nei valori di ENEC registratasi nell'ultimo ciclo politico potrebbe anche non indicare affatto l'avvio di una nuova fase, bensì iscriversi nel solco del processo di de-istituzionalizzazione ormai più che decennale, che di per sé è del tutto compatibile con andamenti oscillanti nel formato della competizione. Sta di fatto che, anche su questa dimensione di analisi relativa ai modelli di competizione, si rileva una mutua influenza tra elezioni politiche ed elezioni comunali.

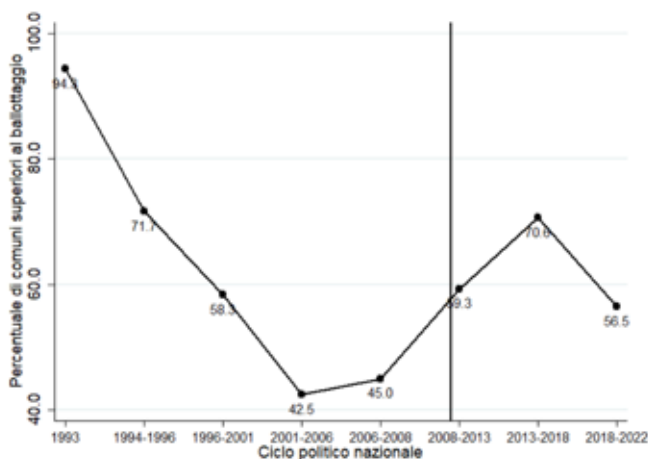
Restano da spiegare, però, le differenze nell'andamento del formato della competizione elettorale tra i livelli locale e nazionale che pure esistono e che erano state sottolineate al primo impatto visivo della Figura 2. In particolare, occorre chiedersi quali fattori possano dar conto del motivo per cui il numero effettivo di candidati sindaci risulta per lo più superiore a quello degli schieramenti concorrenti nelle elezioni politiche, ma anche perché ciò non sia invece accaduto nei due cicli 2013-2018 e 2018-2022. Per rispondere a questa domanda, è utile soffermarsi su due aspetti che possono contribuire a spiegare tali differenze, uno di carattere istituzionale e l'altro di carattere politico-partitico. Il primo ha a che fare con il sistema elettorale, specificamente con la previsione di una formula maggioritaria a doppio turno per l'elezione dei sindaci e invece di una formula maggioritaria a turno unico per l'elezione di (una quota di) deputati e senatori. A parità di ogni altra condizione, la formula a doppio turno è, al primo turno (di cui qui raccogliamo i dati), certamente meno selettiva e manipolativa delle scelte dei partiti e degli elettori di quanto sia la formula a turno unico. Ciò accade proprio perché nel primo caso la competizione si dispiega in due momenti diversi, mentre nel secondo caso è “one-shot”. In altri termini, il costo del mancato coordinamento strategico – ad esempio, dal punto di vista dei partiti, la mancata formazione di una coalizione (ancor) più inclusiva, oppure, dal punto di vista dell'elettore, il voto ad un candidato-sindaco che si rivela per nulla competitivo – è inferiore col sistema di doppio turno rispetto a quello che si paga in presenza di un sistema a turno unico, per il quale non c'è modo di rimediare. Da questo maggiore grado di libertà dei partiti e degli elettori consegue un maggior numero di attori in competizione e una maggiore dispersione di voti su di essi nelle elezioni comunali rispetto alle elezioni politiche, come confermato dai valori di ENEC tendenzialmente più alti nelle prime. Il secondo aspetto concerne la specificità delle elezioni comunali, che ovviamente si prestano ad essere aperte a realtà politico-partitiche locali – si pensi, tra gli altri, ai candidati cosiddetti “civici”, in grado di riscuotere consensi sempre maggiori⁹⁾ – che invece non hanno la forza e la capacità organizzativa per competere sul piano regionale o nazionale. Di per sé questo fenomeno rende più ampia e diversificata l'offerta politica e conseguentemente anche la competizione elettorale, producendo differenze nei valori di ENEC con i corrispondenti valori della competizione nazionale che sono talvolta marcate, soprattutto nelle fasi di maggiore instabilità del sistema partitico. La crescente specializzazione dei partiti rispetto al tipo di elezione in cui concorrono non vale solo per le formazioni a vocazione locale, ma anche per alcuni partiti che sembrano aver assunto un profilo prevalentemente nazionale. Tra quest'ultimi una menzione particolare va fatta per il Movimento cinque stelle, che negli ultimi anni ha registrato performance elettorali decisamente superiori appunto a livello nazionale rispetto al

9 D. VAMPA, *Declining partisan representation at the sub-national level: assessing and explaining the strengthening of local lists in Italian municipalities (1995-2014)*, in *Local Government Studies*, n. 4/2016, 579-597.

livello locale (in parte anche per la rinuncia a presentare propri candidati e liste in svariate elezioni comunali). Ed è proprio questo rendimento così diverso che spiega il dato anomalo di ENEC dei cicli 2013-2018 e 2018-2022, in cui il formato della competizione nazionale supera in ampiezza quello che si registra nelle elezioni comunali: il Movimento cinque stelle è attore protagonista del sistema partitico nazionale, mentre ricopre il ruolo di comprimario, pur con eccezioni significative, a livello locale, dove quindi contribuisce molto meno al valore di ENEC.

L'andamento della linea che, in Figura 2, interpola i valori di ENEC a livello locale è, con qualche minore accentuazione, lo stesso della linea mostrata dalla Figura 3, in cui sono riportate le percentuali di elezioni dei sindaci conclusesi al ballottaggio nei vari cicli politico-nazionali, oltre che nelle prime due tornate dopo l'introduzione della legge n. 81 svolte nel 1993. Ovviamente, non è un caso. Allorché il sistema partitico tende ad essere bipolare, e dunque la competizione per il ruolo di sindaco ad incentrarsi su due candidati, o al limite anche su uno solo, è molto più probabile che essa si concluda con un vincitore già al primo turno di votazione. Quando invece il sistema partitico si caratterizza per la presenza di una molteplicità di poli, e dunque la competizione è più frammentata, è più probabile che il sindaco sia eletto al ballottaggio. In effetti, la Figura 3 mostra che tra il 2001 e il 2008, in concomitanza con l'affermazione del bipolarismo – che peraltro a livello locale non è mai stato “perfetto” – la quota di elezioni comunali che si sono risolte al ballottaggio, è stata la più bassa dell'intero trentennio, sia pure attestandosi tra il 42,5% e il 45%. Prima e dopo di quel periodo il ricorso al ballottaggio è stato molto più frequente, proprio perché la maggiore frammentazione dell'offerta di candidati-sindaco e dispersione di voti tra di essi ha reso molto più arduo per chiunque il conseguimento della maggioranza assoluta di voti sin dal primo turno.

Fig. 3 – Frequenza del turno di ballottaggio nelle elezioni comunali nei diversi cicli elettorali (1993-2022), valori percentuali.



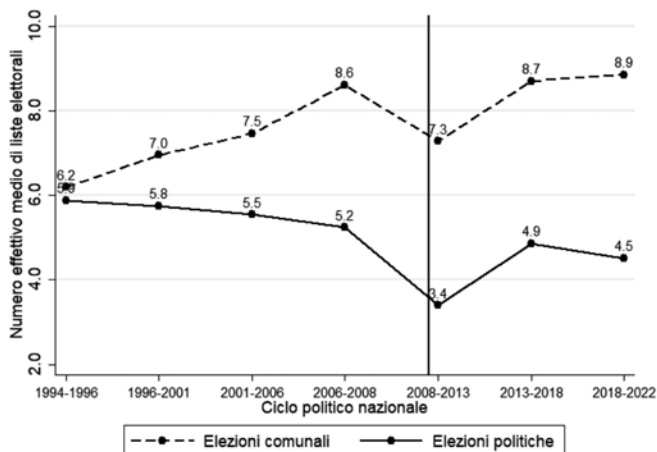
4. La frammentazione partitica.

Come nelle elezioni politiche non c'è solo la competizione tra schieramenti (coalizioni o partiti singoli) per la conquista dei collegi uninominali o del premio e, possibilmente, della maggioranza parlamentare, ma anche una competizione tra liste/partiti dentro e fuori gli stessi schieramenti, così nelle elezioni comunali non c'è solo la competizione tra candidati-sindaco, ma anche quella tra le liste/partiti (e relativi candidati) concorrenti per il consiglio comunale. La seconda arena di competizione, non meno

importante, è popolata da un maggior numero di attori, poiché, come appena specificato, è quella in cui si presentano, a sé stanti, le liste (da qui in avanti, per semplicità, mi riferirò ad esse chiamandole partiti, sebbene vi siano anche casi di liste pluri-partitiche e di liste a-partitiche, tra quest'ultime ad esempio alcune liste "civiche"). La domanda è: quanti sono questi attori? Qual è, in altri termini, il livello di frammentazione partitica che si raggiunge? Per rispondere a questa domanda è opportuno ricorrere ancora una volta all'osservazione empirica e, a tal fine, all'indice di Laakso e Taagepera, l'"effective number of electoral parties" (ENEP) nella sua versione originale¹⁰.

I valori di ENEP per ciascun ciclo elettorale sono riportati in Figura 4. Anche in questo caso si è proceduto ad un confronto tra elezioni locali e nazionali. Come possiamo vedere, le due linee procedono secondo andamenti sostanzialmente divergenti, sebbene non manchino occasionali convergenze – ad esempio, nel ciclo 2008-2013, quando vi è una certa diminuzione su ambedue i fronti anche grazie al notevole successo di Partito democratico e Popolo della libertà immediatamente dopo la loro nascita. Sta di fatto che, rispetto al valore iniziale (di per sé già molto alto) – ENEP circa 6 nel ciclo 1994-1996 –, nei trent'anni successivi la frammentazione partitica si riduce (quasi) progressivamente, seppur non di molto, nell'arena delle elezioni del parlamento nazionale, mentre aumenta in misura più significativa in quella delle elezioni per il consiglio comunale.

Fig. 4 – Frammentazione partitica (ENEP) nelle elezioni comunali e politiche (1994-2022).



La competizione tra liste per i seggi del consiglio comunale è stata dunque caratterizzata sempre, ma con una tendenza al rialzo, da una estrema frammentazione. Certamente questo dipende da un fenomeno già in precedenza richiamato: quello della presenza via via più consistente di attori politici locali (liste civiche, liste personali, partiti territoriali). Ma dipende anche dal sistema elettorale. Non solo e non tanto per via della bassa soglia di sbarramento – il 3% si applica alle liste singole, non anche a quelle coalizzate (se la coalizione è sufficientemente ampia) – che certamente non scoraggia dalla partecipazione. Quanto, piuttosto, per via di alcuni specifici meccanismi, quali il trasferimento automatico del voto di lista al candidato-sindaco collegato – che induce le coalizioni ad allargare ulteriormente il loro perimetro per includere liste (a volte "civetta") in grado di intercettare elettorati specifici, anche di nicchia, solo con

10 Vedi note 7 e 8.

l'intento di favorire il riversamento del loro voto sul candidato-sindaco – e il voto di preferenza per i candidati di lista – che, in alcune realtà soprattutto di comuni del Sud, induce i partiti a presentarsi con più liste “proprie” così da disporre di un maggior numero di candidati e contare quindi su una mobilitazione più diffusa.

5. La stabilità dei governi.

Se a livello nazionale la stabilità dei governi negli ultimi trent'anni è solo parzialmente aumentata, a livello comunale c'è stata una vera e propria trasformazione rispetto al passato e la stabilità dei governi è diventata una sorta di legge ferrea. Lo confermano chiaramente i dati che a breve saranno mostrati. Sotto questo profilo, assistiamo dunque alla massima divergenza fra il livello nazionale e il livello comunale. A fare la differenza è stata proprio la legge 81/1993, che ha riformato la forma di governo e il sistema elettorale dei comuni. Gli ingredienti di questa riforma che più hanno avuto un impatto sulla stabilità delle amministrazioni comunali sono soprattutto tre: l'elezione diretta del sindaco, che ha certamente contribuito a legittimare, e dunque, rafforzare il ruolo del leader dell'esecutivo; la clausola “*simul stabunt simul cadent*”, che vincola il voto di sfiducia nei confronti del sindaco da parte del consiglio all'automatico scioglimento di quest'ultimo e, conseguentemente, alla convocazione di nuove elezioni, rendendo così il ricorso alla sfiducia un evento eccezionale; la previsione di un premio di maggioranza attribuito alla coalizione o alla lista a supporto del sindaco eletto⁽¹¹⁾. È di tutta evidenza che si tratti di meccanismi di stabilizzazione dei governi.

Per quantificare il fenomeno, occorre come minimo misurare la durata in carica dei governi. È quello che si è fatto in Figura 5 con riferimento ai governi nazionali dal 1994 al 2018. In mancanza di dati analoghi per tutti i governi comunali, si è rilevata la durata delle consiliature comunali, che viene riportata in Figura 5 avendola riaggregata in un dato medio per ogni periodo corrispondente alla durata del governo nazionale, così da rendere possibile un confronto tra i due livelli. Va peraltro sottolineato che la durata delle consiliature comunali non sempre coincide con il mandato del sindaco, e dunque con la durata del governo: alla fine anticipata del mandato⁽¹²⁾, infatti, può seguire un periodo in cui subentra il vice-sindaco fino alla prima data utile per le nuove elezioni, oppure un commissario che, in casi di infiltrazione della criminalità organizzata, può rimanere in carica fino a 24 mesi. Dunque, come misura indiretta della stabilità dei governi locali, la durata della consiliatura riportata in Figura 5 deve essere interpretata come dato “in eccesso”.

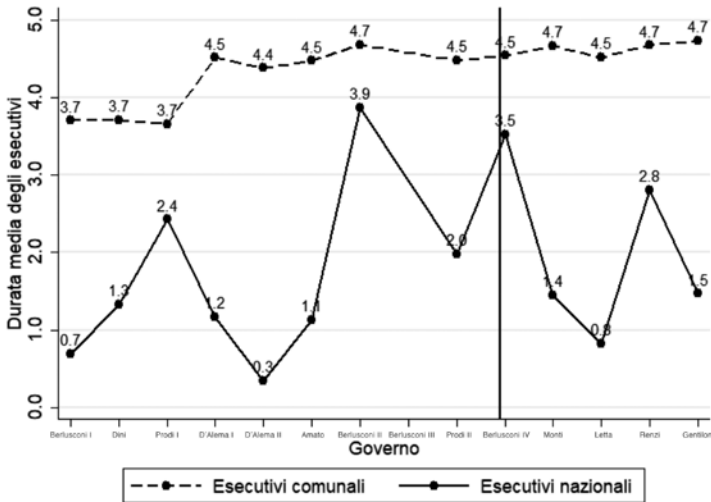
Pur con la cautela appena richiamata, il riscontro empirico della stabilità dei governi rende evidente la grande distanza che passa tra i livelli comunale e nazionale. Negli ultimi trent'anni, i governi nazionali hanno avuto una durata estremamente variabile, ma nessuno è riuscito a completare a sé stante un'intera legislatura. I governi comunali, invece, hanno avuto una durata media prossima a quella della consiliatura. La consiliatura è stata di circa 3,5 anni fino a quando era previsto un massimo di 4 anni e di circa 4,6 anni da quando la durata “standard” della consiliatura è tornata ad essere 5 anni. Detto altrimenti, nella stragrande maggioranza dei casi – in media l'80% dei

11 Il premio di maggioranza – che attribuisce il 60% dei seggi consiliari – scatta se 1) la lista o coalizione di liste collegate al sindaco eletto non abbia già ottenuto il 60% dei seggi in virtù dell'iniziale ripartizione solo proporzionale dei seggi; 2) se il Sindaco sia stato eletto al primo turno, ma la lista o la coalizione di liste collegate non abbia conseguito il 40% dei voti validi (questa soglia era originariamente del 50%; è stata ridotta al 40% dalla legge 120/1999); 3) se il Sindaco sia stato eletto al secondo turno, ma una lista o coalizione di liste ad esso non collegata abbia conseguito al primo turno il 50% dei voti validi.

12 Il fenomeno dello scioglimento anticipato dei comuni è numericamente rilevante. A questo proposito, almeno per una sua parziale ricostruzione, rinvio all'Osservatorio “I comuni commissariati” di OpenPolis (<https://www.openpolis.it/cosa/comuni-commissariati/>). Vedi anche V. METE, *Fuori dal comune. Lo scioglimento delle amministrazioni locali per infiltrazioni mafiose*, Acireale, Bonanno, 2008.

comuni¹³) - la consiliatura si conclude alla sua scadenza naturale.

Fig. 5 – Durata in carica (in anni) dei governi comunali e nazionali dal 1994.



Occorre però chiedersi quanto sia stato rilevante il sistema elettorale – attraverso la mancata attribuzione del premio di maggioranza alla lista o coalizione di liste collegata al sindaco eletto - nel 20% circa di casi in cui la consiliatura si è interrotta prima del termine previsto. La risposta è qui inequivocabile: ha inciso molto poco, quasi per niente. Infatti, i sindaci “anatra zoppa”, quelli senza una maggioranza consiliare (almeno inizialmente) a loro favore, sono stati sporadici. Furono poco più del 5% di quelli eletti nelle due tornate del 1993, ma successivamente sono diminuiti, attestandosi addirittura al di sotto dell’1% nel ciclo 2018-2022. Ciò non toglie che dietro le dimissioni dei sindaci possano esservi motivazioni meramente politiche, ma in tali casi è molto più probabile che esse siano sopravvenute durante il mandato piuttosto che fossero già presenti sin dall’inizio a causa di una maggioranza consiliare contraria al sindaco.

6. Conclusioni.

Le analisi condotte nei paragrafi precedenti hanno fornito una base di evidenze empiriche che consente di trarre alcune valutazioni conclusive sull’impatto della legge 81/1993 sulla dinamica politico-partitica e sulla stabilità dei governi.

Lelezione diretta del sindaco, unitamente al premio di maggioranza in palio, ha certamente contribuito a plasmare la competizione elettorale, attivando un coordinamento strategico dei partiti (e degli elettori) che si è tradotto nella formazione di coalizioni e dunque nella riduzione del numero di candidati-sindaco presentati. Si tratta per lo più della stessa logica maggioritaria che abbiamo visto contestualmente all’opera a livello nazionale, anche qui in virtù di meccanismi propri al sistema elettorale quali i collegi uninominali o lo stesso premio di maggioranza. Per quanto concerne il forma-

¹³ La media dell’80% di comuni in cui non vi è un termine anticipato della consiliatura è rimasta piuttosto costante nel corso del tempo. Dietro a tale media, però, vi è una certa variabilità (anch’essa costante nel tempo) tra i comuni in base alla loro collocazione geografica: la percentuale dei comuni del centro-nord in cui la consiliatura arriva alla scadenza naturale è di circa il 90%; per i comuni del centro-sud la stessa percentuale scende intorno al 70%.

to della competizione, quindi, il sistema partitico nazionale e i sistemi partitici locali sono apparsi evolvere per almeno venti anni dei trenta trascorsi dalla riforma del 1993 nella stessa direzione, ossia verso una progressiva affermazione del bipolarismo nei primi cicli politici e verso invece un multipolarismo instabile nei cicli successivi e più recenti. Non sono però mancate le differenze: fatta salva l'incomprimibile variabilità delle molteplici situazioni locali, i sistemi partitici comunali sono stati generalmente caratterizzati dalla presenza di un maggior numero di attori politici in competizione rispetto al sistema partitico nazionale. Del resto, come abbiamo cercato di spiegare, ciò è una conseguenza anche del sistema elettorale, specificamente della previsione del doppio turno che riduce i costi di un mancato o limitato coordinamento strategico dei partiti al primo turno, alla luce della possibilità di farlo anche in vista del turno di ballottaggio.

Dinamiche simili a quelle della competizione elettorale si ritrovano nella partecipazione al voto. Anche qui la tendenza è stata a lungo di una diminuzione parallela tra livello locale e livello nazionale, posto comunque che la partecipazione nelle varie tornate delle elezioni comunali è stata sempre inferiore a quella delle elezioni parlamentari nei vari cicli politici.

Fin qui, le somiglianze e le differenze nei *pattern* di competizione elettorale e di partecipazione al voto che abbiamo evidenziato possono essere interpretate alla luce di quanto previsto dalla teoria delle elezioni di secondo ordine, la quale relega le elezioni sub-nazionali ad occasioni nelle quali il comportamento di voto (e di non voto) è comunque largamente influenzato da fattori nazionali. In quest'ottica, i sistemi partitici locali non sono stati semplicemente il prodotto del cambiamento istituzionale introdotto con la legge 81/1993, ma anche il prodotto di una "contaminazione" delle dinamiche nazionali di conflitto e di cooperazione tra partiti e di orientamento politico-ideologico degli elettori.

Tuttavia, per altri gli due aspetti qui indagati – la frammentazione partitica e la stabilità dei governi – nonché per quello che possiamo vedere dalle più generali tendenze in atto nell'ultimo decennio, le differenze tra elezioni politiche e comunali mostrano una crescente indipendenza delle seconde dalle prime, che contrasta con l'interpretazione della "second-orderness".

Della frammentazione partitica abbiamo detto che, nei trent'anni passati, segue andamenti divergenti tra piano nazionale, dove è stata in leggera diminuzione pur rimanendo elevata, e piano locale, dove è invece cresciuta significativamente. Nelle elezioni comunali essa ha raggiunto livelli patologici, che in qualche caso prefigurano una vera atomizzazione della rappresentanza. Ne abbiamo rintracciato la causa principale negli incentivi del sistema elettorale ad incrementare il numero di liste e di candidati in corsa così da mobilitare più elettori soprattutto ai fini del voto che più conta, quello per il candidato-sindaco. Ma anche nella natura sempre più localistica della competizione elettorale, attestata dal rafforzamento di liste civiche di vario genere e, contestualmente, dal ridimensionamento dei partiti nazionali, soprattutto di quelli maggiormente privi di un certo radicamento territoriale.

Per quanto riguarda poi la stabilità dei governi, le differenze tra livello comunale e nazionale sono importanti. La forma di governo e il sistema elettorale introdotti dalla legge 81/1993 hanno fortemente stabilizzato gli esecutivi comunali. Come abbiamo riscontrato empiricamente, e per quanto ancora non manchino casi in cui ciò non accada, in un'ampia maggioranza di comuni ormai il mandato del sindaco si estende fino alla scadenza naturale della consiliatura. Non è avvenuto altrettanto a livello nazionale, con governi che, sì, negli ultimi tre decenni sono duranti un po' più a lungo di quelli del precedente cinquantennio, ma che comunque non hanno trovato una effettiva stabilità, tanto che nessuno di loro è riuscito a raggiungere il traguardo di coprire

l'intero quinquennio di legislatura. Del resto, qui non sono mai giunte a compimento le riforme di varia natura che sono state proposte da più parti e a più riprese proprio per rafforzare l'esecutivo rispetto al disegno costituzionale originario.

Negli ultimi 10-15 anni, infine, le elezioni comunali hanno seguito un percorso di autonomizzazione dall'influenza politica nazionale. Non solo sotto il profilo del loro impatto sulla frammentazione partitica e sulla stabilità dei governi, che già da prima aveva mostrato la specifica e diversa capacità dell'assetto istituzionale locale di incidere su questi aspetti. Ma persino sotto il profilo della partecipazione al voto e del formato della competizione che, invece, come abbiamo sottolineato poco fa, avevano avuto un'evoluzione molto simile a quella registrata a livello nazionale. Lo spartiacque dell'accresciuta indipendenza del piano locale è probabilmente legato al processo di de-istituzionalizzazione del sistema partitico italiano, originato dall'impatto delle crisi multiple che si sono abbattute sul paese a partire dal 2008. Questo processo ha reso sempre più instabili i rapporti di forza e imprevedibili le relazioni tra i partiti, ma, soprattutto, ha indebolito nel suo complesso il sistema partitico, che si è conseguentemente e progressivamente rilevato incapace di conformare a sé i sistemi partitici locali.